

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

00861
4
1ej.
BIBLIOTECA DE LA UNAM

UNIDAD ACADÉMICA DE LOS CICLOS PROFESIONAL Y DE POSGRADO
DEL COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES

MAESTRIA EN DOCENCIA ECONOMICA

LA POLITICA ECONOMICA:
ASPECTOS TEORICOS- METODOLOGICOS

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DOCENCIA ECONOMICA

P R E S E N T A

ENRIQUE GONZALEZ TIBURCIO

CD. UNIVERSITARIA, D.F., OCTUBRE DE 1985

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

PRESENTACION.	I.
PARTE I. ENFOQUES, CATEGORIAS Y CONCEPTOS DE LA POLITICA ECONOMICA.	
Introducción.	2
PARTE A. ENFOQUES Y ESPECIFICIDAD DE LA POLITICA ECONOMICA.	4
1.1 Enfoques de la Política Económica.	4
1.2 Sobre la especificidad de la Política Económica.	16
PARTE B. CATEGORIAS Y CONCEPTOS DE LA POLITICA ECONOMICA.	22
1.3 Categorías Básicas.	22
1.4 Conceptos Básicos.	28
1.4.1. Objetivos de la Política Económica.	28
1.4.2. Instrumentos de la Política Económica.	31
NOTAS BIBLIOGRAFICAS DE LA PRIMERA PARTE.	38
PARTE II. LA POLITICA ECONOMICA COMO PROCESO: ENFOQUES, TIPOLOGIA Y FACTORES CONDICIONANTES.	
Introducción.	
PARTE A. LA POLITICA ECONOMICA COMO PROCESO: ENFOQUES	48
2.1 La Concepción de la Política Económica como proceso.	48
2.2 Diferentes Enfoques sobre el Proceso de Po-	

	lítica Económica.	56
	2.2.1 Enfoque Neoclásico Ortodoxo.	58
	2.2.2 Enfoque Estructuralista de la CEPAL	68
	2.2.3 Enfoque Marxista Ortodoxo.	78
	2.2.4 Un Enfoque Alternativo.	92
PARTE B. TIPOLOGIA Y FACTORES CONDICIONANTES DE LA POLITICA ECONOMICA.		105
2.3	Tipología de Procesos de las Políticas Económicas.	105
2.4	Elementos Condicionantes de la Política Económica.	110
	2.4.1 Elementos Estructurales.	111
	2.4.2 Elementos de Coyuntura.	115
NOTAS BIBLIOGRAFICAS DE LA SEGUNDA PARTE.		118
 PARTE III. ESTADO Y POLITICA ECONOMICA EN LAS VISIONES ORTODOXA Y ALTERNATIVA: ELEMENTOS TEORICOS-METODOLOGICOS SOBRE LA DISCUSION RECIENTE.		
	Introducción.	130
PARTE A. ESTADO Y POLITICA ECONOMICA.		131
3.1	Sobre el Intervencionismo Estatal.	131
3.2	Los distintos papeles de la Política Económica Estatal.	134
3.3	La Problemática de la Acción Estatal en la Periferia.	140

PARTE B.	ELEMENTOS TEORICO-METODOLOGICOS PARA LA	
	DISCUSION RECIENTE EN POLITICA ECONOMICA:	
	LA VISION ORTODOXA UNA VISION ALTERNATIVA.	147
3.4	La Política Económica Ortodoxa.	148
	3.4.1 La Intervención Económica Estatal	
	Ortodoxa.	148
	3.4.2 Resurgimiento y Prescripciones de la	
	Política Económica Ortodoxa.	151
3.5	Elementos para la definición del contenido	
	de Política Económica en la visión alterna-	
	tiva.	163
	3.5.1 La Necesidad de una visión alterna-	
	tiva.	164
	3.5.2 Un marco de Discusión de una visión	
	alternativa de Política Económica.	168
	3.5.2.1 Una Consideración sobre la	
	Influencia de la Transna-	
	cionalización Económica en	
	la Política Económica Nacio	
	nal.	176
	3.5.2.2 Temas de Reflexión en el con	
	tenido de una visión alterna	
	tiva de Política Económica.	180
	NOTAS BIBLIOGRAFICAS DE LA TERCERA PARTE.	188

P R E S E N T A C I O N

El estudio de los procesos económicos es inseparable de los demás aspectos de la vida social. Esto, siendo evidente para muchos de quienes analizan la política económica, no lo es para aquéllos que han sido formados dentro de enfoques ortodoxos sobre el funcionamiento del sistema económico. Lamentablemente en los últimos años tanto en las universidades como en los gabinetes económicos de los gobiernos y en las agencias financieras internacionales, ha habido una especie de reconquista de espacios por parte de las visiones ahistóricas ortodoxas.

Los análisis que se concentran exclusivamente en el proceso económico y en las variables macrofinancieras pueden resultar no sólo parciales -lo que sería lo de menos- sino profundamente distorsionados. Las líneas principales de este trabajo se orientan a señalar que la política económica es fundamentalmente una práctica social del poder en la que se relacionan la economía con la política, pero que también, se ve afectada por una gran multiplicidad de dimensiones.

Es propósito de estas notas el de que las consideraciones que aquí se hacen sirvan como introducción, o en el mejor de los casos, como marco de referencia, a quienes se inician en el estudio de las complejidades de la política económica. Un trabajo de esta naturaleza corre el riesgo de caer, o en la trivialidad multicitada, o en la generalidad cuestionable, siendo este un problema que debe sortearse sin perder la perspectiva, la visión de conjunto. Con todo, dada

la confusión existente actualmente en el campo de la política económica, provocada en buena medida por el predominio de la macroeconomía de corto plazo, es útil y oportuno ordenar significativamente algunos aspectos teóricos-metodológicos sobre el papel y el contenido diferenciado de la política económica.

Este empeño, que puede resultar tan desorbitado como imprescindible, exige cierto grado de abstracción y alguna capacidad de síntesis en el uso de muchos escritos de política económica de importante circulación, así como de otros que no lo son tanto. De cualquier forma, la presentación sistemática de este trabajo trata de constituirse en una de sus bondades. El trabajo proporciona un recuento sobre diversos temas de la política económica que se consideran centrales, mismos que han sido integrados y seleccionados desde sus aspectos más generales hasta sus niveles más específicos y concretos.

Las premisas metodológicas y conceptuales que orientan este trabajo pueden agruparse en tres:

- 1) La política económica tiene, esencialmente, un contenido histórico. La noción de políticas económicas válidas para toda circunstancia y momento sólo tienen cabida en las mentes de quienes participan de las visiones del tipo ortodoxo.
- 2) Los enfoques, el papel y, por tanto, el contenido de la política económica guardan una estrecha relación con los supuestos y relaciones que se establecen en-

III.

tre Estado y sociedad civil; los supuestos que están detrás de la conceptualización del funcionamiento del sistema económico y con la forma en la que se relacionan la economía y la política.

- 3) Las características particulares de las diversas realidades económicas, sociales y políticas, en sociedades de capitalismo tardío y dependientes, demandan un ajuste en el papel y en el contenido de la política económica.

Los lineamientos teóricos-metodológicos, de diagnóstico y de contenido incluidos en este trabajo, recogen la convicción personal de que la actual situación crítica de nuestras economías sólo sefa superable en los marcos de una política de mayor alcance que incorpore las necesidades de estabilidad de corto plazo y que pueda atender, al mismo tiempo, las de los desequilibrios macrofinancieros, considerando a ambas, como parte del mismo proceso de crecimiento y distribución, como obstáculos a superar dentro de una estrategia global de desarrollo, y no sólo en sí mismas, como problemas coyunturales. Lo que está en juego es más que un problema de desmitificación ideológica. La opción de una política económica de desarrollo implica reconstruir la idea del desarrollo y su contenido político valorativo.

Este trabajo surgió de la experiencia de impartir los cursos de política económica en la Maestría en Docencia Económica del Colegio de Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Su contenido se divide en tres partes:

En la primera de ellas, "Enfoques, Categorías y Conceptos de la Política Económica", se proponen algunos aspectos que pueden ayudar en la tarea de esclarecer la inexistencia de un contenido único y universal de la política económica; se discuten un conjunto de supuestos y relaciones que sirven como coordenadas básicas para diferenciar los enfoques más comunes de política económica; se señalan categorías y conceptos de la política económica, destacando a la de objetivos como la categoría eje que articula de mayor manera las relaciones sustanciales entre economía y política; se definen, por último, los objetivos e instrumentos de la política económica en una perspectiva histórica, y sometidos a las modificaciones y necesidades del desarrollo capitalista.

En la segunda parte, "La Política Económica como proceso: enfoques, tipología y factores condicionantes", se analiza la política económica desde una perspectiva de proceso, tal y como ésta ha sido tipificada por distintas visiones del pensamiento económico (ortodoxa neoclásica, estructuralista cepalina, marxista ortodoxa y una visión alternativa). Se señalan algunos factores que condicionan el comportamiento de los agentes sociales en los procesos de política económica. Se presenta también, una tipología de procesos de política económica y; se incluye, por último, una breve síntesis de elementos estructurales y coyunturales que la condicionan.

En la tercera parte, "Estado y Política Económica en las visiones ortodoxa y alternativa; elementos teórico-metodológicos sobre la discusión reciente", se revisan distintos aspectos del intervencionis

no estatal, sus diversos papeles y funciones, así como las características que asume la intervención económica estatal en el capitalismo periférico. Se explicitan los distintos objetivos y contenidos de una política económica de matriz ortodoxa, contrastándola con los de una visión alternativa. Se recoge un conjunto de elementos teórico-metodológicos presentes en la discusión reciente sobre política económica, señalando, en particular, los supuestos que sobre el Estado y la organización económica de la sociedad, hoy están en debate; de esta manera, se hace posible discutir acerca de las prescripciones de política asociadas a dichos supuestos. Por último, se considera un conjunto de temas que sirven como marco para la definición de papeles y contenidos diferentes en una visión alternativa de política económica.

Como es normal en este tipo de trabajos, el autor tiene muchas deudas. Quiero agradecer el apoyo brindado por José Ayala Espino y Pablo Ramos Sánchez, con quienes inicié el estudio de la política económica en distintas etapas de mi formación profesional, en la Facultad de Economía de la UNAM y en el hoy desaparecido Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE de la SPP).

En la Maestría en Docencia Económica de la Unidad Académica de los Ciclos Profesional y de Posgrado del Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, tuve la fortuna de compartir la responsabilidad de cátedra con los profesores Carlos Tello Macías y Fernando Rafful Miguel. Carlos Tello fué quien, en buena medida, me estimuló a escribir este trabajo. De ambos recibí valiosos comentarios y su

gerencias durante el período de elaboración de la tesis, así como sobre las versiones preliminares de la misma. A ellos mi reconocimiento.

El material aquí contenido fué también discutido con muchos colegas y amigos. Aunque es difícil nombrarlos a todos, quiero mencionar a Salvador de Lara, Virginia Pérez Cota, Yolanda Zequera y Pedro José Zepeda.

Con Yolanda mi esposa, Paulina y Enrique mis hijos, también discutí ... aunque no precisamente sobre la tesis. Como siempre, me brindaron cariño, confianza, comprensión y apoyo. Sobre todo la primera de ellos.

P A R T E I

**ENFOQUES, CATEGORIAS Y CONCEPTOS DE LA
POLITICA ECONOMICA**

P A R T E I

ENFOQUES, CATEGORIAS Y CONCEPTOS DE LA POLITICA ECONOMICA.

Introducción.

Los constantes vaivenes de la actual crisis han generado modificaciones en el campo de la política económica. (P.E.) Estas variaciones han tenido su expresión más completa y precisa en una serie de prescripciones, objetivos e instrumentos, que bajo la "lógica del mercado" articulan y reclaman para sí los atributos del rigor técnico, constituyendo formulaciones teóricas que gobiernos y organismos internacionales toman como la "ciencia oficial" para recomendar o imponer las acciones que sustentan su P.E. La apropiación del concepto y del contenido de la P.E. por parte de los agentes señalados, demanda en el plano de la docencia y de la investigación sobre P.E., realizar tareas que coadyuven a esclarecer y a desarrollos metodológicos-conceptuales para avanzar en la crítica y generar elementos para formulaciones y planteamientos alternativos.

En esta dirección es importante la necesidad de recuperar y explicitar el carácter esencialmente histórico de las formulaciones de P.E., cuestionando de entrada la pretensión de valor absoluto, universal y permanente que en muchos casos se les atribuye. Las características particulares de las diversas realidades económicas, sociales y políticas, en términos de capitalismo desarrollado o de sociedades de capitalismo tardíos y dependientes, así como los diferentes momentos que cada uno de ellos recorre, es decir su especificidad histórica, deman

dan un ajuste del concepto y contenido concreto de la P.E.

La situación que priva en América Latina revela el carácter histórico de la P.E. al corresponder la tendencia a implantar esquemas de P.E. con una etapa de transición entre patrones de crecimiento que se agotan y esquemas sustitutos que pugnan por imponerse en medio de graves conflictos. Entre un pasado que no parece reproducible y un futuro que reclama la opción aún no definida plenamente de un patrón alternativo de desarrollo, -y consecuentemente de un esquema también novedoso de P.E.- que hacen necesario revisar el contenido y los conceptos básicos de la P.E., así como su ámbito de influencia, específico.

En este apartado se proponen algunos elementos que pueden ayudar en la tarea de desmitificación de un contenido único y universal de la P.E. Ante las posiciones de la "ciencia oficial", resulta imperioso modificar el sentido mismo de la caracterización de política económica. Así la P.E. cumple en nuestra opinión una función necesaria de enlace entre los planos económico y político, pero sobre todo reconociendo un ámbito que, por lo tanto, desborda lo estrictamente económico.

Abordaremos tres aspectos: enfoques, categorías y conceptos. En la primera parte se discuten un conjunto de supuestos y relaciones que pueden servir como las coordenadas básicas para diferenciar los enfoques de la P.E. más comunes. En la segunda parte se discuten las categorías básicas de la P.E. resaltando a los objetivos de la P.E. como la categoría eje que articula de mejor manera las relaciones sustanciales,

en cada momento, entre la economía y la política. Por último, se definen los objetivos e instrumentos de la P.E. como conceptos históricos sometidos a las modificaciones y necesidades del desarrollo capitalista, desprovistos por tanto de una validez transtemporal y transespacial, pero sí con contenido histórico.

Estos planteamientos son aún preliminares y por tanto abiertos a la discusión para ir construyendo y reformulando creativamente la P.E.

PARTE A. ENFOQUES Y ESPECIFICIDAD DE LA POLÍTICA ECONOMICA.

1.1 Enfoques de la Política Económica.

En general, el concepto de P.E. se compone obviamente en dos elementos determinantes: la política y la economía. Sin embargo ya no son evidentes las modalidades y particularidades, de relación entre ellas y que justamente es lo que se definirá como P.E. La política se desarrolla y relaciona con la manera en que se forma, organiza el poder y su administración. La economía se refiere a las leyes que rigen los procesos de producción, distribución y uso del excedente económico.

De ahí entonces, que el concepto de P.E. cubre las acciones del poder y sus decisiones en el campo de la producción y distribución de los bienes y servicios de la sociedad, así como las decisiones referidas al uso del excedente económico.

En una primera aproximación entendemos la categoría "poder" como la facultad que ciertos grupos sociales tienen, según el lugar y organización que guardan en la sociedad, para

influir en el comportamiento y en las actitudes de otras clases y grupos sociales.

Esta concepción de P.E. supone la existencia de un centro emisor de acciones y decisiones, esto es, el Estado, por ello cuando nos referimos a la P.E., la entendemos como estatal o del Estado. En este sentido, el Estado hace uso del poder para influir sobre los agentes más importantes e influyentes de la sociedad buscando modificar sus comportamientos económicos, sociales y políticos en la dirección del Estado. Sin embargo, de manera simultánea el propio Estado es influido por los grupos sociales relevantes. En suma la P.E. comprende el estudio de las prácticas sociales del poder en materia económica. La P.E. enfrenta permanentemente la necesidad de integrar las leyes del desarrollo y del funcionamiento del sistema económico, en el ámbito de lo económico y, desde el ángulo político debe legitimar el carácter social y político de las prácticas específicas que son el objeto de la P.E., en tanto que son producto y están condicionadas dialécticamente por una estructura político-social.

De una somera revisión surge un número importante de definiciones sobre P.E., lo que nos indica la existencia de una amplia gama de concepciones y enfoques sobre su concepto y contenido. Por ejemplo; para Federico Herschel, "la política económica es el conjunto de acciones para influir en el comportamiento de la producción y la distribución"; Danilo Astori afirma que "la política económica es el conjunto de normas que toma el gobierno para dirigir la economía por un sentido prede

terminado", en tanto que para Richard Musgrave "la política económica es el estudio de la actividad de los poderes públicos, especialmente del gobierno, en el campo de la economía"; para Jan Tinbergen "la política económica es la acción mediante la cual el Estado adecúa los medios para alcanzar determinados fines"; y, por último, según Jean-Luc Dallemagne la política económica es "el medio político que la burguesía se proporciona para asegurar su dominio económico"^{1/}

El número de definiciones puede ser tan amplio como investigadores se consulten. Las anteriores sirven para aproximarse a una idea general de lo que es la P.E. Sin embargo, si se quiere tener un acercamiento metodológico que permita detectar las diferencias en los conceptos y contenidos de la P.E. implícitos en estas distintas definiciones es necesario agrupar sus distintos componentes alrededor de tres relaciones y supuestos. Ellos son:

1) La relación entre Estado y sociedad civil, en donde la categoría que puede servir como elemento diferenciador sería el grado de autonomía del Estado respecto de la sociedad civil;

2) Los supuestos con respecto al funcionamiento del sistema económico en términos de cómo se produce, distribuye y utiliza el excedente generado. En estos supuestos los conceptos ejes partirían de la concepción de equilibrio económico hasta llegar al concepto más avanzado de desarrollo; y

3) Los supuestos existentes en la articulación entre la política y la economía. ^{2/}

Es más o menos evidente que la posición que se adopte respecto a este conjunto de relaciones y supuestos darán lugar a distintos enfoques sobre el concepto y contenido de la P.E.

En efecto basta observar los programas de estudio de esta materia en distintos centros de enseñanza del país para constatar su diversidad de enfoques y contenidos. Ciertamente con diferentes grados de consistencia y articulación, en algunos casos aparece lo político y lo social como lo crucial y determinante; en cambio en otros, la teoría macroeconómica conforma la totalidad del contenido. También podemos encontrar una vasta bibliografía que recoge esa heterogeneidad de contenidos.

Desde nuestro punto de vista las relaciones que nos servirían como referencia serán aquellas que permitan establecer nexos rigurosos teórico y metodológicos entre las interpretaciones del funcionamiento económico y de la estructura del poder y su relación mutuamente influyente. Por todo ello pensamos que los enfoques más comunes hacen referencia a los tres aspectos señalados.^{3/} Los diferentes tratamientos del tema tienen entonces, su principal explicación en las tres relaciones mencionadas. Sobre esta base es posible expresar distintos enfoques sobre la política económica:

1) Relación entre Estado y Sociedad Civil.

Existen concepciones donde el Estado presenta una autonomía absoluta sobre la sociedad civil. Esto es, el Estado no es representante de ninguna clase, fracción de clase o grupo social en particular; se erige en representante de los inte

reses de todas clases sociales. Vela por el interés general de la sociedad y aparece situado por encima de los intereses particulares de cada clase social. Es decir, es un Estado que ejerce una autonomía absoluta respecto de la sociedad civil.

En el otro polo se ubica el enfoque según el cual el Estado es instrumento de una clase o de las clases dominantes con una autonomía mínima o nula, y en la que no existe la posibilidad de maniobra estatal respecto de las clases que lo controlan. Así el Estado, no estaría al margen de las clases sociales, y sería fruto de la división de la sociedad en clases por lo que su poder de maniobra sería muy limitado. Es un Estado con dueño, o como afirmaba Engels el Estado es el Comité administrador de los intereses de la burguesía.

En la literatura especializada es posible encontrar posiciones que van desde la perspectiva neoclásica (identificadas con el concepto de Estado Neutral) hasta las versiones marxistas más ortodoxas (identificadas con el Estado como instrumento de las clases dominantes), pasando por concepciones como las Kaleckianas, Keynesiana, Cepalina, (que incorporan la noción de autonomía relativa), para mencionar sólo algunas de las más importantes.

2) Las Leyes del funcionamiento de la economía.

Los supuestos relativos al funcionamiento del sistema económico han propiciado diversas concepciones cuya diferenciación estriba en la manera de considerar las relaciones entre la producción, la distribución y los usos del excedente. El elemento que las distinguiría puede ser el papel y significado

atribuido al equilibrio en la determinación y funcionamiento - del sistema económico.

Un primer enfoque de la P.E. ocurre bajo el supuesto de que el funcionamiento de la economía se desenvuelve de manera natural, y armónica en equilibrio permanente, y se postula que prevalecen tendencias immanentes en el sistema que conducen, ante la más leve señal de desequilibrio en los mercados, a una nueva situación de estabilidad. A esta forma de entender el funcionamiento económico se asocia generalmente la primera concepción en lo que se refiere a la relación entre Estado y Sociedad Civil. Se percibe a la autonomía estatal como absoluta respecto de la marcha de la economía. Por ello, la P.E., estará teñida de una visión predominantemente economicista y técnica y con un velo ideológico de neutralidad tecnocrática.

Para un segundo enfoque, la economía funciona a partir de equilibrios inestables y su operación requiere de intervenciones puntuales en el nivel de la demanda efectiva, pues se sostiene que el equilibrio entre oferta y demanda puede no ocurrir en la realidad (inefectividad de la ley de Say). La P.E. tendrá entonces que buscar nuevos derroteros, más allá de los equilibrios, en la perspectiva del desarrollo económico como un proceso dinámico y contradictorio.

En tercer lugar las distintas visiones marxistas conciben el funcionamiento de la economía a partir de continuos desequilibrios, determinada por condiciones históricas más que en la estrecha y limitada posición del equilibrio. Así el proceso de acumulación de capital es contradictorio con la distribución

y la producción de la economía, lo que le confiere mayor realismo a las aportaciones de la P.E. como proceso real..

3) Articulación entre economía y política.

La relación entre las esferas de la política y la economía es un factor que distingue los distintos enfoques.

La reflexión neoclásica respecto al funcionamiento económico y el Estado considera a éste neutral respecto de la sociedad, con escasa actividad y participación en el ámbito de la economía. La lógica de esa argumentación es la siguiente: si la economía se desenvuelve en forma equilibrada gracias a los estímulos del mercado, la intervención estatal provocará más desequilibrios en la marcha natural, impidiendo la autoregulación del sistema, por ello el papel del Estado y de la P.E. tiene connotaciones muy precisas. El papel limitado que el neoclasicismo le confiere a la P. E. no significa que algunos de sus instrumentos carezcan de utilidad y que sean hasta indispensables para abordar imperfecciones que el mercado por sí solo, es incapaz de corregir. Estos instrumentos develan su fecundidad cuando se aplican los fundamentos de la política de afectación de recursos. 4/

En los años recientes la corriente de pensamiento del "Nuevo estado liberal" se han centrado en criticar las prácticas del Estado interventor-benefactor o desarrollista con el fin de hacer prosperar, en un segundo momento, una articulación y consenso con sectores importantes de la sociedad, desde una perspectiva conservadora de la intervención estatal.

La perspectiva teórica de esta corriente no establece la relación entre los grupos sociales, la política del Estado y el funcionamiento global del sistema económico. Ciertamente los enfoques ortodoxos neoliberales niegan la posibilidad de - que la P. E. ejerza una influencia positiva sobre la marcha de la economía, y que por el contrario sólo genera efectos perturbadores que obstruyen su libre funcionamiento. Con base en su perspectiva las tres relaciones esenciales mencionadas propugnan por una P.E. que tienda a dejar inerte al sistema económico, pues sostienen que sus fuerzas intrínsecas tienen el vigor suficiente para superar los posibles desequilibrios.^{5/}

Desde otra perspectiva de inspiración Keynesiana-Kalekiana, se sostiene, por el contrario, la primacía de la participación de grupos sociales y políticos. En efecto los agentes de la P.E. (sindicatos, empresarios y otras organizaciones sociales), juegan un papel destacado como representantes de la sociedad en su elaboración y ejecución. Así, se les considera explícitamente agentes representantes de la sociedad en una economía cuya operación necesita, para recomponer las condiciones de reproducción -específicamente de realización del excedente-, de la intervención del Estado, a través de la manipulación de la demanda efectiva que estimule el crecimiento y recupere la estabilidad. Pues la economía, dados sus constantes desequilibrios, requiere de estímulos específicos de demanda efectiva, sobre la base de un pacto social entre el Estado y los grupos sociales involucrados en el proceso de P.E. y en la toma de decisiones.

Los enfoques que privilegian la demanda efectiva ponen el acento en las acciones de estabilización de la coyuntura y del crecimiento. Así la función del Estado se asocia con la idea de autonomía relativa. Esta es una diferencia con las posiciones neoliberales según las cuales el Estado aparece como una entidad externa a la economía, autónoma e independiente de ella, y por supuesto dotada de una racionalidad que le permite actuar por sobre los intereses particulares de los individuos y de los grupos sociales. Para estos enfoques, aunque el Estado responda esencialmente a su condición de clase, ello no excluye su papel como instrumento de negociación social, en los propios límites del sistema y para preservar y beneficiar su existencia.

En síntesis las visiones de la demanda influidos por su concepción del funcionamiento del sistema económico, y en particular por su visión de "crisis capitalista" que contemplan, estos enfoques colocan el acento, según Riviera Urrutia, en la inadecuación de las cantidades demandadas y ofrecidas cuando el mercado y la actividad de los particulares son dejadas a su suerte. Frente a ello, se supone que la actividad reguladora del Estado puede superar esos problemas sin que, sin embargo, se analicen las condiciones en que su acción resulta eficaz y tampoco las circunstancias bajo las cuales deja de serlo. "No se incursiona por tanto en lo que a nuestro juicio son las causas fundamentales de la crisis: la existencia de relaciones sociales antagónicas que han de constituir el supuesto fundamental al tratar el problema de la política económica".^{6/} Así pues se destaca una relación interventora entre el Estado y la economía, inexistente en visiones ortodoxas. Sin embargo, esta intervención estatal,

mantiene ciertos límites. De hecho, todos los países han experimentado mutaciones importantes desde el Estado liberal clásico al Estado interventor. En efecto Pietro Ingrao ha señalado acertadamente que "en los regímenes de "Estado Social" el Estado no se limitó sólo a garantizar el respeto por las leyes que regulan el mercado típico de las sociedades capitalistas. El Estado intervino continua y directamente en los asuntos de las economías; pero -y éste es el punto- actuó solamente sobre la variable demanda, sobre el flujo y la continuidad de la demanda. O bien cuando intervino directamente como "Estado empresario", lo hizo en el ámbito de las opciones productivas determinadas por las fuerzas capitalistas pre valescientes. Así, cambió el papel del Estado, pero sólo dentro de un ámbito determinado". ^{7/} La relación entre Estado y economía se fué redefiniendo bajo las prácticas intervencionistas.

En la concepción marxista, el proceso de acumulación capitalista es contradictorio y es el Estado objeto de la lucha de clases, particularmente de las clases dominantes, por tanto las preguntas claves son muy distintas a las de los otros enfoques. En el enfoque marxista se parte de la explicación de los intereses a los cuales sirve la P. E. como el mecanismo por excelencia de regulación del sistema capitalista para ajustar los procesos de acumulación decadentes o interrumpidos. En este sentido algunos autores consideran que ninguna P. E. puede tener éxito para superar los contradictorios procesos de acumulación y lo único que puede hacer es distribuir las ganancias en el auge económico, o las pérdidas en la recesión. La P. E. puede seguir el ciclo y solo marginalmente aminorarlo, pero en última ins

tancia no puede eliminar las fluctuaciones económicas, pues tendría que modificar las relaciones capitalistas de producción en las que se funda el sistema. De ahí la ineficacia y unilateralidad de la P.E. para eliminar las contradicciones básicas del sistema.

El marxismo ortodoxo ha desarrollado los enfoques instrumentalistas respecto a la función estatal. El carácter que la política económica tiene en estas visiones, descansa en el siguiente razonamiento: la P.E. al emanar del Estado capitalista entendido como instrumento de la burguesía, no puede sino responder a los intereses de la clase capitalista. Así por ejemplo Jean-Luc Dallemagne sostiene que "siendo (el Estado) el medio político que la burguesía se proporciona para asegurar su dominio económico, el Estado aplica una política económica que tiende a elevar la tasa de explotación".^{8/}

Se trata además de una visión economicista, según la cual la economía es el factor dominante y por tanto se limita el papel de la lucha de clases, y por tanto de la lucha política por el Estado. El Estado aparece como el instrumento de la fracción económica más poderosa o como la corporización del conjunto de la burguesía o del capital en general (social), por lo que si bien el capitalismo tiene en él un instrumento que le puede ser útil temporalmente, en definitiva no puede ir más allá de lo que constituye el núcleo fundamental de las contradicciones del modo de producción capitalista.^{9/}

Las dos conclusiones principales a que llegan los enfoques instrumentalistas son:

- a) La política económica no responde sino a los in-

tereses de los grupos más poderosos de la burguesía,

b) Lo más que la política económica puede hacer es postergar el inevitable momento en que se expulsará al ya, en todo caso, moribundo capitalismo.^{10/}

Por supuesto que existen otras posiciones intermedias en lo referente al concepto y al contenido de la P.E.

En el enfoque marxista un hueco que es necesario cubrir es la crítica de la P.E. como un proceso real. En segundo lugar es necesario estudiar los procesos de cambio a través del análisis de las posibilidades que puede tener la política económica entendida como campo un localizado y específico de la lucha de clase, cuando se convierte en un canal importante, no sólo del enfrentamiento ideológico, sino para la construcción de una nueva hegemonía por otro grupo social. De ahí pues la necesidad de elaborar y precisar propuestas alternativas.

Una perspectiva de esta naturaleza implica superar la concepción tradicional que coloca al Estado como un ente sujeto y a la sociedad como un ente objeto de las acciones estatales, y considerar la participación real de los grupos dominados en las decisiones, y evidentemente, una autonomía relativa del Estado que coloque en el análisis no solo las relaciones económicas sino también el quehacer político.

Un componente igualmente relevante para avanzar en el análisis de la P.E. es la consideración de las fuerzas sociales y políticas como un proceso dinámico y contradictorio. En esta dirección se recupera la lucha de clases como un conflicto entre las instituciones del Estado y entre los grupos y las cla-

ses sociales. Estos planteamientos introducen elementos para una consideración distinta a la visión instrumentalista. 11/

Algunos autores marxistas han conseguido avances, por ejemplo Elmar Alvater estudia el significado del Keynesianismo como forma particular de alianza o compromiso entre los sectores burgueses más dinámicos y los grupos organizados de la clase obrera, como elemento de transformación de la relación entre el Estado y la Economía. 12/ Sin embargo, el estudio de la P.E. ha recibido escasa atención, en lo referente a las relaciones entre el conflicto social, la red institucional encargada de la P. E. y el funcionamiento del sistema económico. 13/

1.2. Sobre la especificidad de la Política Económica.

La consideración de una visión distinta de la política económica reclama un acercamiento explícito y amplio con los condicionamientos políticos que rodean a la política económica. Dicho de otra manera, hay que rescatar y ponderar mucho más, en el análisis y en la práctica de la política económica, lo que pudiera considerarse como la economía política de la política económica.

La especificidad de la P. E. no puede ser, una simple traducción de paradigmas teóricos. La P. E. con las mediaciones y especificidades del caso, no puede ser concebida como un conjunto lineal de decisiones generadas en la cumbre estatal, sino un proceso donde lo político y lo económico se combinan, permitiendo a distintos grupos sociales su exploración y que, en ciertos momentos, se convierte en un poderoso instrumento de transformación social. Es decir, la P.E. es una práctica so-

cial del poder que se encuentra cruzada por la historia, la lucha de clases, el nivel de desarrollo, las formas de inserción en el mundo, la geopolítica, la dotación de recursos, y no sólo por los paradigmas teóricos en que se respaldan sus acciones. 14/

La política económica sería en todo caso un conjunto complejo de acciones que encuentra en el Estado su principal protagonista, quien resume, en cada caso y siempre de manera contradictoria, la disputa en torno a la generación y la forma de utilización del excedente económico en que se basa la reproducción de la sociedad y los rumbos de esa producción. 15/

Como resultado del propio desarrollo capitalista, la política económica se ha vuelto un elemento de gran influencia sobre la evolución económica y social; ha dejado de ser una práctica subordinada, con el carácter aleatorio y aún marginal que tuvo en las etapas iniciales de desarrollo capitalista. Hoy la relación Estado-Economía es, por así decirlo, una relación que otorga un lugar y una importancia privilegiados a ciertas prácticas del poder, entre ellas a la política económica. 16/

Es común encontrar en algunas visiones sobre el concepto de política económica el predominio de lo económico; estos planteamientos, en su desarrollo cognoscitivo, tratan de derivar la política económica como una consecuencia implícita o una resultante emergente de ciertas teorías económicas, en las que la formulación de la política económica y su evaluación se someten a una prueba de "lógica económica". En otras posiciones la determinante política se impone a la consideración eco-

nómica. La existencia de distintas posiciones conduce a afirmar que ambas se contraponen. Sin embargo, como ha señalado Samuel Lichtenztein, es la ausencia de discusiones metodológicas para definir el contenido y el alcance de la política económica lo que origina encerrarse en una u otra posición. Este hecho es producto de no establecer coordenadas que permitan definir el objeto y el contenido de la política económica.

En una visión creativa de la P.E. los componentes de "lo político" y "lo económico" deben aparecer conjugando dos sistemas de relaciones de poder: Un componente estructural o sistema de dominación general, que se establece entre clases sociales en virtud del proceso de producción de mercancías y de reproducción del capital (lo económico) y un componente coyuntural de dominación específica que se entabla y reproduce socialmente entre clases y fracciones en torno de los Estados y sus prácticas (lo político).

En los enfoques convencionales circunscritos al ámbito de lo económico y puramente instrumental normalmente se entiende a la política económica como la expresión en el plano de la acción económica que sigue a la teoría económica. Lo anterior plantea el problema de la correspondencia entre el cuerpo de interpretación teórica a partir de la cual se fundamentan objetivos e instrumentos de política económica y la realidad objetiva a la que esas construcciones teóricas buscan reflejar y aplicarse: Este problema se reproduce en dos planos sucesivos: el grado en que efectivamente se corresponden unas proposiciones de política económica con los entendimientos teóricos en que

supuestamente se sustentan y la medida en que los propósitos de clarados de determinadas políticas corresponden efectivamente a sus objetivos verdaderos. Parece inútil desconocer hasta donde siguen pesando en nuestro medio -y entendido, no sólo como antecedente histórico sino como vigencia actual- la construcción de modelos teóricos a partir de supuestos de "libre competencia" y de "soberanía de mercado". Con la derivación lógica de que si estos están en la base de determinadas proposiciones de política económica y contrastan en los hechos con condiciones de pronunciada dependencia externa y de altos grados de organización oligopólica interna y externa, es claro que tales proposiciones de política económica que derivan de ellos resultan ser inapropiadas o ineficaces.^{17/}

Habría que añadir que al ser la economía una ciencia con un doble carácter social e histórico, la P. E. se modifica en el transcurso del tiempo y difiere entre países. Esto es, las dimensiones de carácter temporal y espacial que definen los límites de validez científica de toda teoría también están presentes en el carácter y en la naturaleza de la política económica.

La misma manera de concebir la Política Económica ha experimentado cambios en el espacio y en el tiempo. Los cambios y las modificaciones que han surgido en el sistema capitalista han provocado que los objetivos y los instrumentos de la P.E. se hayan modificado también: desde los mercantilistas -quienes perseguían consolidar los estados nacionales mediante prácticas comerciales- hasta los monetaristas actuales que plan

tean el desgaste de las soberanías nacionales mediante la eliminación y/o subordinación de las políticas económicas nacionales.

Una tarea complicada que surge al delimitar el ámbito particular de la política económica es el hecho de que cuando se estudian extensos períodos históricos podría parecer que ésta tendiera a perder su especificidad, quedando subordinada a las modalidades y al campo del desarrollo económico. Las prácticas de la P. E., se vuelven, en estos casos, tan consistentes y armónicos con el patrón de acumulación que su manejo tiende a adquirir, o mejor dicho a reflejar una conceptualización estructural que en "última instancia depende de". Pero, tal sería el resultado de un planteamiento simplificador y abstracto. En la realidad la política económica está inscrita en el estudio de formaciones nacionales (sociales) y no sólo en un sistema o modo de producción. Esto implica que su comprensión, por un lado, exige interpretar una combinación de objetivos económicos y políticos en la acción estatal, y, por otro lado, necesita explicar los desajustes, reajustes y contradicciones que se presentan y son previsibles en la gestación y aplicación de la política económica, en un campo de fuerzas entre el poder económico y el poder político (entendidos como poderes diferenciables, no idénticos). Así para Samuel Lichtensztein "el estudio de la política económica define su ámbito propio cuando se elabora en condiciones económicas, políticas e ideológicas, histórico-específicas. Aunque con una mayor complejidad, la demarcación de su objeto es más pertinente entre los límites críticos de las

coyunturas (períodos coyunturales) que en la ideal coherencia entre estructuras. Este es el contexto que, a nuestro modo de ver, mejor precisa el papel que la disciplina cumple en las ciencias sociales, sin desmedro de reconocer como lo hacemos, que no es ésta la única perspectiva de trabajo". 18/

Para Danilo Astori la P.E. no debe perder una perspectiva esencial de estrategia, de futuro. La visión de la P. E. no estaría completa, si no tuviera un plano prospectivo; lo importante es que este plano continúa situado en el nivel histórico. Su distinción, en todo caso, obedece a que le añadimos un rasgo nuevo y fundamental que lo diferencia de los análisis de orden ortodoxo y de todo otro tipo "de pronósticos". En esta visión de "futuro" se estudian procesos de cambio, es decir, la realidad histórico-específica de fenómenos de transición y transformación en el funcionamiento político-económico-social. La visión de futuro que está aquí no es la de modelos de pronósticos elegantes y sofisticados sino en rigor y en esencia, se señala la conjetura de una racionalidad predominante de los nuevos objetivos, intereses y poderes que nos permitan encarar el intento de calcular su trama y trayectoria desde una perspectiva estratégica, de futuro, como la que se propone. En la perspectiva de futuro de la política económica los tiempos e inflexiones no son convencionalmente cronológicos (corto, mediano y largo plazo), sino que son medibles mediante el análisis de la factibilidad y la coherencia de un conjunto de proposiciones reestructuradoras que normalmente se les conoce como "proyectos, o modelos". Cada vez que los procesos de acumulación se encuentran distorsionados se "construyen" nuevos mecanismos de regulación

que en la economía y la política tratan de recomponer o modificar esas estructuras y reactivar el proceso de acumulación, así como los pactos sociales.

PARTE B. CATEGORIAS Y CONCEPTOS DE LA POLITICA ECONOMICA.

1.3 Categorías Básicas.

La doble dimensión, temporal y espacial de la P.E. advierte que se están estudiando fenómenos histórica y socialmente condicionados. De allí la necesidad de establecer con precisión el contexto histórico de esta disciplina para una adecuada definición. Desde esa perspectiva es factible acercarse a la tipificación de un grupo de conceptos que las distintas definiciones de política económica contienen. En opinión de Samuel Lichtesztejn todo intento de definición de la P.E. debe orientarse por su capacidad para abstraer y relacionar conceptos fundamentales de carácter general que denominaremos categorías básicas. 19/ Las relaciones entre categorías básicas nos permitirá, a su vez, destacar aquellas dominantes en las definiciones y contenidos de la P.E.

Las distintas conceptualizaciones sobre la P. E. tienen su base principal en el establecimiento de relaciones y jerarquías entre las categorías empleadas. En la mayoría de las definiciones sobre política económica van a aparecer como constantes, según Lichtensztejn cuatro categorías. 20/

- 1. El centro o poder de decisión: referido al Estado-gobierno, poder central, autoridades o agentes públicos responsables, agentes supremos o entes sujetos.

2. Las prácticas o mecanismos de decisión: referidos a acciones, medios, instrumentos, variables instrumentales, medidas.

3. Destinatarios sociales de las decisiones: referidos a sectores, actividades, unidades, entes objeto, clases sociales, grupos.

4. Propósitos de las decisiones: referidos a fines, objetivos, metas, conductas, comportamientos.

Y será la jerarquización y sus relaciones las que determinarán las distintas definiciones de P. E.

Las definiciones técnicas y convencionales de la P.E. denominadas comunmente economicistas, darán mayor peso a las categorías 2-4. En ellas, los medios o instrumentos tratan de alcanzar fines u objetivos; y el contenido de la P.E. se circunscribe a la óptima manipulación instrumental para lograr el fin perseguido. Por la importancia concedida a la instrumentación y a las prácticas visibles del poder, estas definiciones de la P.E. suelen ser tildadas como operativas, técnicas o convencionales, y tienen un fuerte sesgo tecnocrático.

Ilustran esta clase de posiciones, definiciones como las de Jan Tinbergen, que concibe a la P. E. como la manipulación deliberada de ciertos medios con objeto de alcanzar determinados fines económicos. El requisito pertinente y necesario de esta definición es la sustancial y dominante relación entre medios-fines de la P.E. Estas definiciones son tributarias y están inspiradas por la relación mayor "de medios escasos fines múltiples" que caracteriza el objeto de la economía según L. Robbins.^{21/} y que comprende corrientes económicas que van

desde la síntesis neoclásica hasta los planteamientos del monetarismo global.

En estas definiciones el centro o poder de decisión y los destinatarios de estas decisiones se encuentran considerablemente relativizados, aunque esto no implica que no importen, simplemente no se les considera en los supuestos de lo económico y lo político como sustanciales o característicos. Estas concepciones no son realmente apolíticas sino que, por el carácter que conceden a la economía como ciencia pura, desplazan la importancia de esas variables.

En el otro extremo estarían las posiciones que dan más importancia al carácter político-social, es decir, privilegian la relación entre las categorías, 1 y 3, poder de decisión - destinatarios sociales. Ello no significa que no sean consideradas las dimensiones técnicas de objetivos-instrumentos o de medios-fines.

En estas visiones se establece una cierta correlación de fuerzas sociales en disputa por arrancar mejores posiciones económicas. Por ejemplo, Carlos Lessa define la política económica como "las acciones de entes sociales sobre otros en el campo económico". Para Enrique Sierra es "la definición y administración del poder que la sociedad otorga a las autoridades públicas para restringir o acondicionar conductas de los agentes en las actividades económicas".

En estas definiciones se vuelve predominante la relación entre centro o poder de decisión y destinatarios sociales. Entendida la política económica así, las modalidades de esas relaciones políticas y sociales son las que darían fundamento

y explicarían las prácticas y los propósitos de esas acciones en la escena económica.

A diferencia del economicismo de la P. E., según las que la inclusión de los aspectos políticos (1) se circunscribe al campo de elección de instrumentos (2), y las de los aspectos sociales (3) al campo de definición de objetivos (4), en las visiones politicistas la idea de centro de poder (1) involucra a las prácticas o mecanismos de decisión (2), así como la categoría de destinatarios sociales (3) estaría involucrado a los propósitos de esas decisiones (4). Lo anterior ilustra que las definiciones operativas destacan expresamente la existencia de fines u objetivos económicos. Las politicistas tienden a omitirlos o mencionarlos de manera indirecta. Estas diferencias encierran elementos de juicio que están desarrollados o presentes fuera de las definiciones y que se expresan en las distintas formas de entender el funcionamiento económico, el papel del Estado y la relación entre ambos.

En las definiciones economicistas se invocan objetivos económicos pues son el propósito esencial y el resultado natural de un modelo o esquema simplificado de la economía y de la política que sirve de matriz analítica y teórica para la toma de decisiones.

En cambio, en las visiones politicistas basadas en una relación no predominantemente económica de medios y fines, estos últimos tienden a subordinarse y a desprenderse de un cuadro de condiciones inestables y de restricciones impuestas en última instancia por la estructura social y de poder.

Sin embargo las versiones economicistas y politicistas impiden definir la especificidad de la P. E. Una definición más precisa no puede quedarse en una frontera difusa y alterable entre lo económico y lo político, sino que exige rescatar la original correspondencia que se establece entre ambos planos de relaciones sociales. El significado último de esa articulación (lo político- lo económico) se comprende mejor a la luz de los objetivos perseguidos; ya que ninguna otra categoría (medios, actores y fuerzas sociales) puede dar cuenta del entrelazamiento particular que define los fenómenos y prácticas que constituye su objeto a un elevado nivel de abstracción. En este sentido Samuel Lichtensztejn ha afirmado "los propósitos de la política económica pueden entonces distinguirse en un momento dado, por dos razones mancomunadas: por su papel atenuador de ciertos problemas económicos (su aspecto u objetivo económico explícito) y por el papel de salvaguardar, dentro de ciertos límites, la cohesión política de las estructuras, de la que emanan las decisiones (su aspecto y objetivo político implícito). En lo fundamental, la especificidad de la política económica se establece desde el momento en que se comprende que a través de sus objetivos económicos se entienden cubiertos y se contemplan simultáneamente ambos aspectos y no uno de ellos, indistinta o preferentemente. Por lo tanto, nuestra fórmula sería aquella que distinguiese el contenido de la política económica por la existencia de objetivos económicos que son necesariamente objetivos políticos en el sentido indicado".^{22/}

Tomando en consideración lo anterior un punto de par-

tida pertinente para tratar la especificidad de la P.E. consiste en prestar atención a los objetivos de la P.E. como una categoría central.

En efecto, históricamente, los objetivos de la P. E. constituyen la síntesis entre lo económico y lo político. Son esos objetivos los que reivindican tanto su índole económica como las acciones del poder político en este campo. Al buscar el logro de los objetivos económicos se están fijando, indisolublemente, objetivos políticos precisos.

La P. E. es económica en tanto se dirige a la producción y al uso de excedente, procesos en los que se basa la reproducción del sistema y su orientación sociopolítica. La P.E. es política porque implica una disputa entre grupos por la producción, la distribución y el uso del excedente. De esta manera, la P. E. es el resultado de conflictos entre grupos y clases que tienden a consolidar, recrear o disolver equilibrios político-sociales en el campo económico.

La P. E., así concebida es una práctica de las fuerzas sociales sobre la producción, apropiación y usos del excedente económico, en el marco de la lógica del sistema y donde caben opciones, ya sea con el propósito de configurar una nueva hegemonía de fuerzas sociales o para reproducir ampliamente la existente (para mantener el status quo). Por ello concluimos que la P. E. es una práctica histórica, que no es exclusiva del bloque de fuerzas sociales en el poder, y tampoco privativa del Estado. 23/

No existe una suerte de monopolio de la política eco-

nómica, sino que es una práctica de las distintas fuerzas sociales en disputa por el destino de la reproducción social.

La especificidad de la política económica se establece desde el momento en que se comprende que a través de sus objetivos económicos "se entienden cubiertos y se contemplan simultáneamente" tanto lo económico como lo político y no solo uno de ellos. El contenido de la política económica se distingue por la existencia de objetivos económicos que simultáneamente son objetivos políticos.

En este orden de ideas, el contenido de la P. E. no se define por los instrumentos manipulados sino a la inversa son los objetivos de la política económica los que otorgan el carácter instrumental a ciertos procedimientos o mecanismos de decisión.

A partir de esta idea la mejor opción para encarar el estudio de la política económica es partir de los objetivos y con base en éstos analizar los diversos instrumentos de la P.E. No es posible analizar la eficacia de los instrumentos de P.E. en abstracto. El análisis deberá realizarse en relación a las condiciones cambiantes de la realidad. 24/

1.4. Conceptos Básicos.

1.4.1. Objetivos de la política económica.

Los objetivos se refieren a los propósitos que el Estado persigue en sus acciones económicas; es decir, son los resultados que espera obtener con la aplicación de sus poderes o facultades en el campo de la producción y la distribución de los bienes y servicios, son en suma los efectos que busca provocar inten-

cionalmente en la realidad económica y social. Estos pueden referirse a cambios en las variables económicas o en su tendencia, aunque también pueden consistir en el mantenimiento de determinadas condiciones existentes. De esta forma los objetivos pueden estar vinculados a cambios en la realidad o al mantenimiento del status-quo.^{25/}

Sin embargo, debe aclararse que los objetivos están finalmente relacionados con los comportamientos de los grupos sociales que participan en la política económica. Los cambios en la realidad económica son provocados por los grupos sociales, es decir, son resultados del comportamiento de éstos. Así por ejemplo, el objetivo de incrementar la ocupación implica que los grupos sociales que crean empleos (las empresas públicas o privadas) los proporcionen en cantidad suficiente para que aumente el nivel de ocupación del conjunto de la economía. Por ello destaca que la P.E. no se refiere simplemente a acciones realizadas sobre variables económicas (unas como objetivos, otras como instrumentos) sino que su contenido sustantivo consiste en afectar a hombres, grupos y clases sociales.

De esta manera, los objetivos de la política económica se refieren al cambio, alteración o conservación de los comportamientos económicos de los grupos sociales a partir de los cuales se provocan cambios, conservación o alteración de la realidad económica en su conjunto o de partes importantes de ella.

En las visiones ortodoxas es muy generalizada la utilización del binomio medios-fines, en las que hace uso del concepto fines en lugar del de objetivos, aunque aparentemente se quiere designar lo mismo. La idea de fines denota la única ruta ha-

cia donde deben encaminarse la economía y la sociedad, es decir, esta ausente la intención y voluntad que en cambio sí está presente en la idea de objetivo, de ahí su mayor utilidad y precisión.

La especificidad de la política económica está dada principalmente por los objetivos. Son los objetivos que persigue el Estado los que permiten diferenciar a la política económica de las demás acciones de la política general del Estado. No se trata de objetivos exclusivamente políticos o exclusivamente económicos, pues ambos contenidos aparecen juntos.

En la formulación de los objetivos se refleja el papel de árbitro o la función conciliadora del Estado, ya que los objetivos no pueden responder exclusivamente a un grupo o clase social. Cuanto mayor es el nivel de generalización en que se plantean los objetivos mayor es, también, la necesidad de que aparezcan identificados con el interés general de la sociedad y, paralelamente, debe mostrarse menos directo el vínculo con los grupos y clases dominantes. Ello está condicionado, a su vez, por el nivel alcanzado en el desarrollo de las clases sociales y con su capacidad para lograr que sus propios intereses sean identificados como el interés nacional. Tal es el caso, por ejemplo, del objetivo del abatimiento de la inflación.

Según los intereses fundamentales, y de acuerdo con el grado de evolución de los bloques y fracciones dominantes, los objetivos centrales de la política económica estatal resumen el contenido y problemática de grandes épocas o períodos históricos. En este sentido, se llegan a identificar ciertos obje-

tivos perseguidos por el Estado con determinadas épocas históricas; pero, en el fondo, el contenido y la problemática de la época traslucen los intereses sustantivos y los problemas cruciales de las clases dominantes. 26/

Así, se identifica el gran objetivo de fortalecimiento y consolidación de los Estados Nacionales con la etapa en que la burguesía disputaba el poder de los señores feudales y luchaba por la creación y ampliación del mercado interno, fundamento de la Nación. Paradójicamente, lo mismo ocurre hoy con el objetivo de combate a la inflación vía prácticas recesivas, que expresa otra fase del desarrollo capitalista en su etapa de transnacionalización financiera, en la que el objetivo de la política económica -cada vez más transnacionalizada y homogénea- pareciera ser el de la desaparición de los espacios nacionales, como su caso extremo. 27/

1.4.2 Instrumentos de la política económica. Los instrumentos de la P. E. son los poderes que utiliza el Estado a fin de acceder a los objetivos expresos de la Política Económica.

Como hemos señalado antes la idea de poder es consustancial a la definición de instrumentos de P. E. Poder en ese sentido es la capacidad que tiene el Estado para condicionar el comportamiento de los demás grupos sociales de acuerdo con los objetivos que se propone alcanzar.

Con frecuencia se utiliza el concepto medios-fines en lugar (en el caso de medios) del concepto de instrumentos. De manera similar que la idea de objetivos-fines, el concepto de instrumentos parece mucho más preciso que el de medios pues

da una idea más clara al concebirlos como creaciones sociales relacionadas con el poder, en tanto que la denominación de medios puede incluir demasiadas cosas, es decir, es tan amplia - que puede incluir una gama extensa de elementos (recursos humanos, naturales, financieros, etc.) Sin embargo, este no es el problema crucial sino que bajo el concepto de medios se encubre la idea de que son los únicos recursos y los que toda la sociedad debe aceptar para alcanzar fines óptimos. La idea de instrumentos implica la posibilidad de disputa por aquéllos que se consideran más convenientes en aras de los intereses de los distintos grupos en confrontación.

Al igual que en el caso de los objetivos existe un carácter histórico-social en la generación y aplicación de los instrumentos de P. E. Samuel Lichtensztein afirma que no - - existen instrumentos que puedan entenderse como particulares y exclusivos de la política económica en toda circunstancia y en todo momento, sino que son las condiciones del desarrollo capitalista las que hacen eficaz o ineficaz el uso de uno u otro instrumento para la situación particular del momento.^{23/} Así, por ejemplo, la política fiscal en un escenario ortodoxo cumple un papel muy limitado, toda vez que debe circunscribirse al mantenimiento de un presupuesto equilibrado sin modificar, vía su participación, el funcionamiento "normal" de la economía. En cambio, en condiciones distintas, por ejemplo una situación de desarrollo capitalista crítico, la política fiscal anticíclica keynesiana se convierte en un instrumento altamente eficaz para recomponer, vía demanda efectiva, la realización de porciones del excedente económico.

A fin de establecer las diferencias entre los conceptos de instrumento y medida de P. E. debe señalarse que estas últimas implican el dictado de una norma jurídica o disposición legal que determina específicamente la puesta en práctica del instrumento, la intensidad con que se usa y la materia sobre la que recae. Una medida de P. E. sería, entonces, el uso particular y específico de un instrumento; por ejemplo, el instrumento es el poder del Estado para modificar el tipo de cambio, devaluando la moneda; la medida es la devaluación aprobada que establece un precio más alto para la moneda extranjera y señala las normas del funcionamiento del mercado cambiario.

El carácter histórico de los instrumentos de política económica consiste en que precisamente son producto del desarrollo histórico y social. No son válidos para cualquier realidad social y su vigencia está determinada por las condiciones concretas de cada país. Los instrumentos se crean, modifican o adaptan como respuestas a las circunstancias específicas en que el Estado tiene que actuar. No son permanentes, van cambiando con la realidad. A través del tiempo se modifica el contenido de los instrumentos y cambia la forma de emplearlos. Los países que se encuentran en distinto nivel de desarrollo utilizan instrumentos distintos de P. E. o en un mismo país, cuando la realidad se modifica, tienen que modificarse los instrumentos; es decir, el carácter histórico se refiere, como ya se mencionaba, a que los instrumentos son creaciones sociales, creaciones del hombre en su vida social, no son eventos naturales surgidos de una realidad ajena al hombre y no obedecen a leyes naturales que determinan un conjunto de medios y, por tanto, se pueden re-

gir por principios universales.

De acuerdo con las circunstancias específicas, los países pueden crear o adaptar su arsenal de instrumentos de política económica y este proceso creativo tiene lugar cuando ensayan formas inéditas de intervención. La adaptación instrumental es un proceso de adecuación de los instrumentos utilizados en otros países -adaptación que consiste en la modificación de instrumentos- a los problemas específicos que se quiere resolver. De alguna manera adaptación es también creatividad, ya que se desarrollan y perfeccionan los instrumentos de política económica.

La diversificación instrumental es resultado de la multiplicación de las funciones que el Estado tiene que cumplir en el actual estado de desarrollo capitalista; sin embargo, esta diversificación también responde a la lucha de intereses dentro del Estado, que es el medio en el que se decide, formula y aplica la política económica.

La creación, e incluso la adaptación, de instrumentos tiene, en determinadas circunstancias, un alto contenido empírico y no está libre de la improvisación, sobre todo cuando se presentan situaciones inéditas no consideradas en la historia de la utilización de instrumentos (por ejemplo, el control de cambios en nuestro país). Para los nuevos fenómenos muchas veces no existen respuestas conocidas o probadas y el Estado tiene que ensayar, improvisar (ensayo-error), y recurrir "a cosas nuevas" que en muchos casos prosperan y alcanzan la categoría de instrumentos y que en otros tienden a deshecharse.

Generalmente en el manejo de los instrumentos, en relación con los objetivos, se utilizan los criterios de eficacia y eficiencia, los cuales no son atributos intrínsecos a los instrumentos, es decir, no derivan de su naturaleza específica.

Los instrumentos no son eficaces o ineficientes en sí mismos su eficacia y la eficiencia se establecen en relación con los objetivos, en el entendido de que los instrumentos eficaces son los que permiten alcanzar los objetivos y la eficiencia de ellos tiene en cuenta la relación entre costos y resultados que implica el empleo de los mismos.

Para que un instrumento sea eficiente no sólo debe ser capaz de alcanzar el o los objetivos, sino que debe hacerlo en la mayor medida y con el menor costo. El costo de la utilización de un instrumento puede ser visto desde distintos ángulos, en términos económicos, sociales y políticos. Puede darse el caso, por ejemplo en la situación más reciente de la economía mexicana, en que lo importante es lo económico o lo financiero, aunque la eficiencia de los instrumentos deja mucho que desear en términos de los efectos sociales e inclusive políticos. La eficiencia de los instrumentos, entonces, puede tener varios significados; lo que resulta relevante en las experiencias latinoamericanas donde se reiteran y se aplican recomendaciones provenientes de organismos internacionales que destacan la conveniencia de emplear determinados paquetes instrumentales sobre la base de una pretendida eficiencia universal.

Como señala Carlos Lessa, es en la selección y aprobación de los instrumentos donde se determina quién gana y quién

pierde con las acciones de política económica.^{29/} De ahí que el análisis de los instrumentos tenga un alto contenido de juicio de valor por medio del cual se expresan los intereses de los grupos sociales.

Las preferencias que en el análisis general se manifiestan por uno u otro instrumento reflejan finalmente intereses de grupos. Se pueden identificar tres grandes instancias como fuentes de instrumentos:

1. La capacidad del Estado para dictar normas;
2. Las funciones económicas que cumple; y
3. La capacidad de persuasión. ^{30/}

a) La capacidad para dictar normas se relaciona con la naturaleza misma del Estado. A partir de la Constitución Política se fijan las bases de las que derivan los instrumentos de P. E., pero la propia Constitución Política puede ser reformada, modificada o cambiada, lo que confiere al Estado una enorme capacidad para crear modificar o suprimir instrumentos. Como hemos mencionado, el Estado no existe al margen de la sociedad. No es una entidad supra-social que dicte las normas desde una posición equidistante de los diferentes grupos y clases. Por ello no debe entenderse la capacidad para dictar normas como el atributo de un Estado neutral que cuida, sin parcialidades, los intereses de todos. Las normas económicas que dicta el Estado expresan la lucha de intereses y reflejan los de los grupos con mayor poder de influencia.

b) Las funciones económicas. La ampliación y diversificación de las funciones económicas del Estado capitalista

constituye otra fuente de instrumentos. Específicamente el Estado contemporáneo ha sido impulsado con el a fin de "resolver" los desajustes que entorpecen el proceso de acumulación de capital.

El sistema muestra una tendencia a la generación de desequilibrios en las diferentes esferas de su funcionamiento y el Estado debe corregirlas o contrarrestarlos. De la misma manera, las contradicciones sociales tienden a motivar la actuación estatal orientada a resolverlas o atenuarlas.

c) La capacidad de persuasión. El Estado puede inducir a los agentes sociales a que asuman determinadas conductas sin recurrir al uso de normas y reglamentaciones. Esta capacidad persuasiva depende de la fuerza que tengan las autoridades para hacerse escuchar por los agentes sociales. Este poder se basa en la confianza que las autoridades puedan despertar en la opinión pública, principalmente en los grupos que se pretende motivar.^{31/}

En el análisis de los instrumentos es posible reiterar lo anotado para los objetivos. Es decir que son históricos, deben cumplir con los atributos de eficacia y eficiencia. Sin embargo se debe resaltar que los instrumentos de política económica se crean, desaparecen o se adaptan a los objetivos de la P. E.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DE LA PRIMERA PARTE.

1. Las definiciones proceden de los siguientes textos. Herschel, F. "Política Económica". Siglo XXI Editores, Colección mínima, México, página 90. Astori, D.: Enfoque crítico de los modelos de contabilidad social, Siglo XXI Editores, México, 1979, Musgrave, R.: The Theory of Public Finance, Mc Graw Hill, New York, 1959 pág. 5. Tinbergen, Jan: Política Económica, cap. 1, F. C. E., 1961. Dallemagne, Jean-Luc: La Política Económica Burguesa, Siglo-XXI Editores, México 1974.

2. Este planteamiento aparece a nivel de presentación en la introducción que Gerardo Aceituno hace del texto "Lecturas de Política Económica de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM, 1982". Allí se lee lo siguiente "Todo parece indicar entonces, que son los supuestos relativos al funcionamiento de la Economía y las modalidades bajo las cuales se desarrollan las relaciones del poder - que se pueden resumir en grados de equilibrio y autonomía - los que determinan diferentes concepciones y enfoques de la Política Económica", pag. 10.

3. Aunque ésta es una perspectiva de trabajo a un alto nivel de abstracción. Eso no obstaculiza que existan intentos para que su objeto se aproxime lo mayor posible a un tipo de formación social en el que se puedan inscribir los casos nuestros (capitalismos tardíos y dependientes). Para ello los elementos analíticos e interpretativos deben enfocarse preferen-

temente hacia formaciones sociales de mediano desarrollo. Además es importante señalar que los temas no son excluyentes.

4. Este problema es evidente cuando se tienen que argumentar los fundamentos económicos de la intervención del Estado (efectos externos, bienes colectivos, situaciones de monopolio y de "Second Best"). Los fundamentos de las políticas industriales (políticas de la competencia, políticas de ayuda del Estado a la reestructuración industrial). Los fundamentos de las políticas de crecimiento inspirados en los análisis de Solow y Swan. Y en los fundamentos teóricos de la elección entre diversos tipos de política económica en la "afectación" de recursos.

5. Sin embargo, esto es un planteamiento teórico-abstracto. En las posiciones concretas el pragmatismo hace presa de muchas de las acciones de política económica, encontrándose casos de una incoherencia total entre el planteamiento abstracto y las acciones concretas. Por ejemplo: el proteccionismo comercial en países que pregonan el liberalismo a ultranza; reducción de la acción estatal, cuando la presencia del Estado es vital para el funcionamiento económico, etc.

6. Rivera, Urrutia, E. "Presencia Popular en la Política Económica" Investigación Económica No. 170, F.E. UNAM, 1984.

7. Ingraio, Pietro, "Los Nuevos Bienes", Investigación Económica No. 169, 1984, pág. 12. FE. UNAM. Los subrayados son nuestros.

8. Dallemagne Jean-Luc. La Política Económica Burguesa, Siglo XXI, Editores, México 1974 p. 163, citado en Rivera Urrutia. op. cit. pág. 223.

9. Rivera Urrutia, op. cit. pp. 224-225.

10. Idem.

11. Poulantzas Nicos: Poder y Clases Sociales en la Sociedad Capitalista, Siglo XXI Editores, México. Las clases sociales en el capitalismo actual, siglo XXI Editores, México Alvarez Elmar. Notas sobre algunos Problemas del Inversionismo Estatal. El Estado en El Capitalismo Contemporáneo. Sonntag y Valecillos, Siglo XXI, Editores, México. "Política Económica y Crisis", Cuadernos Políticos, Núm. 22. Editorial Era, México, 1979. Ingraio Pietro. "Los Nuevos Bienes". Investigación Económica, 169. Julio-septiembre de 1984.

12. Esta preocupación es desarrollada en el trabajo "Política Económica y Crisis". El análisis de Alvater se refiere a países europeos pero resulta muy sugerente para el estudio del fenómeno nuestro en particular de las experiencias desarrollistas y en general de países latinoamericanos con presencia importante de partidos obreros y populares.

13. Rivera Urrutia pag.227 op.cit. Los planteamientos que se desarrollan en este trabajo tienen la intención de señalar algunos elementos, que en nuestra opinión, están en la misma dirección y preocupación de este autor.

14. Véase Cordera Rolando. "El Discreto Encanto de la Política Económica", Nexos No. 38, Enero de 1981.

15. Idem.

16. Ibidem.

17. Lo cual nos lleva a una importante conclusión relacionada con el carácter histórico (temporal-espacial) de la política económica. En los países latinoamericanos los esquemas de política económica necesitan evaluarse a la luz de un marco teórico que tenga en cuenta la naturaleza específica del capitalismo tardío y dependiente.

18. Lichtensztejn, S. "Proposiciones para la definición de un departamento de Política Económica", Mimeo.

19. Lichtensztejn, S. Capítulo I. "El Contenido de la Política Económica". En "Enfoques y categorías de la Política Económica", pág. 15. Lecturas de Política Económica. op. cit.

20. Esta parte es un apretado resumen de los aspectos que se consideraron más relevantes del capítulo I. "El Contenido de la Política Económica" de Lichtensztejn S. Lecturas de Política Económica. op. cit.

21. Además de la definición de Tinbergen, se pueden mencionar la de Saint Geours, I. en La Politique Economique. Introducción. p. 1. Ed. Sirey 1973 y la de Meynaud Jean, para quienes la Política Económica guarda relación con "las intervenciones del Edo. en la administración de los recursos escasos".

22. Lichtensztejn S. señala que la mejor forma de entender la articulación entre lo "político" y lo "económico" es "a la luz de los objetivos perseguidos, desde que estos constituyen la síntesis y la clave de la especificidad de la política económica", pág. 22 op. cit. Los subrayados son nuestros.

23. Véase Cordera R. op. cit. y Aceituno, G. op. cit.

24. De hecho, la historia de la P.E. en América Latina durante las últimas décadas ofrece numerosos ejemplos elocuentes sobre la utilidad de determinados instrumentos en determinadas circunstancias y su esterilidad en circunstancias distintas, en una suerte de desgaste o pérdida de idoneidad de los instrumentos ante la creciente complejidad de los problemas que se procura resolver. Tal parece que en la actualidad estamos asistiendo a una crisis instrumental de la P. E.

25. Este apartado sobre los objetivos e instrumentos de la P. E. se apoya en los trabajos mimeografiados, dirigidos por Pablo Ramos en el Cecade, 5 pp. 1982, México. "Los Objetivos de la Política Económica y Los instrumentos de la P.E."

26. En el trabajo sobre "Los Objetivos de la P.E." de Pablo Ramos se señala que "la justificación de los objetivos en términos históricos se da a través de su correspondencia con la realidad; es decir, por su vigencia definida en el tiempo y el espacio". Para ser tales, los objetivos deben responder a la realidad. y tener distintas formas de justificación.

La justificación en términos sociales es una justificación de clase. Los objetivos deben expresar los intereses sustantivos de las fracciones dominantes, pero también deben tener en cuenta los intereses de la oposición, o sea de los grupos dominados. Esto se debe a que toda política económica requiere contar con un consenso mínimo.

La justificación en términos teóricos proviene de una "ciencia oficial" que los respalde. Los objetivos deben sustentarse en un conjunto de conocimientos teóricos sistemáticos que expliquen la realidad y enuncien las leyes de su funcionamiento. Aquí está implícito el contenido ideológico, pues toda teoría es, al mismo tiempo, ideología.

Los objetivos de Política Económica deben observar determinados atributos:

- a) La justificación, tanto social como teórica.
- b) Eficacia. Entendida como la capacidad para resolver los principales problemas de esa realidad.

c) Eficiencia. El contenido de eficiencia significa que los objetivos no solo deben corresponder a los problemas y mostrar su capacidad de resolverlos, sino que deben aparecer como la solución más adecuada al momento histórico. Así la eficacia se refiere a que el cumplimiento de los objetivos implicaría la solución de los problemas y la eficiencia consiste en que esa solución es la de menor costo o de máximo resultado.

d) Interés General. Los requisitos de legitimidad y consenso mínimo muestran que los objetivos de la política económica deben reflejar, en cierta medida, el interés general de la sociedad. La Política Económica no puede mostrarse total y exclusivamente condicionada por los intereses de las clases dominantes aunque ellos formen su contenido esencial. Si ocurriera lo contrario, los objetivos no podrían lograr el consenso mínimo para lograr el equilibrio político necesario. Los objetivos aparecen identificados con el interés nacional (por ejemplo la inflación) mostrándose por encima de las clases y trasluciendo una representación de los intereses colectivos de la nación.

27. En el trabajo señalado de Pablo Ramos se realiza una clasificación de los objetivos históricos de la Política Económica que se podrían esquematizar de la siguiente manera:

EVOLUCION HISTORICA DE LOS OBJETIVOS DE
POLITICA ECONOMICA.

OBJETIVO HISTORICO	PERIODO HISTORICO	RESPALDO TEORICO	AGENTES SOCIALES RELEVANTES.
1. Consolidación y fortalecimiento de la nación.	Fines del Siglo XI hasta mediados del siglo XVIII	Doctrina Mercantilista, especialmente la teoría de la Balanza Comercial.	-Burguesía en ascenso (comercial) -Eco. interventor fuerte.
2. Mantenimiento de la Libertad Económica.	Desde el tiempo de la Revolución Industrial hasta la crisis de 1929.	-Fisiocracia -Escuela Clásica -Escuela Neoclásica.	-Existe una burguesía en el poder, con predominio industrial-financiero. -Eco. liberal clásico.
3. Estabilización Económica.	1929 - 1945 (período de Guerras y Entreguerras).	-Keynesianismo. Especialmente el principio de la demanda agregada.	-Resurgimiento del Eco. Intervencionista anti-cíclico. -Existen <u>Factos Sociales</u> .
4. Crecimiento Económico	1945-1973 (período de crecimiento de Posguerra).	-Post keynesianos (Domar-Harrod). -Síntesis Neoclásica (Hicks-Hansen).	-Eco. Intervencionista promotor del crecimiento económico. (Desarrollista). -Capital productivo transnacional. -Reforzamiento de pactos sociales. (Capital-Trabajo)
5. El conflicto actual ¿Menos inflación o menos desempleo?	¿1973- ? Profunda crisis de los setentas y ochentas.	-Monetarismo y sus derivaciones.	-Capital financiero (predominante). -Readecuación del Eco. Intervencionista. -Reversión de los pactos sociales.

El problema actual de decidir cuál debe ser el objetivo de la Política Económica es de vital importancia práctica, tanto para la definición de las acciones económicas del Edo. como para la disputa de los grupos sociales. Los recientes ensayos latinoamericanos y de países centrales demuestran el agotamiento de las formas en que se daba el viejo objetivo del crecimiento económico. Como principio rector de toda la acción del Estado, y dejan ver que la problemática capitalista actual ya no es la misma de los últimos treinta años. La crisis del Edo. desarrollista o del bienestar está planteada, pero, todavía no ha sido resuelta; lo mismo parece ocurrir en el campo de los paradigmas teóricos de la economía.

28. Lichtensztejn, S. op. cit. pp. 22 y 23.

29. Lessa, Carlos. "La Política Económica como Proceso", ILPES, 1967, Mimeo, p. 23.

30. Ramos, Pablo. "Los Instrumentos de la Política Económica", Mimeo, CECADE, S.P.P. 1982. pp. 42-46.

31. Para una profundización del tema se recomienda el trabajo de Enrique Sierra: "Análisis e Instrumentos de Política Económica", Mimeo ILPES. En este trabajo se dice que la fuente de estos instrumentos depende más del poder efectivo, que del poder formal de las autoridades.

P A R T E I I

LA POLITICA ECONOMICA COMO PROCESO:

ENFOQUES, TIPOLOGIA Y FACTORES CONDICIONANTES.

PARTE II**LA POLITICA ECONOMICA COMO PROCESO: ENFOQUES, TIPOLOGIA Y FACTORES
CONDICIONANTES.****Introducción.**

El presente capítulo examina la P.E. desde su perspectiva de "proceso". Considerando que los factores que explican el funcionamiento de la economía no pueden ser sólo asimilados a aquellos que surgen de la lucha de clases, ya que en la economía está presente también la dimensión del agente individual- y sus comportamientos-, que sólo en forma mediatizada se comporta como parte de un grupo social.^{1/} Lo anterior no ignora que los actores relevantes de lo económico son las clases sociales y el conflicto social que representan. Sin embargo se quiere resaltar otras dimensiones que lo económico también considera como determinaciones propias y que condicionan su comportamiento, asignándole al individuo una "autonomía relativa" respecto al conflicto social. Además señalaremos algunos factores que condicionan el comportamiento de los agentes en los procesos de P.E.; examinaremos diferentes enfoques en los procesos de P.E.; presentaremos una tipología de procesos de P.E. Por último, se incluye una breve síntesis de elementos condicionantes de la P.E., con el propósito de insistir en su complejidad.

PARTE A. LA POLITICA ECONOMICA COMO PROCESO:**ENFOQUES.****2.1. La Concepción de la Política Económica como proceso.**

Como señalamos más arriba la P.E. supone un poder que, mediante sus acciones, puede afectar las actitudes y

comportamientos de los distintos grupos sociales. Es decir, la política económica entendida en sentido restringido, como sólo la acción gubernamental que altera los resultados posibles de la actividad económica de los individuos. Sin embargo, los grupos sociales tienen a su vez la posibilidad de afectar el proceso de toma de decisiones, en materia económica.

Los grupos sociales tienen características particulares dentro del proceso de política económica: son históricos, multifuncionales, cambiantes y contradictorios,^{2/} tienen diferentes actitudes y comportamientos; entendiendo por actitudes las valoraciones mentales hacia ciertos fenómenos y por comportamientos esas actitudes llevadas a la práctica. Los grupos sociales van a reaccionar en forma distinta ante un mismo fenómeno económico.^{3/}

En la medida en que a los operadores de la política económica les interesa desatar actitudes y comportamientos por rutas y senderos determinados, la forma concreta como los grupos sociales actúen en el proceso que se quiere conducir se convierte en un elemento básico para la comprensión de las distintas actitudes y comportamientos ante un mismo fenómeno. Por ello surge una pregunta relevante. ¿De qué dependen las distintas actitudes y comportamientos de los grupos sociales en los procesos de política económica?

Esta pregunta requiere una aclaración puesto que ningún proceso existe aisladamente y se agota en sí mismo, y de otra parte no es sólo condicionado por procesos de política

económica anteriores, sino que sufre la influencia de los demás procesos que se desarrollan concomitantemente. Es decir existen relaciones ricas y complejas que devienen en nuevos elementos que condicionarán procesos posteriores. Es decir, el proceso de P. E. forma parte de una categoría mucho más amplia y totalizadora que es el conflicto social global. Se ubica en un contexto histórico concertadamente determinado y en su desarrollo intervienen elementos de toda la vida social y no solamente los económicos, y por supuesto su influencia rebasa la esfera de lo económico.

Una primera respuesta a la anterior pregunta debe partir del reconocimiento de que los grupos sociales participan en los procesos de P.E. asumiendo actitudes que, explícitas, se conforman en comportamientos. Estas actitudes son entendidas como posturas valorativas y cambiantes que adoptan los grupos en relación a determinadas acciones de la P.E. y el comportamiento se entiende en las formas concretas y modalidades como los grupos sociales actúan en el proceso.

Las actitudes y comportamientos de los grupos sociales en los procesos de P. E. van a estar determinados por los que podemos denominar factores objetivos y subjetivos. En el momento en que los grupos participan en un proceso determinado (una negociación salarial por ejemplo), es factible identificar en ellos un conjunto de factores objetivos y subjetivos que informan su comportamiento.

No es el objetivo de estas notas indagar sobre el

proceso genético de esos factores (cómo se configuran en los grupos), sino interesa únicamente el perfil del comportamiento de los grupos sociales en el proceso de política económica. Para efectos expositivos es posible disociar los factores objetivos y subjetivos que, sin embargo, en la realidad constituyen un conjunto indisoluble.^{4/}

Los factores objetivos serían aquellos que determinan la existencia del ser social, es decir, lo que los grupos sociales son en un momento histórico concreto. En este sentido se pueden mencionar: 1) la posición del grupo en el sistema económico, distinguiéndose su funcionalidad y capacidad para el ejercicio del papel económico que realiza. No todos los grupos sociales están igualmente dotados, lo que da lugar a distintas posiciones en la producción, la distribución y el uso del excedente económico. 2) la posición de los grupos sociales en el sistema socio-político y su ubicación y funcionalidad social. Lo anterior se refiere al lugar que ocupan en la estructura de poder; ello define la cuota de poder, formal o informal, de que se dispone en función de los papeles sociales que cumplen los grupos.

Factores subjetivos. Estos factores determinan el nivel de la conciencia social. Lo que los grupos sociales piensan que son en un momento dado: es el nivel de lo que se cree que es. Estos factores, determinan lo que se piensa que es la existencia social.

Entre estos factores se pueden mencionar:

1) Información sobre la realidad, lo que se conoce sobre el contexto y el proceso en que se participa. Esta información condiciona la visión que se tiene de la realidad. No todos los grupos sociales tienen la misma información; existen distintos niveles y accesos a ella. Hay grupos que pueden controlar la información a fin de controlar expectativas y, por tanto, actitudes y comportamientos de otros grupos sociales. Esto significa que la información es poder.

2) Los intereses, tanto en el sentido de su posición actual, como en lo referente a lo que se desea. Se puede tener conciencia del grupo social al que se pertenece tanto en su posición actual como en lo referente a lo que se desea en el futuro. Aquí se podría, quizá, establecer una diferencia entre aquellos intereses esenciales, cuya falta de atención involucraría una honda alteración del grupo social (entre ellos su propia preservación) de aquéllos de tipo no esencial, que se traducen en ciertas escalas de preferencia sujetas, coyuntural o circunstancialmente a alteraciones.

3) Las expectativas, en el sentido de lo que se cree que ocurrirá. Las expectativas pueden ser formuladas según dos hipótesis básicas: ¿qué ocurrirá sin o con su participación en el proceso?. Por ejemplo, una empresa mediana aspira a ser grande y ello modifica su perfil de actuación en el proceso de P. E.

4) La ideología como sistema general de ideas sobre el hombre, la sociedad y la economía: específicamente las

teorías económicas como parte integrante de la ideología y de la forma de entender el funcionamiento de la economía y la sociedad. Estos conjuntos de ideas explican lo que se cree que es la realidad económica (keynesianos, neoclásicos, marxistas). Las posiciones ideológicas llevan a los grupos sociales a esperar lo que la realidad económica debe ser. La gama de agentes que participan en el proceso productivo es amplia y se presenta polarizada, entre los que ejercen el poder de control e iniciativa y la masa trabajadora. A esa polaridad responden concepciones profundamente distintas de la realidad social única en la que todos están insertos. Estas concepciones particulares de la realidad social asumen la forma de ideologías cuando los grupos de agentes en cuestión toman conciencia de que es posible mejorar su situación en la apropiación del producto social. Por tanto existe ideología cuando se abre un espacio para la lucha entre grupos antagónicos. Los que se arman de ideología son los que defienden la preservación de un status quo y quienes se empeñan en modificarlo.

Estos factores son inter-influentes y a la vez existe una interacción permanente entre los grupos participantes en el proceso y los procesos en que participan; realizan los procesos y son por ellos modificados en una relación dialéctica: en este sentido los factores que informan su comportamiento están en constante movimiento.

El proceso de P. E. vendría a ser el resultado de la interacción de un vasto conjunto de comportamientos de los agentes sociales protagonistas: cada uno de ellos se comportaría

en el proceso de una forma particular y animado por una intencionalidad distinta (su proyecto). Bajo esta perspectiva se recupera para la P. E. su carácter de producto social a partir de una multiplicidad de comportamientos (muchos de ellos microcomportamientos) y no sólo el enfoque, hoy tan usual, de considerar el comportamiento de los agentes económicos como una interacción básicamente de macroagregados.^{5/}

Al entender la política económica como un proceso, en éste las acciones dirigidas desde un poder estatal sobre los grupos sociales se traducen en modificaciones de comportamiento (reacción) de los grupos objeto a los cuales fue orientada intencionalmente la administración del poder e implica, además, una posible repercusión que se traduce en cambios en el comportamiento de otros grupos sociales a los cuales no se dirigió de manera intencional la medida de política económica. Las repercusiones pueden ser de dos tipos básicos: favorables o desfavorables al cumplimiento del objetivo de P.E. Por ejemplo, el Estado persigue como objetivo un equilibrio en el sector externo; la acción o medida de política económica establece la prohibición a importar un conjunto de artículos, la reacción que se espera en el caso de los importadores es que éstos dejen de hacerlo; sin embargo pueden existir repercusiones tanto favorables como desfavorables, las cuales son los efectos indirectos que aparecen como resultados de las acciones de política económica.

Estas repercusiones son las reacciones de los grupos a los que no se dirigió intencionalmente la medida; en nuestro ejemplo, una repercusión desfavorable podría ser la importación ilegal o contrabando ante la restricción a importar, en tanto que una repercusión favorable sería la contribución a la sustitución

de importaciones con lo que se apoyaría el objetivo finalmente perseguido de ajustar al sector externo.

Lo anterior nos indica que las acciones de P. E. van a resultar en una combinación de efectos favorables y desfavorables que globalmente contiene los cambios más generalizados en las variables económicas y demás aspectos de la vida social, en un proceso de integración de las acciones, reacciones y repercusiones que una medida de P. E. puede generar. La resultante de una acción de política económica puede conducir a un conjunto de modificaciones en los comportamientos económicos de los agentes que hace necesario el seguimiento del proceso que desata. Expuesta en forma simplificada, ésta sería esencialmente la visión de la P. E. como un proceso ^{6/}

Sabemos que los distintos grupos participantes de un proceso de P. E. pueden ser sujetos y objetos del mismo. Sin embargo quedan pendientes varias preguntas ^{7/} y de sus respuestas pueden colegirse las coordenadas para la clasificación de distintos enfoques en los procesos de P. E.

- 1) ¿Cómo se definió el o los objetivos del proceso de política económica?
- 2) ¿Quién definió el o los objetivos?
- 3) ¿Cuáles fueron los instrumentos o poderes que utilizaron los entes sujetos? ¿Cómo se aprobaron?
- 4) ¿En qué y cómo afectó la aplicación de las me-

didadas a los grupos objeto de las mismas?

5) ¿Cuál fue el cambio de comportamiento de los grupos objeto y qué consecuencias derivaron de sus reacciones y repercusiones?

6) ¿En qué medida y con qué costo se lograron los objetivos perseguidos? y por último

7) ¿Por qué se escogieron esos objetivos y no otros?

En el intento de responder a estos y otros interrogantes surge la necesidad de superar la concepción de P. E. como una relación lineal entre ente-sujeto y ente-objeto en una relación básica y unilateral de dominación -subordinación (en que ésta se entendía como la acción gubernamental que altera los resultados posibles de la actividad económica de los individuos). Ahora será necesario introducir la visión de un conjunto de etapas en las que acciones de la P. E. puedan considerar, al mismo tiempo, agentes que actúan como objetos de las medidas de política económica y también como sujetos en la toma de decisiones de las mismas.

2.2. Diferentes enfoques sobre el proceso de Política Económica.

Así como existen distintas definiciones y enfoques sobre la política económica, ocurre lo mismo en lo que se refiere al proceso de la P. E. En casi todos los enfoques, que a continuación revisamos, hay consenso en que el proceso de polí-

tica económica es una secuencia de etapas, pero no en todas ellas sucede lo mismo respecto a la forma de participación de los distintos grupos sociales. Los sesgos ya mencionados entre lo "politicista" y "economicista" permean la forma de entender el proceso de P. E.

En los enfoques que presentamos a continuación se revisan las relaciones entre el centro emisor de decisiones y los grupos objetos de éstas que comprenden un abanico de opciones que van desde una estricta relación de dominación-subordinación hasta otra de neutralidad del Estado, pasando por aquellas donde el conflicto social asume en el campo económico, no sólo formas de enfrentamiento entre posiciones distintas (sindicatos y empresas, etc.), sino que constituye un proceso permanente que afecta a todos los ámbitos de la producción y distribución económica.

El proceso de P. E. es concebido en algunos enfoques como una verdadera lucha por arrancarle decisiones al poder, que favorezcan las posiciones de los grupos sociales representados. Esta lucha se desarrolla tanto en "terrenos neutrales" de la sociedad civil como dentro del propio Estado, por el hecho de que en éste existen núcleos de poder de los diversos grupos de la sociedad que, de manera más o menos mediatizada, traducen sus intereses e iniciativas políticas que favorecen sus posiciones. 8/

La reducción del proceso de P. E. a una secuencia de etapas -en los distintos enfoques- es un recurso descriptivo

formal por medio del cual es posible organizar la formulación, aplicación y evaluación de procesos individuales o parciales de P. E. Con esta aproximación es posible distinguir los elementos primarios y las relaciones, que en cada enfoque, condensan los procesos de política económica. ^{9/}

Realizando una comparación entre distintas posiciones, es posible acercarse a una diferenciación sobre lo que cada una entiende como proceso de política económica.

2.2.1. Enfoque Neoclásico Ortodoxo.

El proceso de política económica se entiende, como un proceso de elaboración y toma de decisiones. Siguiendo a Jan Tinbergen, quien en 1961 formaliza de mejor manera la concepción de proceso de política económica, es posible observar la división en cinco etapas, que ilustran en forma clara una relación constante de lo positivo y de lo normativo en la elaboración de la P. E. Se trata de un "esquema lógico, ideal, que no siempre se respeta en la práctica, pero cuya observación permitiría mejorar acertadamente la racionalidad y eficacia de la intervención".^{10/} En seguida describiremos estas cinco etapas:

la. Etapa. Conocimiento de la situación existente.

- obtención de informaciones
- preparación de indicadores
- determinación de tendencias
- identificación de problemas
- descripción de la realidad

La primera etapa consiste en adquirir un conocimiento, tan preciso como sea posible de la situación existente. Como hace falta un cierto plazo para recoger las informaciones estadísticas, la toma de decisiones y el desarrollo de sus efectos exigen, asimismo un determinado plazo a fin de conocer con exactitud y oportunidad los distintos informes que se requieren y, así, eliminar el problema que produce conocer los acontecimientos demasiado tarde. La política necesita preveer, por así decirlo, el presente. Esta previsión indispensable en toda intervención, sobre todo en el campo coyuntural, se ha limitado durante mucho tiempo a la observación de indicadores rápidos; es decir, de algunas variables conocidas sin gran retraso y consideradas como un anticipo de la evolución futura de la economía en su conjunto.

Aunque este método tiene una utilidad cierta en particular en los puntos de cambio de tendencia (turning points) presenta, sin embargo, defectos debidos al carácter parcial de la información utilizada. Por el contrario los modelos de previsión, que han proliferado últimamente, se esfuerzan en dar una perspectiva de conjunto de la evolución económica.

2a. Etapa. Evaluación de la Información Obtenida.

- contrastar el cuadro real con un cierto patrón de referencia.
- analizar las desviaciones entre los valores efectivos y los valores deseados.
- emitir un juicio de valor sobre la realidad.

-identificar los puntos o aspectos que ameritan intervención.

La segunda etapa del proceso consiste en analizar las desviaciones entre los valores efectivos (o anticipados por el modelo) y los deseables de las variables-objetivo. La contrastación del cuadro real con el patrón de referencia, implica la elección del patrón; este puede ser, otro país, alguna etapa pretérita del desarrollo nacional, o "el país al que todos aspiramos".

La multiplicidad de las variables objetivo hace delicada la tarea; conviene, en efecto, tomar en consideración en primer lugar, todas las variables pertinentes y, en particular, no conceder una atención exclusiva al nivel global de utilización de los recursos, olvidando el problema de su asignación óptima: bajo esta perspectiva, el pleno empleo es desde luego deseable, pero la utilización eficiente de los factores lo es también. El análisis de las desviaciones implica, por tanto, una doble acción: por una parte la medida de estas desviaciones, ya que pueden ser tan pequeñas que una acción correcta no sea ni necesaria, ni incluso útil, teniendo en cuenta los azares de la intervención; por otra parte, un juicio ético fundado sobre la jerarquización de los objetivos, al menos, tal como lo establece el poder público. Un crecimiento de la producción más rápido que el previsto no provocará la reacción de las autoridades más que si pone en peligro el nivel general de precios y/o el equilibrio de la balanza de pagos en proporciones que se consideren peligrosas; se comprende fácilmente que este juicio puede dife-

rir según la ideología de los hombres que intervienen en el problema.

3a. Etapa. Examinar las intervenciones posibles.

- establecer las alternativas de intervención estatal.
- identificar las relaciones entre las variables que se deben afectar.
- recurrir a esquemas teóricos.
- preparar modelos de simulación.
- establecer los aspectos favorables y desfavorables de una u otra forma de intervención.
- analizar las posibles consecuencias.

En una situación así definida se presenta la tercera etapa: el examen de las diversas intervenciones posibles. Se deben subrayar aquí tres puntos. En principio, y contrariamente a una tesis muy extendida entre algunos economistas, no es, por ningún concepto, necesario que la acción gubernamental tienda a corregir la causa del mal. Un nivel de empleo inferior al objetivo establecido puede ser debido, por ejemplo, a una recesión económica soportada por el principal cliente del país o a un aumento de la propensión al ahorro por parte de las familias. Ningún gobierno está en condiciones de eliminar directamente ninguna de las dos causas y sólo le incumbe compensar los efectos recurriendo, por ejemplo, a reducciones de impuestos para estimular la demanda interna o concediendo una ayuda específica a las exportaciones si el nivel de las reser-

vas de cambio no permite correr el riesgo de un déficit en la balanza exterior.

En segundo lugar, el estudio de las soluciones alternativas no puede fundarse más que sobre un análisis teórico que determine las relaciones entre las variables susceptibles de una manipulación deliberada (los instrumentos) y aquellas que se desea modificar (los objetivos). La dificultad está en que muchas de estas relaciones se prestan a controversia y que no siempre están exentas de aspectos normativos; los monetaristas, que dan más importancia a la acción a través de la moneda, son más liberales que los postkeynesianos, partidarios en primer lugar de la política presupuestaria.

Por último, el recurso a los modelos de simulación ha permitido alcanzar grandes progresos en el estudio de las posibles intervenciones por su característica de "sustitutivos de la experimentación": al integrar sucesivamente en un modelo diversos valores de las variables instrumentales es posible calcular los valores probables que tomarán en las diferentes hipótesis las variables objetivo, por lo que los expertos pueden así no sólo orientar la elección de las medidas a tomar sino incluso su dosificación. La fiabilidad del método está, no obstante, limitada por la adecuación del modelo a la realidad que pretende representar y las ecuaciones de comportamiento, en particular, pueden perder su carácter significativo si las actitudes de algunos grupos se desvían o sufren, a fortiori, una mutación violenta, eventualidades cuya probabilidad aumenta en la economía en la zona estrecha o próxima a los puntos de crisis en el

ciclo, es decir, en circunstancias en que la precisión de la regulación coyuntural alcanza su máxima importancia.

4a. Etapa. Elección de la forma de intervención adecuada.

-puede ser una o varias alternativas que se usan conjuntamente.

-depende de:

.el análisis anterior (3)

.el costo del empleo de los instrumentos.

.la ideología del equipo gobernante.

-es esencialmente una decisión política.

-depende no sólo de las preferencias del equipo gobernante.

-los gobernantes están condicionados por influencias de todo tipo.

La cuarta etapa es la de la elección de la (o las) técnicas de intervención, la cual depende de tres factores: el análisis realizado en el curso de la fase precedente; el costo de empleo de los diversos instrumentos y las preferencias subjetivas del equipo que tiene el poder y de sus consejeros. Los gobiernos de tendencia neoliberal lucharán con preferencia contra la inflación por medio de la política monetaria y por una reducción de los gastos públicos, tratando de salvar una situación de recesión mediante desgravaciones fiscales, orientando, en una palabra, su política coyuntural en función de sus prefe-

rencias doctrinales y buscando en todo momento reducir el papel desempeñado por el Estado en la vida económica. Menos sensible a las virtudes de la iniciativa privada y del sistema de precios y preocupándose más por la satisfacción de las necesidades colectivas, los gobiernos situados más a la izquierda intervendrán en el otro sentido y recurrirán, llegado el caso, a medidas más apremiantes como el control de precios o, incluso, de los ingresos.

Más generalmente, la elección de los instrumentos está ligada al grado de confianza que el gobierno manifiesta respecto a la eficacia del mecanismo de los precios, a la influencia que ejercen sobre el mismo determinados intereses económicos (grupos de presión) y a la intensidad con que los que tienen el poder resisten las limitaciones que supone el empleo de determinadas medidas. Así, y para no dar más que un ejemplo de plena actualidad, unos tratarán de alcanzar la estabilidad monetaria por medio de una tasa de desempleo relativamente elevada que sólo exige el empleo de las técnicas de regulación de la demanda, mientras que otros tratarán de poner en práctica una política de ingresos a expensas de un aumento del grado de injerencia del Estado en la vida económica.

5a. Etapa. Puesta en práctica de las decisiones.

-aplicar las medidas aprobadas, sean estas:

.políticas cuantitativas.

.políticas cualitativas.

-hacer cumplir las decisiones

- "tener los medios de su política"
- capacidad de enfrentar reclamaciones.
- imponer las medidas.

Una vez tomada la decisión, la quinta etapa es la puesta en práctica de las decisiones que se han considerado oportunas. Ya se trate, siguiendo una vez más la distinción que hace J. Tinbergen, de reformas de política cualitativa o de intervenciones de tipo cuantitativo, los aspectos éticos y políticos tienen en este caso una importancia primordial, de acuerdo con esta visión es crucial. "Tener los medios de política implica no sólo, en los aspectos institucional y administrativo, un sistema adaptado a las exigencias de la regulación de una economía compleja, sino también lo que se ha dado en llamar valor político, es decir, la capacidad de tomar decisiones contrarias, a veces, a las preferencias de la opinión pública, que falta de un formación y de una información adecuada, no está siempre en condiciones de aportar un juicio claro. En este aspecto, el economista desempeña un papel esencial, pues puede contribuir al proceso educativo, sin el cual no hay una verdadera democracia, ni económica ni política". 11/

Esta panorámica de la concepción sobre el proceso de política económica en la perspectiva ortodoxa provoca algunos comentarios, que derivan de la perspectiva metodológica de este enfoque. Un elemento que surge de manera evidente, es la "externalidad" de la participación de los distintos grupos sociales en el proceso de política económica. Lógicamente, bajo esta concepción, el proceso aparece como el resultado de la

labor realizada por una tecnocracia o un grupo de expertos y el mismo se sujeta, básicamente, a una prueba de coherencia interna lo que, por lo demás, no sería privativa de la ciencia económica. Esta definición de proceso de P. E. es estrictamente funcional y acorde con la definición de la política económica que elabora J. Tinbergen, según la cual "la política económica consiste en la manipulación deliberada de un cierto número de medios puestos en práctica para alcanzar determinados fines" ^{12/}. Privilegiar los instrumentos técnicos en el proceso conduce a que éste aparezca, en todo momento, casi carente de determinaciones clasistas o de intereses por parte de los grupos sociales. El quehacer de la economía, como ciencia pura, se limitaría, entonces a encontrar el uso más eficaz y eficiente de los medios para alcanzar los fines que el "interés general" ha propuesto y la tarea de los operadores de la política económica se circunscribe simplemente a cumplir con este mandato hasta sus últimas consecuencias; de ahí surge la imperativa decisión de "imponer las medidas".

En el enfoque ortodoxo se incurre en una suerte de paradoja del privilegio y de hermetismo tecnocrático. El párrafo citado lo expresa con nitidez cuando señala que la falta de formación y de una información adecuada, por parte del "público" lo imposibilita para aportar juicios claros. En este aspecto es el grupo de economistas quien desempeña un papel esencial, pues puede contribuir al proceso educativo de ese público sin conocimiento de la situación económica y política. ^{13/}

Precisamente cuando existe la necesidad de trascender el ámbito estrictamente económico se tiende al contrario a reconocerle a la política económica un carácter esencialmente técnico e instrumental accesible sólo a quienes han logrado, en el curso de una formación profesional, la capacidad de entendimiento de las expresiones matemáticas, de los "modelos" en que se apoya la elaboración de la política económica o en la "abstracción de las ecuaciones de comportamiento". El proceso de política económica se circunscribe a aquellos aspectos técnico-económicos. Su concepción de política económica limita una consideración explícita y plena de los condicionamientos políticos que rodean a la P. E.

El enfoque ortodoxo indica una concepción lineal, dominación-subordinación, con una diferenciación absoluta de un poder público (entre sujeto), en el que supuestamente reside, de un modo privativo, la capacidad para dictar las acciones de política económica, y existe una "opinión pública" (ente objeto), las entidades económicas privadas y sociales (empresas nacionales y extranjeras, sindicatos, productores individuales, consumidores, etc.), cuya capacidad se limitaría a reaccionar -en previsibles conductas de racionalidad económica- ante políticas de las que serían receptores pasivos. Es el poder público quien define unilateralmente los objetivos, aplica los instrumentos y evalúa los resultados de las acciones emprendidas. Se da la impresión de que se desconoce o subestima la capacidad de tales entidades para definir y poner en práctica sus propias políticas económicas.

En esta concepción el proceso de P. E. es la fase de acción que cubre el campo intermedio entre el diagnóstico y los propósitos; entre la identificación de los problemas y la definición de lo que se propone como imagen-objetivo o situación futura en la que los problemas detectados estarían resueltos. El proceso de P. E. estaría representando el paso del qué hacer al cómo hacerlo. En este sentido lo que importa, más que lo apropiado de determinados lineamientos de política económica, es la eficacia y la eficiencia -definidos en sus propios términos- de las medidas y objetivos que se proponen.

El enfoque ortodoxo aporta poco para el análisis de la incidencia de los grupos sociales en los procesos de P. E. Su sustento teórico hace conflictivo establecer toda relación entre los grupos sociales y la política del Estado, reduciendo, por tanto, la explicación de las causas del intervencionismo estatal a la mera explicación cuantitativa del Estado del bienestar o desarrollista.^{14/} Asimismo respecto a este problema niega la posibilidad de que ejerza una influencia positiva sobre el funcionamiento general del sistema económico, opinando por el contrario que sólo puede tener efectos perniciosos. Por ello, no sólo impulsan una política que tienda a dejar inerte al sistema económico frente a la crisis, sino que además, al postular la preeminencia del funcionamiento del mercado, de hecho impulsan el dominio de los grupos económicos cuyos intereses son más poderosos.

2.2.2 Enfoque Estructuralista de la CEPAL.

En América Latina algunos autores que han trabajado

en el seno de la CEPAL han desarrollado una concepción sobre el proceso de P. E., con diferencias de matices. Para nuestros fines nos referimos a tres autores: Aníbal Pinto, Raúl Prebisch y Enrique Sierra. ^{15/} Para ellos esencialmente los objetivos de la P. E. no se gestan en el vacío, sino que responden, fundamentalmente, a una demanda por decisiones que se gesta en el seno mismo de la sociedad. Esta demanda se manifiesta a través de lo que podría llamarse "el mercado sociopolítico", es decir, vía el sistema de canales de comunicación que relacionan a las diversas organizaciones (partidos, grupos de intereses, sindicatos, centros ideológicos de intelectuales, etc.), con los agentes del poder constituido.

En principio dos son las fuentes principales que activan este proceso: por un lado se distingue una de carácter objetivo, con raíz en la existencia social. Esto significa que frente a problemas manifiestos, que afectan a toda la comunidad o a segmentos influyentes de ella, se suscitan reacciones de los núcleos sociales representativos, las cuales son proyectadas y traducidas en proposiciones susceptibles de ser consideradas por los poderes públicos. La acogida de aquéllas, y por ende de su representación en el contexto de la P. E., dependerá tanto de la seriedad y urgencia de las necesidades que provocan los reclamos, como del peso político de los sectores que las plantean. Por otro lado, la segunda fuente de demanda por decisiones se localiza en el plano subjetivo o de la conciencia social. Esto es, en cada fase o momento, sea como reflejo mediato de problemas específicos o por influencias ideológicas o culturales, en ocasiones externas, algunos objetivos

se arraigan en y/o conforman la conciencia política de grupos sociales importantes o de la mayoría de la colectividad, quienes pasan a promoverlos con el fin de obtener su realización. Del análisis de estos dos planos de generación de los procesos de P. E. resaltan algunas características del proceso en los países latinoamericanos en contraste visible con la situación de las naciones centrales-, que incluyen elementos diferenciadores fundamentales como la heterogeneidad de las condiciones económicas, sociales, regionales y entre actividades.

Etapas del proceso de P. E. en el enfoque estructuralista de la Cepal.

1. Gestación de la política económica.

- los objetivos no se gestan en el vacío.
- responden a una "demanda por decisiones"
- ellas provienen de:
 - .partidos
 - .grupos de intereses
 - .sindicatos
 - .centros ideológico-intelectuales
 - .etcétera
- se manifiestan a través del sistema de canales de comunicaciones que relacionan a las diversas organizaciones comunitarias con las agencias y agentes del poder constituido.
- existen dos fuentes principales:
 - a) Plano objetivo: existencia social
 - problemas que afectan a toda la comuni-

dad o segmentos importantes de ella.

- provocan reacciones en los núcleos representativos.
- así se presentan proposiciones ante el poder público. La atención de las mismas depende de:
 - .la urgencia de las necesidades.
 - .el peso político de los sectores afectados

b) Plano subjetivo: conciencia social

- como reflejo de los problemas específicos o
- por influencias ideológicas o culturales (a veces externas).
- conforman la conciencia política de los grupos.

2. Aplicación de las decisiones.

- la política económica actúa en un cuadro dado que:
 - .la condiciona
 - .establece su viabilidad y su radio de manobra.
 - .dos circunstancias afectan la aplicación de las decisiones:
 - i) las básicas o estructurales.
 - a) grado de autonomía y conciencia nacional.
 - b) madurez y flexibilidad de la estructura económica.
 - c) soporte político y social.
 - d) aparato institucional o conjunto de

instrumentos

A veces es necesario:

- reformas cualitativas.
- reformas cuantitativas.

ii) los elementos coyunturales.

.todos los elementos de la coyuntura interna y externa.

3. Evaluación de la política económica.

- análisis de sus resultados.
- consiste en cotejar los objetivos con el proceso productivo y social.
- contrastar los resultados reales con los previstos.
- establecer las dificultades en su aplicación.
- construir indicadores adecuados del cumplimiento.
- se debe evaluar la influencia de:
 - a) los factores externos.
 - b) los aspectos sociales
 - c) el grado de aplicación de los instrumentos.
- en resumen, la evaluación consiste en examinar la suficiencia o insuficiencia de las medidas.

Un planteamiento explícito en este enfoque es que la P. E. no se gesta en una cumbre estatal, ésta es por el contrario producto de "demandas por decisiones" por parte de los grupos más organizados de la sociedad. De ahí su dimensión

ampliamente sociopolítica. En la siguiente etapa, de aplicación de la P. E., se señala que ésta opera y se desarrolla en un marco que la condiciona, la limita y le establece su viabilidad, en la denominación de Aníbal Pinto "su radio de maniobra". En este marco operan dos tipos de circunstancias que afectan la incidencia de las decisiones seleccionadas: las llamadas circunstancias estructurales y las coyunturales.

Entre las primeras, y en el plano más esencial, podría registrarse el imperativo de un cierto grado de autonomía y conciencia nacionales. "Sin independencia para escoger fines y medios no puede haber política económica propia".^{16/} Aunque esto no significa, claro está, que no deban tenerse en cuenta las restricciones objetivas del marco externo. Enseguida, en un nivel más concreto y "material", podrían destacarse las circunstancias relativas a la madurez y flexibilidad de la estructura económica y productiva. "Casi por definición, un sistema típicamente subdesarrollado, dependiente y vulnerable frente al exterior, con bajo excedente, desnivelado y desarticulado sectorialmente, con escasas reservas de fuerzas de trabajo especializada y transferible, etc., tendrá menos posibilidades de elegir alternativas diversas y de movilizar y ajustar a ellas los recursos disponibles y necesarios".^{17/} Por el contrario, allí donde esos y otros elementos claves sean más ventajosos, donde se manifiesten los perfiles característicos de una comunidad "adulta" o desarrollada, "el radio de maniobra" se ampliará correlativamente. La preocupación de las limitantes que introduce en la política económica un escenario subdesarrollado se encuentra presente en todos los trabajos de esta inspiración.

En tercer lugar se mencionan factores que tienen relación con el soporte político-social, y que consiste en que cualquier proyecto tiene obligadamente que contar con el apoyo de las fuerzas capaces de llevarlo adelante. A la luz de las características de los países latinoamericanos puede verse que la base sociopolítica requerida puede no implicar el apoyo de una "mayoría nacional", sino el de uno o más núcleos sociales estratégicos que estén en situación de inclinar en su favor la balanza de poder.^{18/}

Por último se señala la importancia del aparato institucional y del conjunto de instrumentos disponibles. La inercia, o rigidez, en este campo puede generar escollos más o menos considerables en la medida en que las acciones de P. E. precisan modificar el contexto o parte de la estructura. Se señalan dos tipos de políticas: cualitativas y cuantitativas; al primero corresponderían los cambios en las relaciones y en la estructura de propiedad, las alteraciones en el cuadro de las relaciones internacionales o en los regímenes de participación de los diversos sectores sociales. En el segundo podrían reunirse aquellas reformas institucionales de radio más limitado y alcance menos profundo vinculadas principalmente al problema de la eficiencia de la maquinaria del Estado para cumplir los objetivos determinados, como las acciones administrativas, las tributarias, las presupuestarias, etc.

Existen adicionalmente factores coyunturales que afectan el "radio de maniobra". Dependiendo de las condiciones que privan en el marco externo o interno, y que modulan la co-

yuntura y considerando además que en un momento dado las condiciones subjetivas y objetivas son propicias, la P.E. tendrá un campo de acción relativamente amplio para definir y discriminar sus objetivos e instrumentos, aunque siempre estará constreñida por los factores estructurales antes descritos. Si el cuadro coyuntural es desfavorable la P. E. tenderá a ser más "pasiva" o "refleja", en el sentido de que sus propósitos y sus instrumentos estarán afectados y, hasta cierto punto, determinados por la gravitación de hechos poderosos ajenos o difícilmente modificables, por lo menos en la coyuntura.

Finalmente, en la visión estructuralista la evaluación aparece como etapa relevante del proceso en la medida que implica el análisis de los resultados alcanzados en cotejo con los objetivos inicialmente planteados.

A primera vista no parece haber mayores dificultades para contrastar el tenor de los fines establecidos con indicadores adecuados de su cumplimiento. "Sin embargo, el nexo causal, sobre todo en países subdesarrollados, puede ser a menudo engañoso. Una razón importante es que el desarrollo del sistema o de las áreas que interesan puede estar expuesto a influencias un poco o más poderosas que las de la política económica aplicada".^{19/} De este modo, tanto aparentes fracasos como éxitos pueden deberse a circunstancias ajenas a las decisiones del proceso de P. E. El ejemplo más patente de esa posibilidad, sin mencionar la influencia eventual de contratiempos o bonanzas naturales, puede encontrarse en aquellas economías y coyunturas en que los acontecimientos externos tienen un peso decisivo debido a la subordinación

de la economía nacional a sus vaivenes y tendencias. La evaluación no puede dejar de considerar esos efectos.

Para los anteriores autores la política económica es en último término la articulación dinámica entre las demandas por decisiones que elaboran los grupos sociales y las respuestas que a dichas demandas da el poder constituido. Es decir, se trata de un fenómeno concebido como ampliamente político y social, con las limitantes que el grado de desarrollo le impone.

Conviene destacar que esta concepción del proceso de política económica no sólo contiene una lógica extraeconómica sino que toma en cuenta, de manera importante, la participación política de los distintos grupos sociales, que buscan, a través de los distintos canales, arrancar al poder decisiones que los favorezcan. El Estado tiene una gran capacidad para dirigir y dictar las acciones de la política económica, aunque reconoce las presiones de los grupos sociales afectados.

El planteamiento estructuralista es indudablemente un paso hacia adelante en el análisis de la P. E. que ha ayudado en la tarea de esclarecer las características particulares de la P. E. en países subdesarrollados. En el marco de este esfuerzo se advirtió la especificidad en la necesidad del intervencionismo estatal en nuestra región, tomando en consideración los rasgos esenciales del capitalismo periférico.

Las principales críticas contra el estructuralismo se condensan justamente en su concepción de Estado y en el papel que desempeñan los grupos y clases sociales en el conflicto so-

cial. Un experto en el pensamiento económico de la Cepal, Octavio Rodríguez, ha escrito correctamente:

"Se ha dicho que el pensamiento cepalino no tiene en cuenta las relaciones sociales, o sólo las examina lateral y superficialmente. Ahora es posible afirmar con mayor exactitud que esa limitación se vincula al carácter ideológico de dicho pensamiento, pues si no cubre las relaciones sociales se debe a que establece supuestos de cuño ideológico sobre las mismas. Tales supuestos implícitos pueden describirse de manera a la vez más sintética y abstracta. El Estado se concibe como entidad externa al sistema económico, sin embargo, es capaz de aprehenderlo de forma conciente y de imprimirle una racionalidad que por sí sólo no posee. Una segunda admisión genérica complementa este modo de ver el Estado: bajo su tutela es factible lograr el afianzamiento y la fluida expansión de relaciones sociales capitalistas, en las áreas que se ha dado en llamar periféricas y subdesarrolladas". 20/ Bajo esta perspectiva no se llega a analizar, en forma precisa, la presencia de los "agentes" del sistema económico en la gestión del Estado. Esto no quiere decir que no se consideren los impulsos sociales de las "demandas por decisiones" cuando presionan a los grupos encargados de la formulación y aplicación de la política económica. A diferencia del enfoque ortodoxo, "la externalidad" del Estado es de naturaleza diferente. En el enfoque estructuralista las presiones sociales son el elemento gestor de decisiones de P. E. Lo que se pierde de vista es cómo los diversos intereses de clase y de otro tipo, y más globalmente el propio conflicto social, están presentes directamente tanto en la sociedad como en el conjunto de la ins-

titucional estatal encargada de la P. E.

Esta problemática la ha resumido Octavio Rodríguez señalando que: "Los supuestos ideológicos ponen de manifiesto que dicho pensamiento postula ideológicamente la reproducción de relaciones capitalistas de producción en las formaciones sociales consideradas como periféricas; y que lo hace sin reconocer la existencia de una relación básica de explotación entre capital y trabajo, ni el carácter antagónico que la misma impone al conjunto de las relaciones sociales".^{21/}

De esta manera, se prescinde de examinar las características que asumen tales relaciones en el interior de las formaciones periféricas, así como entre éstas y las formaciones avanzadas del sistema capitalista mundial. Con base en su matriz ideológica no es posible captar esos síntomas como expresión del proceso socioeconómico global en el cual se inscriben, ni vincularlos al contenido de clase de la explotación económica existente en la periferia. Se concluye así que "si bien el pensamiento de la CEPAL altera significativamente los supuestos de la economía convencional, brindando una interpretación sui generis del subdesarrollo, no supera los marcos de dicha economía, a los cuales en definitiva se circunscribe".^{22/}

2.2.3. Enfoque Marxista Ortodoxo.

En un primer acercamiento a la perspectiva de análisis marxista es común encontrarse con la afirmación según la cual el Estado es el instrumento de dominación de la clase capitalista sobre el conjunto económico social. Desde este estrecho ángulo,

la P.E., sea cual fuere su campo de intervención en el horizonte económico (corto o largo plazo) es utilizada para reafirmar en el mejor de los casos el sentido de esta dominación. El razonamiento es en principio simple. La P. E. emana del Estado capitalista, que es un instrumento de la burguesía, y en consecuencia no puede sino responder a los intereses de la clase capitalista. Ciertamente, a partir de esta tesis básica, algunos marxistas han desarrollado algunas perspectivas analíticas menos rígidas.

Este es el caso de la marxista francesa Suzanne de Brunhoff. Examinaremos a continuación algunos de sus argumentos básicos en relación a la P. E. 23/

En el caso de esta autora se señala que las distintas políticas económicas burguesas (ortodoxas y/o keynesianas) tienen en común un cierto sistema de referencias en cuanto a la naturaleza de la intervención estatal y del efecto de ésta sobre la crisis capitalista. La P.E. se concibe como la intervención de un Estado-sujeto político que actúa de forma exógena. No obstante para que esta acción pueda hacerse en el interior de la economía es necesario una cierta continuidad entre los diversos agentes económicos y el Estado. La cual es posible gracias al carácter monetario de los flujos, considerados según su volumen y su circuito. El Estado, sujeto político, puede inducir y hacer transitar diversos flujos cuantitativamente homogéneos con relación a la economía (equivalente general).

La intervención desde fuera de los poderes públicos

lleva a considerar al Estado como responsable de los fracasos más no de los éxitos de la P. E., en la perspectiva ortodoxa. O de los éxitos, pero no de los fracasos en la perspectiva keynesiana. En los dos casos se parte de la economía considerada en sí misma, sin la intervención del Estado para introducir seguidamente la acción estatal. También en ambos casos la crisis económica está pensada con referencia a un estado de equilibrio aunque es caracterizado de una manera diferente: o bien se trata del equilibrio de largo plazo de una economía de mercado que conoce fluctuaciones pasajeras, reductibles gracias a los mecanismos de corrección inherentes a los mercados, o bien se trata de un equilibrio de subempleo, a la manera de Keynes, que puede ser llevado a una situación de equilibrio de pleno empleo gracias a una intervención adecuada del Estado. Que la acción de la política económica sea perturbadora (en la visión ortodoxa) o al contrario, inductora de un equilibrio de nivel superior (en el caso keynesiano) implica la idea que la crisis económica no es inherente a la economía capitalista; es un efecto de una intervención defectuosa del Estado (ortodoxa) o bien de defecto por no haber intervención estatal (keynesianos) y la crisis puede ser evitada, ya sea por el respeto de la economía de mercado, o por la acción del Estado.^{24/}

Así, bajo la perspectiva marxista, los análisis muy diferentes, de ortodoxos y keynesianos sobre las relaciones entre economía y política y respecto del carácter evitable, de la crisis se juntan. La intervención del Estado es apreciada respecto a una economía pura y la crisis respecto a una situación de no crisis. Aunque correspondan a estrategias burguesas di-

ferentes, las políticas económicas inspiradas en tales orientaciones se conciben como expresión de la acción de un Estado, sujeto-político, frente a la economía, la crisis actual se juzga entonces con relación a esta acción, que ilustra "el fracaso o que al contrario no es más que un avatar". ^{25/} En opinión de Suzanne de Brunhoff el debate entre ortodoxos y keynesianos no permite comprender mejor en que consiste la crisis de la P. E. ni la crisis capitalista.

Los límites de los análisis revisados obligan, consecuentemente, a su revisión, la autora propone ~~que~~ continuar analizando la crisis actual de la P. E. con relación a los efectos esperados de una "buena política" sería continuar encerrados en un análisis de los triunfos o fracasos del Estado sujeto y volver a encontrarse con la misma línea de pensamiento que acaba de ser comentada. Por el contrario, señala la autora, parece ser que considerando la 'crisis' de la política económica de otra manera, como elemento constituyente por sí misma de una nueva forma de política económica, que exprese la gestión capitalista de la crisis, se transformarían los elementos del problema. ^{26/}

Para ello sería necesario:

1) Considerar la crisis económica como un aspecto de una estrategia capitalista de cambio. Así, lo que es desempleo para los obreros es innovación del aparato productivo para los capitalistas: lo que es inflación, que reduce el poder de compra popular, es fuente de grandes beneficios para las empresas; lo que es crisis de balanza de pagos para los países endeudados

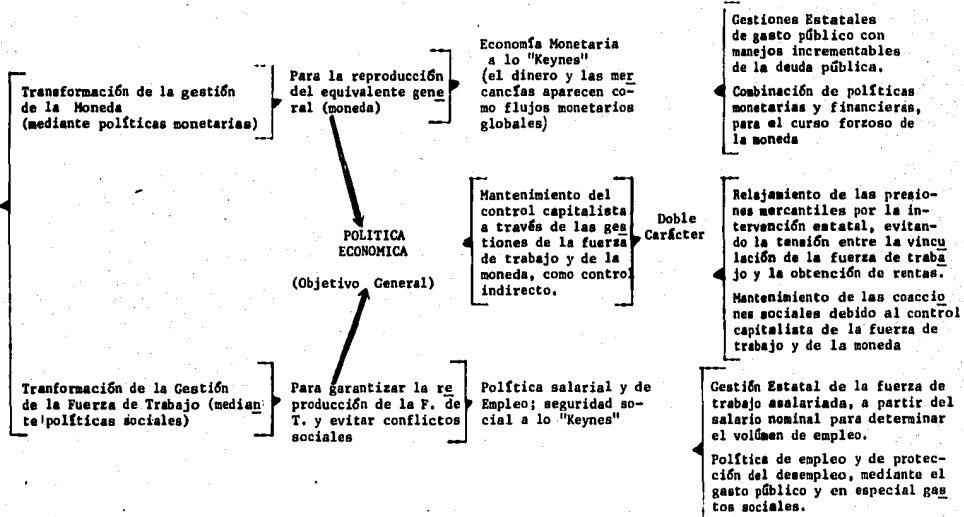
y cuyos capitales huyen al extranjero es enriquecimiento por la especulación de agencias financieras internacionales. Con este análisis vuelve a encontrarse, en parte, la concepción marxista que considera la crisis como inherente al movimiento de la acumulación capitalista; la crisis no es más que una ruptura de equilibrios que tiene la función de "purificar", ya sea modificando precios o valores relativos, eliminando a los económicamente débiles, generando cambios en las relaciones de fuerza o bien reajustando las relaciones de clase. En este marco el papel de la política económica se "desplaza" al de controlar la gestión de la crisis, en los términos de Brunhoff "desde entonces la gestión de la crisis depende de la política económica, tanto como la gestión del crecimiento".^{27/} De esta manera la política económica se hace ampliamente funcional con la estrategia capitalista, evitando el análisis sin salida de "los éxitos o fracasos" de la política económica.

2) Sin embargo, se reconoce que es necesario moverse con precaución en este nuevo terreno. En este sentido se comenta que considerar la crisis económica como la expresión de una estrategia capitalista es poner el acento sobre el dominio de la economía por la burguesía, de forma quizás excesiva. Es correr el riesgo de caer en el voluntarismo al sobreestimar el control de las situaciones por el gran capital.^{28/} Así, si la inflación es una forma política burguesa -como se señaló más arriba- al presentarse como una baja de los salarios reales por el juego de alzas de precios sin enfrentamiento abierto de la clase obrera, incluso en este caso, la inflación no es un instrumento de política económica utilizable a capricho por la cla

NECESIDAD HISTORICA DE LA POLITICA ECONOMICA

ESTADO

- Gestor Global de la Economía.
- Formador Ideológico de Reglas de Carácter Clásico.
- Institucionaliza un Marco Legal para Aplicar mecanismos diversos.
- Sujeto Político, Ejecutor de la Práctica de la Política Económica.
- Intervención directa a partir de la "Gran Depresión" (1929-1933).



CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE POLITICA ECONOMICA.

- Los mecanismos o medidas a aplicar deben tener funcionalidad unitaria referidas a un contexto global; las medidas deben ser complementarias o coherentes.
- Surgen como una respuesta a las necesidades de la clase dominante.
- Cada una de las medidas de Política Económica deben enfocarse a su respectivo campo específico.
- Hay la necesidad de ajustes como resultado de problemas coyunturales y de perturbaciones.

se dominante su existencia expresa una crisis de las relaciones de cambio entre mercancías y moneda, un accidente de la circulación capitalista que no está dominado por el capital.^{29/}

3) Por último, se señala que hay que continuar investigando en un plano más específico y concreto y ampliar la visión para comprender cómo la intervención estatal toma la forma de la P. E. para entender cual es el fundamento, en el funcionamiento del capitalismo de una intervención económica del Estado, que es "relativamente autónomo" respecto de la base económica".^{30/} Sin embargo, la idea de una estrategia burguesa no debe ser abandonada, pero debe ser puesta en relación con las condiciones objetivas de las que forman parte las crisis y las opciones de clase.

Atendiendo al esquema presentado, la política económica surge en una estrecha relación con la profunda crisis capitalista de la Gran Depresión. La política económica, como conjunto separable en política financiera, política monetaria, política de ingresos, etc., ha aparecido así en el interior de cambios políticos generales que afectan masivamente las relaciones sociales y la representación ideológica de éstos.^{31/}

En la búsqueda del mantenimiento del control capitalista, las acciones de "intervención estatal" se transforma a través de políticas sociales, que conciernen a la seguridad social, al desempleo, al apoyo a los sindicatos, a la reducción de la jornada de trabajo; la gestión de la fuerza de trabajo se ha modificado ante los cambios en el modo de acumulación capi-

talista. Esto lo señala la autora como que "Bajo el efecto de los cambios del modo de acumulación capitalista, la clase obrera aparece como un sujeto económico que percibe y gasta rentas monetarias que deben permitirle reconstituirse como clase"; ^{32/} sin embargo, la norma fundamental que regula el volumen y las modalidades de las prestaciones sociales sigue siendo el trabajo asalariado; pero este no se manifiesta, como antes, por la 'desmonetización' inmediata de la fuerza de trabajo que no es utilizable enseguida en la producción. La organización de la relación social capitalista modifica la explotación sin suprimirla. Tal es uno de los fundamentos de la posibilidad de una política económica. ^{33/}

En este enfoque dos son los ejes de la política económica: la gestión de la fuerza de trabajo y la gestión de la moneda. Para la autora, antes de la Gran Depresión no existía política económica, en sus términos "antes de devenir en política económica, en los años 1930, la acción económica del Estado capitalista existía, inseparable del funcionamiento del sistema. Sus dos polos fundamentales son la gestión de la fuerza de trabajo y la de la moneda". ^{34/} Sin embargo, para que surja la P. E. como forma de acción económica estatal, sólo será posible si hay una transformación del papel del salario y de la forma de la moneda, bajo el efecto de un cambio de las relaciones de clases y de las presiones mercantiles.

En el mundo mercantil, fuerza de trabajo y moneda tienen una situación particular, en razón del carácter de su valor de uso. Utilizada para producir mercancías, la fuerza

de trabajo es la única capaz de crear valor de cambio. En cuanto a la moneda, por su forma concreta -cualquiera que sea el soporte material, metal o papel- sirve de equivalente general a todas las otras mercancías, de la serie de las cuales se encuentra excluida. Estas dos mercancías, cuyo valor de uso entreteje con el valor de cambio relaciones particulares, tienen condiciones de reproducción que piden una intervención estatal. Por ejemplo, el salario directo como remuneración de la fuerza de trabajo no corresponde al "valor de reproducción" de esta fuerza. No se puede atender al obrero desempleado o enfermo, cuya fuerza de trabajo se encuentra provisionalmente "desmonetizada" como a cualquier mercancía fuera de uso y no vendida. De ahí el recurso a instituciones de asistencia, además del seguro al desempleo, que deben permitir "entretener" el valor de reproducción de la fuerza de trabajo. Aquí una cierta gestión estatal de la fuerza de trabajo es requerida por la insuficiencia del salario directo para asegurar la reproducción de esta fuerza. Ello es posible en razón del carácter del Estado capitalista, que no mediatiza cada relación de explotación. Pero esto no lleva a concluir que se trata de una intervención tipo Estado del bienestar, exterior a la economía, para este enfoque: "sus modalidades se definen por referencia a la supremacía del asalariado, y su extensión varía en función de las luchas de clases. La gestión estatal de la fuerza de trabajo, propia al capitalismo, es así innata y a la vez exterior a la relación de explotación capitalista".^{35/}

El otro elemento fundamental de la acción económica estatal es la gestión de la moneda o el equivalente general,

donde el Estado interviene necesariamente. La reproducción del equivalente general implica la de las diversas formas y funciones de la moneda en la circulación comercial capitalista.

Si no existen más que monedas estructurales privadas, emitidas por bancos que responden a las necesidades de quienes piden préstamos y a las demandas de pago, la calidad monetaria de los títulos en circulación sería limitada en el tiempo y el espacio, y dependería de incesantes procedimientos de autenticación. La gestión estatal de la moneda, en su aspecto interno, lleva a que las monedas emitidas por los diferentes bancos estén, por el contrario, verificadas como monedas en tanto que son inmediata y constantemente convertidas en moneda central emitida por el Estado. Aún el sistema de crédito privado, decisivo para la circulación capitalista, no permite evitar el uso de una moneda pública de pago emitida por el banco central, es decir una institución de control estatal. Adicionalmente, la moneda nacional debe encontrar su verificación, como moneda en otra escala, distinta de la interior, la del mercado mundial. Aquí de nuevo la intervención estatal en los cambios y paridades monetarias es fundamental.

La gestión de la fuerza de trabajo y la gestión de la moneda son los fundamentos de la intervención del Estado capitalista. Sus formas varían considerablemente hasta transformarse en elementos de política económica, pero sus funciones son las mismas.^{36/} Ante la interrogante de por qué no se analizan otras "áreas" de la política económica (política industrial, de comercio exterior, fiscal, etc.) se responde que es preciso

intentar analizar la intervención económica del Estado en lo que tiene de particular, a la vez de immanente y exterior a la "base económica", y en lo que tiene de fundamental para la reproducción de las relaciones de producción y de circulación capitalista.^{37/}

El ejecutor de la práctica de la política económica es el Estado, quien se encarga de institucionalizar un conjunto de acciones que le permitan establecer un marco legal en el cual desenvolverse. A pesar de que existe un fraccionamiento de la política económica (fraccionamiento que se inscribe en las diversidades de las gestiones según los objetos e instituciones) las medidas a aplicarse deben tener una funcionalidad unitaria (mantenimiento del control capitalista). Al surgir la práctica de la política económica como respuesta a las necesidades de la clase dominante, no existe una secuencia en la idea de proceso de política económica, donde se pudieran analizar las participaciones sociales de los diversos grupos, en términos de Brunhoff "cada gestión sigue su propia vía, tiene su peso específico. Es una de las razones por las cuales no existe una secuencia del siguiente tipo: situación económica coyuntural global, medidas de conjunto de política económica, consecuencias de esas medidas. Puesto que no hay situación económica inicial que no incorpore prácticas de gestión. Tampoco existe situación final que permita la abstracción de los efectos de las medidas tomadas"^{38/} Habría que agregar que dado el fraccionamiento de la P. E. de la doble gestión señalada, tampoco existen medidas de conjunto de política económica.

La crítica de la política económica, decíamos en la Parte I, era el escenario "normal" de la perspectiva marxista en este campo. Ante la situación actual, donde entran en crisis paradigmas y otros parecen resurgir, el pensamiento marxista con temporáneo se ha incorporado al debate, asumiendo a la gestión que en materia económica realiza el Estado como un tema relevante de estudio. Aunque este nuevo interés puede tener distintos derroteros.

La perspectiva marxista de S. de Brunhoff avanza en forma importante, sin embargo, es deudora de algunas herencias del marxismo ortodoxo.

Su perspectiva de análisis no niega el concepto de intervención del Estado, sino que le otorga otras dimensiones, diferentes o más amplias que las de la P. E. Así señala que "el eje principal de la intervención económica del Estado, sea o no política económica, es la gestión de la fuerza de trabajo como mercancía particular",^{39/} además de la gestión de la moneda. También señala que la P. E. sólo se desarrolla cuando la fuerza de trabajo deviene en clase obrera, o sea que puede interpretarse que el intervencionismo estatal es política económica sólo cuando la fuerza de trabajo llega a ser (deviene) clase obrera.

Aunque esta discusión corresponde más al concepto y contenido de la política económica es necesario reiterar que esta no se refiere únicamente a ciertas formas particulares de intervención, específicamente las que surgieron después de la crisis de los años 30, en las nuevas modalidades de la gestión de

la fuerza de trabajo y la moneda, sino a todas las acciones del Estado que persiguen objetivos económicos.

Al inicio comentamos que la política económica no es sólo gestión de la coyuntura; al pretender diferenciar las intervenciones económicas del Estado que son P. E. de aquellas que no lo son, se puede incurrir en el error de abrir la puerta a un conjunto de imprecisiones que pueden no sólo complicar el análisis, sino también distorsionarlo. Por eso, es preciso tener clara la idea de que las acciones de P. E. se refieren a la intervención del Estado en el proceso económico y que esa intervención forma el contenido de la política económica.

La política económica del Estado capitalista ha sido distinta según las diferentes etapas del desarrollo capitalista; al modificarse las características de la intervención estatal, ampliándose o restringiéndose, la política económica adquiere nuevas dimensiones y perspectivas; pero no dejó de existir en ningún momento, aún en la etapa de mayor progreso del liberalismo. Decir que la intervención económica del Estado mercantilista no constituyó política económica es llevar las cosas demasiado lejos. Hubo política económica mercantilista, lo mismo que hubo política económica liberal; las intervenciones estatales en el proceso económico no persiguieron los mismos objetivos ni emplearon iguales instrumentos, pero en eso consiste justamente el carácter histórico de la política económica.^{40/}

Considerando algunos elementos de orden global en este enfoque es posible encontrarse un conjunto de dificultades

que limitan o impiden "la práctica social de la política económica". Estas dificultades nos remiten en último término a una incomprensión fundamental de las relaciones entre "el problema de la crisis en el capitalismo" y el conflicto social: Al tomar como modelo el análisis de Marx sobre las leyes más abstractas del funcionamiento capitalista, en el que se constatan las tendencias del mismo a la crisis, se pierde de vista el lugar del conflicto social en la generación de la crisis. Esta es la diferencia crucial con un enfoque alternativo, donde la política económica se concibe como campo de la lucha política-social, en el ámbito económico. Las visiones ortodoxas del marxismo imaginan un sistema económico víctima de sus propias contradicciones, lo cual es aprovechado por el movimiento obrero para asaltar el poder. No se percibe así que el conflicto social está de hecho en medio de la crisis, más aún, que constituye el punto central de los que se ha dado en llamar "las contradicciones propias del capitalismo". Son las luchas populares las que en determinados momentos impulsan al capitalismo a la crisis, lo cual indudablemente se expresa en formas diversas.

Al no considerarse la relación entre luchas sociales y crisis capitalistas se da lugar una "independización" entre la base y la superestructura, o mejor dicho, se concibe a la crisis como producto de una "abstracta lógica del capital que sigue un curso más allá de lo político".^{41/} Esta despolitización de lo económico, aún cuando ello sea en última instancia, impide ver no sólo el papel del conflicto social en la generación de la crisis, sino que impide analizar el papel que la resolución, siempre parcial, del conflicto tiene (ya sea por el

establecimiento de un compromiso social o simplemente por la derrota de una de las fuerzas) en la creación o recreación de nuevas condiciones históricas.

A lo anterior se agrega una visión de las luchas populares que las percibe sólo como acumulación de fuerzas para "el asalto final al poder", sin preguntarse siquiera si esas luchas modifican en algo las relaciones capitalistas de producción o si inciden en la conformación del Estado. De esa manera priva la idea de que mientras no llegue el momento de la toma del poder, en el que supuestamente comenzará un período de rápida transformación de las relaciones capitalistas de producción a partir del aún más rápido cambio en el carácter del Estado, todas las acciones parciales que se emprendan llevarán inevitablemente al punto de arranque.

En términos de Rivera Urrutia, es evidente que en esta visión predomina una concepción que reduce el concepto de relaciones capitalistas a su mera expresión jurídica, lo que impide un análisis de la evolución de las relaciones de producción en el capitalismo, como resultado de las luchas populares y su consecuente efecto sobre la conformación del Estado. De esta manera, los sectores populares siguen al margen de este último.^{42/} Bajo esta perspectiva la política económica estatal no puede ser sino respuesta a los intereses de la burguesía o de sus fracciones hegemónicas.^{43/}

2.2.4. Un Enfoque Alternativo.

En etapas más recientes se han definido algunas ideas

sobre el proceso de política económica concibiéndose éste como una "práctica social del poder" susceptible de considerarse terreno - abierto de la lucha social, tanto para los fines de la lucha coyuntural como para los más ambiciosos proyectos de transformación y reconstrucción social.

Con esta concepción sobre el proceso de política económica podemos ubicar, en una perspectiva latinoamericana; a Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, Rolando Cordera, Carlos Lessa, Eugenio Rivera Urrutía y Samuel Lichtensztejn.^{44/}

La pregunta que esta visión trataría de contestar sería la siguiente: ¿Cuál es la posibilidad de que la política económica, entendida como un campo de la lucha política se convierta en un canal importante no sólo para el enfrentamiento ideológico sino para llevar a cabo la construcción de una nueva hegemonía?^{45/} Ello en el entendido de que el carácter de la intervención del Estado en la economía tiene un carácter social y, por lo tanto está sujeta a la disputa entre los distintos grupos, no sólo en la esfera de lo ideológico sino también en la asignación de recursos y en la creación de instituciones.

El planteamiento de construcción de una nueva hegemonía, no puede ser entendida al margen de consenso social. Toda vez que los avances sociales pueden ser parciales, el consenso social cubre un papel relevante al establecerse en torno a un proyecto global de sociedad que, siendo impulsado por un grupo particular en la sociedad, es aceptado por los otros segmentos sociales, ya sea por la fuerza que reúne tras de sí el grupo hegemónico o porque el proyecto de sociedad abre posibilidades de desarrollo importantes a los restantes grupos sociales. Mien-

tras más amplio sea el consenso más coherente resulta la política económica. A diferencia de la visión marxista ortodoxa, el establecimiento de consensos, pactos, alianzas no significa renunciar a la transformación social, sencillamente por que el establecimiento de un consenso no implica la cancelación del conflicto social, sino que delimita el campo en el cual el conflicto social habrá de desenvolverse. Por ello se puede sostener que la institucionalización del conflicto ocurre en distintos ámbitos. Precisamente la relación que se establece entre consenso y conflicto sociales expresará las particularidades que presenta el proceso de P. E. Dicho de otro modo, la tensión entre el consenso fundamental y el conflicto social constituye la modalidad particular de articulación entre la lucha social y la formulación de la política económica en una formación social concreta. Sin embargo, hay dos extremos que deben ser atendidos:

1) El que absolutiza el consenso esperando la desaparición del conflicto o que supone su eliminación como condición de la P. E.

2) El que también lo absolutiza pero niega la posibilidad de todo compromiso en el capitalismo, muy diferente al simple "engaño" de que pueden ser objeto los dominados de una sociedad.^{46/}

Algunas versiones marxistas confieren una gran preponderancia al "dominio absoluto del capital", negando las posibilidades de compromisos entre grupos. Ello supone dos problemas: 1). No contempla el papel del conflicto social en la ge

neración de la crisis, no se entiende y en consecuencia no se pondera el papel del consenso fundamental en la creación de las condiciones para superar los distintos momentos críticos, y 2). No se concibe el consenso fundamental como algo dinámico y contradictorio. Una visión alternativa debería aprehender al conflicto social como uno que se desarrolla dentro de los marcos del consenso y que no sólo determina las diferencias que surgen en el interior del esquema global, sino que incluso puede ir modificando el esquema mismo.^{47/}

La capacidad de la P. E. para acceder a sus objetivos es un resultado de la existencia de un compromiso social fundamental que posibilita el que, a partir del Estado, se incida en la actividad económica. Esto implica la presencia de fuerzas sociales que mayoritariamente deciden sobreponer a la lógica que nace del mercado una lógica distinta que surge de las problemáticas y proposiciones específicas de estos grupos. El predominio de alguno de estos dos argumentos deviene en efectos resultantes diferenciados.

La política estatal, y en particular la P. E., constituyen el resultado, más o menos contradictorio, de la confrontación de varias iniciativas que se toman en las diversas instancias o aparatos del Estado.

En esta perspectiva la P. E. como práctica social compleja, se convierte en una síntesis que a veces cambia con celeridad, dependiendo no simplemente de las necesidades de la clase dominante o las de las fracciones hegemónicas sino de una multiplicidad de determinaciones ideológicas y de relaciones de

fuerza que cruzan la dominación claramente clasista y tienden a procesarse por lo general en los aparatos del Estado, en especial en los llamados aparatos económicos.^{48/}

Aunque la P. E. no es la única práctica social del poder que merece el calificativo de compleja. un elemento que la hace singular es su enorme capacidad para afectar en períodos cortos a un enorme conjunto de prácticas y relaciones sociales, lo que le otorga un carácter de indudable potencialidad conflictiva en lo político y en lo social.^{49/}

Es conveniente señalar que el anterior razonamiento no supone que la P. E. sea capaz, por sí sola, de "resolver la lucha de clases"; por el contrario se trata de llamar la atención sobre la necesidad urgente de explorar la multidimensionalidad de una práctica estatal que, dada la forma que han adoptado en nuestro tiempo las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, ha adquirido una importancia política que antes no tenía y cuya marginación producirá tácticas y estrategias incompletas, e ineficientes.^{50/}

Entendemos que muchos de los cambios que puede lograr la P. E. son transformaciones que no implican una superación del carácter capitalista de esos cambios, pero si constituyen pasos esenciales en su solución.

Por ello sostenemos que esta visión alternativa de la P. E. se sitúa en un plano superior al de la mera denuncia o la crítica^{51/}, sin soslayar la importancia de éstas como elementos que sirven para desmontar el consenso existente sobre la

práctica oficial de la P. E. Sin embargo la sola denuncia es insuficiente cuando se tratan de concretar, así sea parcialmente, realizaciones de orden económico-social con la presencia de grupos capaces de trascender los procesos individuales de P. E. que logren ir más allá de las estrictas disputas corporativas en los ámbitos gremiales (negociaciones salariales y seguridad social) y colocarse en la lucha por las reformas de largo aliento y la transformación estructural.

Como producto de la modificación en la correlación de fuerzas sociales, y con ello en las relaciones de producción, tienen lugar modificaciones en el mismo quehacer estatal. Así al incrementarse el poder de los sectores populares es posible que se constituyan en sujetos políticos relevantes en la sociedad, e incidan a través de múltiples canales ^{en} en la transformación del Estado. "Esto implica que los grupos populares dejan de estar fuera del 'mercado socio-político' para incorporarse de lleno al campo de lucha que constituye el Estado". ^{52/} A partir de ese momento dejan de ser ajenos a los procesos de toma de decisiones de la política estatal.

Es esta transformación de lo económico y lo político como resultado de la lucha social, lo que permite explicar el intervencionismo estatal, la posibilidad de la eficacia de la política económica, e inclusive aporta elementos para comprender más cabalmente la crisis de la gestión estatal en materia económica.

La visión alternativa concibe en suma el proceso de P.E. como un resultado de la práctica de los grupos sociales

frente a problemas de la realidad, es decir, se entiende como una práctica social del poder en la que el Estado no tiene la utilización voluntaria y exclusiva de la política económica: el proceso de P. E. no es de manera alguna, sólo un conjunto de decisiones generadas por el Estado, sino un proceso político-económico que los grupos sociales pueden erigir en un terreno de confrontación y disputa social, algunos para el mantenimiento del status quo y otros para el cambio. Finalmente, pero no menos importante, está el plano de la elaboración programática que deberá ser práctica necesaria y relevante.

Con un mayor detalle se presentan a continuación las etapas del proceso de P. E. recogiendo ideas de distintos autores aunque principalmente de Carlos Lessa quien ha desarrollado el mayor esfuerzo de formalización. 53/

Etapas del Proceso de Política Económica.

1. Aprehensión de problemáticas.

- motivación inicial
- captación de problemas
- primera condición: existencia de problemas
- algún aspecto de la realidad afecta a los grupos.
- hay un cuestionamiento, es decir, los grupos valorizan la realidad.
- definen para sí (valorización de la realidad); distintas actitudes de los grupos sociales.

2. Formulación de proposiciones.

- es la respuesta a los problemas
- propuestas de solución
 - a) unos agentes para el cambio
 - b) otros agentes para preservar el status quo
- según la posición de clase, teorías e ideología.
- las proposiciones no siempre son completas, pueden incluso parecer contradictorias, según la información sea o no manipulada.

3. Transmisión de problemática y proposiciones.

- búsqueda de consenso
- fase de reclutamiento
- distinta capacidad de transmisión de los grupos.
- diferentes métodos de transmisión según el acceso de cada grupo social.
- se orienta hacia los centros de decisión y la opinión pública.

En primer lugar, es importante tener en cuenta los problemas o conflictos que genera la aplicación de la P. E. desarrollada por el equipo económico del gobierno -que intenta impulsar un programa determinado- en las diversas fuerzas de oposición (aprehensión de problemáticas). Muchas de estas fuerzas pueden formular proposiciones de acuerdo a sus intereses, con proyectos explícitos más o menos alternativos, hacia los centros de decisión y de opinión pública. "en búsqueda del con

senso". Este conflicto se desarrolla fundamentalmente en los círculos oficiales legitimados para ese fin -congresos, representaciones, etc.- y/o a través de los medios de comunicación colectiva y eventualmente en forma de conflicto de masas.

En el proceso de generación de la política económica juegan un papel significativo los sindicatos, grupos de presión, intelectuales, organizaciones gremiales, que actuando en forma de grupos de presión "asaltan" al Estado con demandas que expresan proposiciones y que incluyen la elección de determinados objetivos e instrumentos de política económica.

4. Aprobación de los objetivos.

- a cargo del Estado
- es institucionalizada
- hay controversia y negociación
- por lo general hay conciliación
- los objetivos tienen contenido de clase o de grupo social
- ponderan más de los grupos influyentes (económica y políticamente)
- hay el supuesto de eficacia

5. Selección y aprobación de los instrumentos.

- por el Estado
- esta es la etapa crucial
- diferente acceso de los grupos a los centros de decisión.
- aquí se determina quién gana y quién pierde
- es importante el conjunto instrumental

Factores determinantes.

- a) acceso a los centros de decisión
- b) arsenal de instrumentos disponibles
- c) nivel de las luchas sociales
- d) concepciones teóricas e ideológicas

6. Aplicación de los instrumentos

- utilización efectiva de los poderes
- impacto sobre factores objetivos y subjetivos
- no siempre hay correspondencia con las previsiones depende de:
 - a) la capacidad o ponderación de los grupos cuya proposición fue aprobada
 - b) resistencia de los afectados
 - c) capacidad operativa del Estado
 - d) condiciones de la realidad
 - e) factores exógenos o externos

7. Cumplimiento

- consecuencias del proceso
- cambios en el comportamiento de los grupos
- cambios en la realidad en aspectos importantes de ella.
- reacciones y repercusiones
- resultantes
- esta etapa no tiene límite definido

Es el Estado quien aparece como el agente encargado de institucionalizar el proceso de la política económica, es el que aparece aprobando objetivos, aplicando instrumentos y evaluan

do esas acciones. Aquí se hace fundamental la precisión de las condiciones que hacen posible la política económica, entendida como acción estatal que altera los resultados de la actividad económica de los grupos sociales.

En las etapas de aprobación y selección de objetivos e instrumentos, la posibilidad de que el Estado ejerza la dirección del proceso de política económica radica en el establecimiento de una "conciliación", según Carlos Lessa, o de un compromiso fundamental entre diferentes grupos sociales, compromiso que esboza quién pierde menos o más en el proceso de política económica.

Es indispensable considerar el conflicto que se desarrolla no sólo en la sociedad civil sino también, y de manera fundamental, el que se desenvuelve dentro de la estructura institucional y aparatos del Estado, entre los núcleos de poder y los diferentes grupos sociales.

La aplicación de los instrumentos puede modificar, bajo determinadas condiciones, los comportamientos de los grupos sociales e individuos, generando, con ello, cambios en la realidad o en aspectos importantes de ella, en el campo de la producción, distribución y usos del excedente social. La P. E. va modelando -no sin contradicciones y vaivenes- a través de los diversos instrumentos utilizados, como resultado del complejo proceso de toma de decisiones, al propio sistema económico, imponiéndole un cierto dinamismo, reduciendo los efectos de fenómenos negativos, promoviendo ciertos sectores y grupos, etc.

Bajo este enfoque las presiones de los grupos sociales tienen una importante incidencia sobre la política estatal, en particular sobre la P. E.: por una parte, a través de la influencia que van ganando las clases y grupos dominados sobre la conformación de la red institucional y sobre la forma que asumen los procesos de toma de decisiones; dicho de otro modo, las luchas pasadas cristalizan en sus múltiples expresiones en una institucionalidad estatal que contribuye a la defensa de sus intereses presentes en forma relativamente independiente de la correlación de fuerzas coyuntural. Por otra parte, se tiene incidencia en la P. E. a través de las múltiples formas que asume la lucha de los grupos y clases sociales.

El carácter dependiente de las economías latinoamericanas introduce la necesidad de una consideración especial del grado de maniobra interno de los procesos de P. E. En efecto el carácter dependiente permite que fuerzas externas ejerzan una influencia importante sobre los procesos de toma de decisiones interna lo que se agrava por las graves dificultades financieras que enfrentan la totalidad de los países de la región. Sin embargo, esta relación externa no debería volvernos a las visiones simples, deterministas que creían encontrar en el factor externo la explicación de la dinámica política y económica de nuestras sociedades sino que tal factor externo tendría que procesarse y resolverse a través de los procesos sociales internos. 54/

La visión hasta ahora comentada a diferencia del planteamiento estructuralista de la Cepal en el que se aprecia una relación vertical entre los grupos interesados y el poder constituí

do, introduce, explícitamente la relación horizontal, es decir la transmisión de los problemas y proposiciones en búsqueda de consenso hacia otros grupos afectados en la misma intensidad por el proceso de P. E. Existen tanto planteamientos que tratan de arrancar decisiones al poder, en términos verticales, como una motivación por trascender los aspectos puntuales e individuales en las proposiciones de la P. E., en el sentido de que las fases de reclutamiento de grupos sociales permiten una mayor capacidad y fuerza en las etapas de la aprobación y selección de los objetivos e instrumentos.

La formalización de las distintas etapas de la P.E. no significa que tengan que cumplirse de manera puntual y lineal permite simplemente tener un acercamiento descriptivo a una vivencia intelectual del proceso de P. E. y, además, puede permitir, a través de su crítica, una aproximación organizada a la complejidad de este proceso y a la confrontación de sus esquemas con experiencias concretas de los mismos, justamente para evaluar su mayor o menor capacidad descriptiva.

Es evidente que aún quedan problemas a resolver en las distintas visiones pues el proceso de P. E. real es complejo y rico en sus muy diferentes aristas. Para la visión marxista ortodoxa de S. de Brunhoff, se llegaría a la interrogante extrema ¿no sería mejor abandonar el intento de describir un proceso de P. E., puesto que de partida se reconoce la imposibilidad de descripción integral?^{55/}

Estimamos que a pesar de las dificultades es importante contar con una descripción, ciertamente simplificada, pero en

última instancia útil a los fines de sistematizar los distintos elementos en un esquema descriptivo. En todo caso tendríamos que optar por utilizar, de forma inadvertida, alguna imagen del fenómeno que probablemente adolecería de precariedades mucho más notables y evidentes que la descripción que pudiéramos obtener mediante la aplicación del esquema descriptivo.

PARTE B. TIPOLOGIA Y FACTORES CONDICIONANTES DE LA POLITICA ECONOMICA.

2.3 Tipología de Procesos de las Políticas Económicas.

El proceso de P. E. se desarrolla en un contexto socio-histórico que los condiciona y en buena medida lo define.^{56/}

Debe considerarse que los resultados de la participación de los grupos en los procesos de P. E. pueden tener distintos derroteros, es decir, algunos procesos pueden frustrarse, quedar sólo en fase de negociación y otros más triunfar.^{57/}

El proceso de P. E. nace, evoluciona y concluye en un marco general de diversos condicionantes. Sin embargo tiende a su vez, a generar efectos que trascienden su ámbito y afectan dinámicamente en alguna medida, el mismo cuadro de condicionantes (estructurales o coyunturales). No todos los procesos de política económica tienen entre sí las mismas posibilidades de realización: existe una llamada "superficie de posibilidades", creada por el contexto que junto con la capacidad de los grupos sociales puede determinar los resultados finales de estos procesos. Hay por consiguiente una continua interacción entre el contexto y el proceso

de política económica, mediante la cual el primero lo condiciona y es por él afectado.

Si se quisiera establecer una tipología de los procesos de P. E. en orden ascendente se podría hablar de tres tipos: procesos parciales, procesos de reforma y proceso global.^{58/}

Los procesos parciales de política económica cuestionan aspectos específicos de la realidad económica, por ejemplo la necesidad de una ley inquilinaria o bien una negociación salarial. Se pueden dar los casos en que los procesos parciales (sus intenciones) se vean modificados por el contexto en el que se desarrollan, ya sea por factores de la estructura prevaleciente o por hechos coyunturales. Cuando los procesos parciales de política económica se frustran, es decir, cuando sus proposiciones de política económica no se cumplen, ni se aprueban sus objetivos, es porque existen elementos del contexto socioeconómico que lo impiden.

Cuando los elementos condicionantes frustran una sucesión de procesos parciales, los grupos sociales pueden explicitar su intención de afectar los obstáculos estructurales que existen en el contexto. Cabe aclarar que lo anterior no es privativo de los grupos sociales, sino que incluye, de manera importante, las propias acciones de P. E. que el Estado trata de emprender y que, similarmente, son bloqueadas por intereses que existen en el contexto socioeconómico.

Es decir, cuando el marco institucional impide que los distintos grupos logren sus objetivos se cuestiona cada vez

más el contexto, se gana conciencia de cuales son los obstáculos estructurales y surgen proposiciones que van más allá de los meros procesos parciales de política económica. Cuando los grupos sociales o el propio Estado identifican dichos condicionantes se plantean la transformación de ciertos aspectos del marco estructural que sistemáticamente impiden el buen curso de esos procesos de P. E.

Cuando los condicionantes del contexto frustran los procesos de P. E. propuestos se pasa a discutir cuales aspectos del marco estructural reconocidos como obstáculos deben ser cambiados y cual será la naturaleza del cambio. A estos procesos se les conoce con el nombre de procesos de política económica de reforma.

Siguiendo a Lessà, estos últimos pueden clasificarse en dos tipos básicos: 1) instrumentales, cuando se orientan intencionalmente a modificar la dotación de poderes o instrumentos del Estado; 2) procesos de reforma social, cuando se dirigen a crear o suprimir grupos sociales que se identifican como obstáculos.^{59/} Un ejemplo del primer caso sería el de una reforma fiscal que permite una mayor dotación de instrumentos para el quehacer del Estado, a fin de enfrentar las expansiones del gasto público. En el segundo caso un ejemplo podría ser el de una reforma agraria o el de la nacionalización bancaria.

La frontera entre ambos tipos de proceso no es tan clara ya que los dos implican una mayor dotación instrumental. En todo caso la especificidad provendría del mayor énfasis que se ponga en lo social o en lo instrumental; es el énfasis en sus ob-

jetivos lo que los hace diferentes.

Los atributos de los procesos de reforma se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. Son procesos sumamente complejos, ya que se vinculan con procesos enteramente políticos y requieren de movilizaciones sociales, alta politización o bien capacidad de las decisiones del poder.

2. Surgen y son resultados finales de procesos frustrados de aspectos parciales de la P. E. Todos los procesos de reforma se proponen eliminar obstáculos estructurales.

3. Implican cambios institucionales más o menos profundos, son altamente ideológicos y requieren de modificaciones previas en las actitudes y estructura del poder para que se puedan realizar.

4. Implican un grado avanzado de las luchas sociales. Sobre todo no se pueden dar en frío, requieren de un amplio respaldo político y primordialmente que los grupos beneficiados de las decisiones las tomen como suyas y las defiendan.

5. No existe garantía de irreversibilidad.

Sin embargo, no sólo los procesos parciales de política económica se pueden frustrar; también los procesos de política económica de reforma, que cuestionan aspectos estructurales del contexto, pueden seguir el mismo camino. Al frustrarse estos procesos más avanzados se cuestionan ya no sólo los obstáculos es-

estructurales sino la propia estructura económica y de poder; es decir, se cuestiona al sistema mismo. Cuando esto ocurre el campo de la política económica se subordina de forma más que evidente al de la política-política. Se podría identificar una creciente radicalización en una secuencia de procesos inspirados por problemáticas semejantes y a veces frustradas, que irían desde los procesos parciales de la política económica hasta los de reforma sociales, pasando por las reformas instrumentales. En esta secuencia descriptiva normalmente, no se sube un peldaño de la secuencia en tanto no se haya explotado la posibilidad de solucionar un problema mediante un tipo de proceso menos radical.

La búsqueda de líneas de menor resistencia y la gravitación creciente de los grupos sociales, en términos de su posición económica o en relación con su posición en la estructura del poder, estarían apoyando una idea de conservación que hace que no se plantee un tipo más radical de proceso de política económica en tanto no se haya agotado una modalidad menos conflictiva.

Vale como aclaración importante que esta secuencia lineal no tiene por qué aplicarse en los procesos de reforma y transformación social que surgen como demandas de los grupos más avanzados de la sociedad, que exigen una transformación global de la estructura del poder y de los obstáculos fundamentales que anteriormente los limitaban.^{60/}

Esta forma descriptiva de presentar los tipos de procesos de política económica no implica de manera alguna que así tengan que darse en la complejidad de la lucha social; sin

embargo, sirve para tener una visión aproximativa de la radicalización en esos procesos.

Hasta el presente se han considerado los procesos de política económica bajo la idea de procesos parciales y más bien aislados; sin embargo, la más somera revisión muestra que en un país determinado se llevan a cabo simultáneamente múltiples procesos de política económica (monetarios, financieros, arancelarios, etc.)

Si se realizara un corte al azar en el proceso de política económica de cualquier país se encontrarían procesos parciales en distintas etapas de desarrollo: mientras algunos estarían empezando, otros estarían en sus etapas centrales y otros en sus etapas finales. Es innecesario insistir que el proceso global no resulta ser la simple suma de sus procesos parciales, sino que, dad las relaciones de interdependencia que mantienen entre sí, es algo más que la integración de los procesos parciales; es decir, el proceso global de política económica no sería la simple suma de procesos parciales y de reforma, sino un resultado cualitativamente diferente, ya que incluye aspectos contradictorios, similares, etc., y estaría inmerso en el proceso más amplio de la reproducción social o del proceso social global.^{61/}

2.4. Elementos condicionantes de la política económica.

En el tema de los elementos que condicionan el quehacer de la P. E. en los espacios nacionales latinoamericanos una preocupación frecuente ha sido el tema de la influencia externa en las estructuras productivas, de consumo, y financieras. Sin

embargo el análisis de la gravitación concreta sobre las prácticas estatales y particularmente las políticas económicas, ha sido menos relevante y relevado. El concepto "autónomo" de política económica es afectado por los elementos del contexto interno (estructurales y coyunturales) pero fundamentalmente en el momento actual, por los factores externos. La expansión alcanzada por la gran empresa y la banca transnacionales están añadiendo nuevas magnitudes y modalidades, con un poder capaz de evadir o condicionar los efectos de las políticas estatales y en ciertos momentos tomar decisiones que repercuten en la evolución de los macroagregados de las economías latinoamericanas.^{62/}

La política económica se ve afectada no sólo por la problemática expresada por los distintos grupos sociales sino que, además, las acciones del Estado y las demandas sociales no dejan de estar objetivamente condicionadas por la totalidad del contexto social e histórico.

Siguiendo el planteamiento estructuralista es posible ordenar dos tipos de condicionantes: los que definiremos como estructurales o básicos y los que podemos denominar coyunturales o de orden ocasional.

2.4.1. Elementos estructurales.

1) La población: las estructuras demográficas afectan de manera importante a la política económica en término de la pirámide de edades, el porcentaje de población rural y urbana, la concentración geográfica, así como la calificación profesional.

2) El territorio: considerado en términos de la dotación de recursos naturales y del medio ambiente.

3) El nivel tecnológico alcanzado: los métodos y técnicas de producción constituyen una condicionante fundamental en el logro de las acciones de política económica.

4) La organización político-social: en lo que se refiere al grado de desarrollo institucional (Estado, partidos, grupos organizados, etc.); cualquier proyecto tiene obligadamente que contar con el apoyo de las fuerzas capaces de llevarlo adelante. El aparato institucional y el conjunto de instrumentos disponibles parece representar otra de las circunstancias estructurales a que nos referimos.

5) El ordenamiento jurídico: el derecho de propiedad y la participación que el Estado tenga en ella es una relación fundamental para adecuar los cambios que se requieren en procesos avanzados de política económica.

6) La estructura de la actividad económica: las condiciones relativas a la madurez o flexibilidad de la estructura económica o productiva, casi por definición, en un sistema típicamente subdesarrollado, dependiente y vulnerable frente al exterior, normalmente se presenta como un cuello de botella de importancia considerable que las políticas económicas nacionales deben encarar. Una política económica que se enfrenta a la generación de un bajo excedente y/o un aparato productivo desequilibrado y desarticulado sectorialmente tendrá menores posibilidades de elegir alternativas diversas y de movilizar y ajustar a

ellas los recursos disponibles y necesarios. Por el contrario, allí donde esos y otros elementos claves sean más ventajosos, las perspectivas de la política económica se ampliarán.

7) La estructura psicológica y los grados de conciencia nacional: este plano considera la importancia de los grados de conciencia nacional. Sin independencia para escoger objetivos e instrumentos no puede haber política económica propia, aunque esto no implica, claro está, que no deban tenerse en cuenta las restricciones objetivas del marco externo, que constituyen una condicionante primordial en la dirección nacional de la política económica.

8) El grado de dependencia e inserción: tanto en términos tecnológicos, culturales como financieros. En el caso de los países subdesarrollados este aspecto cobra una preponderancia definitiva en los grados de autonomía para definir una política económica auténticamente nacional. La geopolítica y la geoconomía definen en buena medida, muchas acciones de la política económica.

Dada la relevancia actual de este condicionante es importante detenerse para mencionar algunos de sus aspectos más relevantes. No obstante la dependencia externa en que se han desenvuelto las economías latinoamericanas en el plano concreto de la política económica, esa condición dependiente no aparece siempre tenida en cuenta explícitamente. El ente sujeto de la política económica -el Estado nacional- aparece en los análisis convencionales revestido de toda autonomía de decisión, con gran capacidad de acción con respecto de las relaciones económicas ex

ternas; sin hacerse cargo de las restricciones e imposiciones que derivan de esa misma condición de dependencia. Limitaciones que, no son una constante, un acto permanente, sino que vienen modificándose en la misma medida en que avanzan las transformaciones en curso en la economía mundial: los grados crecientes de internacionalización tienen una gravitación preponderante sobre las decisiones nacionales de la P. E.; la presencia de las grandes corporaciones transnacionales representan una voluntad y un interés ajenos, cada vez más difíciles de controlar; lo mismo ocurre con la injerencia externa de las instituciones financieras, lo que las convierte de hecho, en "entes-sujetos", en actores activos de la política económica en función de sus propias conveniencias.

Estos "sujetos" se proyectan como tales, no sólo en el plano de las relaciones económicas externas, sino también en los mecanismos de funcionamiento interno de los sistemas económicos dependientes. Es así como entre otras manifestaciones, los instrumentos tradicionales de la política de comercio exterior quedan seriamente cuestionados por los términos de una realidad, en la que una proporción ya grande y rápidamente creciente de instrumentos quedan subordinados a la dinámica del capital internacional. Es una realidad que condiciona igualmente la eficacia de las decisiones de política económica respecto a las tasas de interés internas como al nivel del gasto público.

En definitiva las políticas económicas nacionales se enfrentan a una realidad de cambios y transformaciones en marcha en la economía mundial, en las relaciones de dominación y dependencia, que comprometen y cuestionan la vigencia, en las ac-

tuales condiciones del funcionamiento de áreas muy amplias de la capacidad estatal de dirección en materia económica.

9) El grado de desarrollo alcanzado: en términos de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, así como el conjunto de instituciones sociales creadas.

2.4.2. Elementos de coyuntura.

Son aquellos elementos de corto plazo que gravitan poderosamente en los procesos de política económica.

Pueden ser de los tipos siguientes:

1) Internos: que en el nivel económico estarían referidos a la inflación, la oferta y demanda globales, el comportamiento del sector externo, del medio circulante, de los ingresos y gastos fiscales, de la política de tipo de cambio, etc., a nivel de los elementos político-sociales se pueden mencionar las alteraciones en las relaciones del poder, movimientos de clase y fracciones de clase.

2) Externos: es aquel conjunto de factores que desde afuera de la economía nacional influyen en el comportamiento de ésta. En el nivel económico guardan relación con la situación concreta de la economía mundial; es decir, con los movimientos del comercio y de los flujos financieros internacionales, las tendencias cíclicas de la economía mundial, etc., que afectan el comportamiento de la política económica nacional (para el caso de México es evidente la importancia del movimiento de las tasas de

interés externas y las variaciones del precio del petróleo). En el nivel político se considera la correlación de fuerzas en el escenario internacional, a partir de los distintos intereses políticos de los bloques de países determinantes en la escena mundial. La situación de la geopolítica y el papel que ahí se juega también condicionan a la política económica.

En resumen, si se necesitara una lista de elementos condicionantes de la P. E. sería posible empezar por la siguiente:

- 1) El nivel de desarrollo de la sociedad.
 - 2) La integración económica y social, (interna y externa).
 - 3) El nivel de desarrollo del mercado interno, no sólo en términos de tamaño sino de sus características en producción y dotación de factores y recursos; en fin, lo que algunos economistas ahora llaman "el tamaño de la economía".
 - 4) El grado de concentración y centralización de la propiedad y de las actividades, tanto en su aspecto social como territorial.
 - 5) Madurez y desarrollo de las clases y grupos sociales (en lo que se refiere al nivel de democracia alcanzada).
 - 6) El papel del Estado y sus funciones.
 - 7) El tipo de inserción en la economía mundial.
- Referido a los grados de dependencia en el proceso de toma de decisiones económicas.
- 8) Los grados de conciencia nacional.

El listado anterior puede servir como elemento de base para ampliar la discusión sobre los elementos que estarían con dicionando, en un país específico, los resultados de los procesos de política económica.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DE LA SEGUNDA PARTE.

1. Véase Rivera Urrutia, E., "Conflicto social y presencia popular en la formulación y desarrollo de la política económica" Investigación Económica, 170, oct-dic. de 1984, FE. UNAM. p. 233.

2. Los entes sociales son multifuncionales, porque participan en numerosos procesos; en cierto sentido presentan uno o más perfiles en un proceso determinado y, aunque los demás perfiles no aparezcan, de alguna manera estarán interviniendo. Por ejemplo, en un proceso de política económica se considera explícitamente la participación de los obreros como consumidores, sin embargo, su calidad de vendedor de trabajo no deja de participar. Hay una interacción permanente entre los entes y los procesos en que participan: realizan los procesos y son por ellos modificados. En ese sentido, bajo un determinado marco, los factores que informan su comportamiento están en constante cambio. Dada la numerosa y diversificada participación de los entes en los procesos, no se debe esperar que su comportamiento en todos los momentos del proceso sea coherente; puede ser más bien contradictorio, ya que es posible que lo que se afirma en un momento del proceso pueda negarse en un momento posterior. Por último, los entes sociales son una totalidad plasmada por su evolución anterior, es el producto de los procesos de que fue objeto y/o en etapas pretéritas. (véase Lessa, Carlos; "La política económica como proceso", mimeo, ILPES, Santiago de Chile, 1967, pp. 6-7).

3. Lessa, C.: op. cit. p. 5.

4. Una clasificación similar aparece en el trabajo

citado de Carlos Lessa, pp. 5 y 6.

5. Sin embargo, debe insistirse que no se trata como en el enfoque neoclásico, de ver la realidad económica como el resultado de un conjunto de microcomportamientos sino registrar, en lo posible, el comportamiento del ente social en toda su especificidad.

6. En esta ejemplificación se ha puesto énfasis en la participación del ente sujeto (Estado) como formalmente dominante en el proceso de política económica (en cuanto a intención), en tanto que los grupos objetos de las acciones de política económica, al tener factores (objetivos y subjetivos) afectados, son conducidos a una alteración de su comportamiento probable. Como se ha mencionado anteriormente las reacciones y repercusiones de las medidas de política económica pueden afectar las propias decisiones del poder (como producto de presiones por parte de los agentes involucrados).

Es decir, los entes que participan en un proceso de política económica pueden ser en ciertos momentos sujetos y objetos simultáneamente. El hecho de que sea posible, abstracta y simplificada, formalizar un proceso particular (individual) de política económica, no implica que los participantes tengan conciencia de la totalidad del proceso. Por ejemplo, la acción gubernamental probablemente no espere las repercusiones desfavorables de sus acciones de política económica o no las espera con tanta virulencia y profundidad.

En el trabajo citado de Carlos Lessa se plantean ca-

tegorías descriptivo-formales del proceso de política económica que fueron utilizadas en el ejemplo del texto:

- i) Objetivo: es el comportamiento deseado por el ente-sujeto del proceso.
- ii) Instrumento: poder potencial y formal del ente-sujeto para inducir u obligar al o a los entes objetos a la realización de acciones requeridas para el logro del objetivo.
- iii) Operación instrumental (medidas): es el poder efectivamente administrado por el ente sujeto sobre el o los entes objetos.
- iv) Reacción: cambio en el comportamiento de los entes-objetos a los cuales fue orientada intencionalmente la administración del poder.
- v) Repercusión: cambios de comportamiento de otros entes a los cuales no fue intencionalmente orientada la operación instrumental. Pueden ser de dos tipos básicos:
 - a) derivadas de la reacción al afectar el comportamiento de otro ente del sistema económico, en forma favorable, que apoye el objetivo de las acciones emprendidas;
 - b) derivadas de la reacción al afectar el comportamiento de otro ente del sistema económico, en forma desfavorable, que obstaculiza el objetivo de las acciones emprendidas.

vi) Resultante: bajo esta expresión se engloban los cambios más generalizados producto de la aplicación de las medidas de política económica. Aquí es posible comparar la eficacia y la eficiencia de las acciones emprendidas para el logro del objetivo intencionalmente explicitado, con el resultado realmente obtenido, (Lessa, C. op. cit. pp. 10-11).

7. Idem.

8. Véase Rivera Urrutia, E. op. cit. p. 229.

9) Es importante advertir que aunque es posible, en un determinado enfoque, establecer con precisión el dominio de cada uno de los avances parciales del proceso de política económica en la descripción de una experiencia concreta dada la interinfluencia e interconexión de las distintas etapas, es extremadamente difícil, si no imposible, eliminar el arbitrio y la simplificación en la distribución de los "eventos" en cada una de las etapas propuestas. Las simplificaciones de procesos de política económica pueden ayudar, al ser confrontados con experiencias concretas, solamente para una primera aproximación organizada. Es notorio, asimismo, el abandono provisional del hecho básico de que un proceso está indisolublemente ligado a innumerables otros procesos. Por último, aunque es más fácil asimilar las etapas de los procesos de política económica a los aspectos particulares y parciales de la misma, es posible utilizar las mismas aproximaciones para el proceso global de política económica (sobre esto se volverá más adelante).

10. Coulbois, Paul, del libro La Política coyuntural, mimeo, CECADE. Las etapas y los planteamientos del proceso de política económica en el enfoque ortodoxo se trabajaron en base al texto Política Económica, Principios y Formulaciones, F. C. E., - 1961, de J. Tinbergen, en particular el apartado "La contribución del análisis económico a la formulación de la política económica". Este apartado también aparece en el libro Lecturas de política económica, ya citado. El conjunto de tesis del enfoque ortodoxo proceden de allí, a menos que se indique lo contrario.

11. Tinbergen, J. Citado por P. Coulbois, op. cit. p. 6.

12. Coulbois, Paul, op. cit.

13. Idem (los subrayados son nuestros)

14. Sin embargo, la perspectiva teórica de la visión neoclásica ortodoxa es más amplia y no ~~se~~ se circunscribe al rechazo del intervencionismo estatal de tipo keynesiano. Es una posición que tiene que ver con supuestos político-ideológico sobre el funcionamiento de la economía y la sociedad.

15. Los trabajos revisados de estos autores son:

Pinto, Aníbal: "Algunas cuestiones generales de política económica en América Latina", el Trimestre Económico No. 135, F.C.E. México; también en Lecturas de Política Económica, op. cit. Transformación y Desarrollo: la gran tarea de América Latina, F. C.E; 1970 y Hacia una dinámica de desarrollo latinoamericano, México, F.C.E., 1963 de Raúl Prebisch. De Enrique Sierra se consultaron los trabajos Análisis e instrumentos de política económica,

mimeo, ILPES y "Política económica, planificación y administración pública", el Trimestre Económico No. 175, F.C.E., México, pp. 609-652. Los dos trabajos en que fue más clara la exposición de la idea de proceso fue en el de Enrique Sierra (Política económica, planificación...) y el de Aníbal Pinto.

16. Pinto, Aníbal en Lecturas de política económica, op. cit. p. 302.
17. Idem.
18. Sierra E.: "Política económica, planificación", .. op. cit. pp. 610-620 y Pinto, Aníbal, op. cit. p. 313.
19. Pinto Aníbal, op. cit. pp. 305-306.
20. Rodríguez, Octavio: La teoría del desarrollo de la CEPAL, Siglo XXI Edit, México, 1981, Segunda Edición, pp. 11-12 (Los subrayados son nuestros).
21. Idem
22. Ibidem (los subrayados son nuestros).
23. De Brunhoff, Suzanne; Estado y capital, Ed. Villar, España, 1978. (Etat et Capital, Maspero, Grenoble, 1976) y "Crisis capitalista y política económica" El marxismo y la crisis de Estado, U.A.P., 1977 o también en Lecturas de Política Económica, op. cit. Las tesis centrales que se destacan proceden de estos textos, a menos que se indique lo contrario.

24. De Brunhoff, S. "Crisis y política económica" en Lecturas...., p. 277.
25. Idem
26. De Brunhoff, S. op. cit. p. 278.
27. Idem
28. De Brunhoff, S. op. cit. p. 279 (los subrayados son nuestros)
29. Idem
30. Ibidem.
31. De. Brunhoff, Estado y Capital, cap. III y op. cit. pág. 280.
32. De, Brunhoff, Estado y Capital, capítulo III, (los subrayados son nuestros).
33. De, Brunhoff, Crisis Capitalista y Política Económica, op. cit. pág. 280. (los subrayados son nuestros).
34. De, Brunhoff, S. op. cit. pág. 286
35. De, Brunhoff, S. op. cit. pág. 287
36. Ibidem.
37. De, Brunhoff, S. op. cit. pág. 281.

38. De, Brunhoff, S. Estado y Capital, op. cit. pág.

13.

39. De, Brunhoff, S. op. cit. pág. 11

40. Ramos, S. Pablo, El papel del Estado en la Política Económica, mimeo, CECADE, 1982, pág. 36. (los subrayados son nuestros).

41. Rivera, Urrutia, E. op. cit. pág. 224.

42. Rivera, Urrutia, E. op. cit. pág. 225

43. Se han comentado de modo somero, algunos aspectos considerados centrales en el enfoque ortodoxo marxista, con los que choca una construcción alternativa del quehacer político en la política económica. Sin embargo, lo anterior no quiere expresar un rechazo a esta perspectiva, todo lo contrario, lo que se quiere es "ampliar" los encuadres que limitan su comprensión y análisis. Por ejemplo la perspectiva de S. de Brunhoff sobre "La crisis como un proceso inmanente, normal del desarrollo capitalista" debe gozar de aceptación (Julio López y Eduardo González la utilizan en "Crisis y Política Económica" Trimestre Económico No. 201). Sin embargo, el hecho de no incluir el papel del conflicto social en las modificaciones en las relaciones sociales de producción y en el propio Estado y (en la misma crisis) en una visión de "todo o nada", por lo menos, debe ser discutida.

44. Oszlak, O. y O'Donnell, G. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", mimeo, San José 1981. Cordera, R. "El Discreto Encanto de la Po-

lítica Económica", En Nexos, No. 38, Enero 1981. México. Rivera Urrutia, E.: "Conflicto Social y Presencia Popular en la Formulación y Desarrollo de la Política Económica". Investigación Económica 170, octubre-diciembre de 1984. Lessa, Carlos, La Política Económica como Proceso, ILPES, Junio de 1967, mimeo, Santiago de Chile, "Política Económica: ¿Ciencia o Ideología" Revista de la Cepal (2 números) 1979. En una perspectiva teórica similar, los siguientes autores también aportan elementos sugerentes: Elmar Altvater, "Política Económica y Crisis", Cuadernos Políticos No. 22, Editorial Era, México 1979. Lichtensztein, S. tanto en sus trabajos teóricos (muchos de ellos citados, en este trabajo) como los que han aparecido en CIDE, Economía de América Latina, y en Investigación Económica.

45. Véase. Cordera, R. op. cit. pág. 13.

46. Rivera, Urrutia, E. op. cit. pág. 231.

47. Idem.

48. Cordera, R. op. cit. pág. 14.

49. Prácticas, como las salariales y de precios y las relaciones sociales que estas conllevan; el abasto popular, la generación de bienes básicos, etc. (véase Cordera R. op. cit.)

50. Idem.

51. Rivera Urrutia, op. cit. y Cordera, R. op. cit. pág. 14.

52. La elaboración programática, en este sentido, se convierte en parte esencial de este enfoque, a fin de ir logrando transformaciones parciales, en el que se sienta la presencia popular. Véase el trabajo citado de Elmar Altvater y Rivera Urrutia.

53. Véase, los dos trabajos de Carlos Lessa citados en particular el de "La Política Económica como Proceso", pág. 12-42.

54. Véase, Lichtensztejn, S.: "Reajuste Internacional y Políticas Nacionales en América Latina". Pensamiento Iberoamericano No. 5, enero-junio de 1984. Madrid, España, También, Rivera Urrutia, op.cit. pág. 239.

55. En este mismo apartado citamos, la afirmación de Brunhoff, en el sentido de justificar la prescindencia de un esquema descriptivo de política económica por los problemas de abstracción y simplificación que esto representa. Véase en "Crisis Capitalista y Política Económica" de S. de Brunhoff el apartado referido a "modalidades de funcionamiento de la Política Económica". (III) Lecturas de Política Económica, op. cit.

56. Sobre los elementos condicionantes de la Política Económica se volverá en el apartado siguiente de esta primera parte.

57. Lessa, Carlos, op. cit. pág. 49

58. Se utiliza la tipología propuesta por Carlos Lessa,

En su trabajo citado se usa en lugar de la denominación "proceso parcial" la de "proceso individual" de política económica.

59. Lessa, Carlos, op. cit. pág. 50.

60. Sin embargo, la elaboración de estrategias globales programáticas de política económica no requiere esperar los resultados parciales o globales de los procesos de política económica.

61. Es importante considerar que para que se ejerza la dirección de un proceso de política económica es fundamental, el establecimiento de un compromiso entre los distintos grupos sociales; compromiso que debe esbozar el "marco" dentro del cual se desarrollará el proceso global de política económica, ya sea para el mantenimiento del estado de cosas o para la transformación social.

62. Por ejemplo, distintos trabajos han estimado que las empresas transnacionales controlan aproximadamente las tres cuartas partes de las inversiones extranjeras en el mundo; cuentan con activos líquidos que superan varias veces el total de las reservas monetarias a disposición de los bancos centrales; controlan una proporción mayoritaria de la producción capitalista y casi la mitad del comercio mundial y de las transacciones financieras que se llevan a cabo en los grandes mercados de capitales. Véase Celso Furtado, "Transnacionalización y Monetarismo", Pensamiento Iberoamericano No. 1 y Samuel Lichtenstejn. "Reajuste Internacional y Políticas Nacionales en América Latina", Pensamiento Iberoamericano, No. 5.

P A R T E I I I

**ESTADO Y POLITICA ECONOMICA EN LAS VISIONES
ORTODOXA Y ALTERNATIVA: ELEMENTOS TEORICO -
METODOLOGICOS SOBRE LA DISCUSION RECIENTE.**

P A R T E I I IESTADO Y POLITICA ECONOMICA EN LAS VISIONES ORTODOXA
Y ALTERNATIVA: ELEMENTOS TEORICO-METODOLOGICOS SOBRE LA DISCUSION
RECIENTE.

Introducción.

En este apartado revisaremos las características y los distintos papeles que asume la intervención económica estatal, entendida como política económica. El objeto es aproximarnos a la discusión reciente, que tiene como contendientes a las posiciones ortodoxas de política económica -vigentes en el área latinoamericana- y los planteamientos de orden alternativos, que en forma desigual y desordenada han comenzado a surgir.

Nos proponemos explicitar los distintos objetivos y contenidos de lo que llamamos una visión alternativa de P. E. y que a diferencia del carácter y contenido que priva en la visión ortodoxa le confiere un mayor alcance a la P. E. y no se agota en la estabilidad de los equilibrios macrofinancieros, ni en la supuesta externalidad del accionar estatal.

En la parte A pasaremos revista a algunos aspectos sobre el intervencionismo estatal, sus distintos papeles y funciones y por último se abordarán varias características del intervencionismo estatal en el capitalismo periférico.

En la parte B se recogen algunos de los elementos teóricos-metodológicos presentes en la discusión reciente entre las posiciones ortodoxa y alternativa. Revisando en especial sus supuestos sobre Estado y la organización económica de la sociedad y

algunas características del resurgimiento y de las perscripciones de P. E. a ella asociadas. En la parte final se incluyen algunos temas que pueden servir en la definición de objetivos y contenidos distintos en una visión de P. E. alternativa a la ortodoxa.

PARTE A. ESTADO Y POLITICA ECONOMICA,

ESTADO Y POLITICA ECONOMICA

3.1' Sobre el intervencionismo estatal.

Es práctica común en las interpretaciones sobre el papel que cumple el Estado en la economía iniciar con una breve discusión sobre el carácter y naturaleza de la llamada intervención estatal. Las acciones del Estado en lo económico son acciones que inciden en el proceso económico o en los factores determinantes del comportamiento de los agentes que tienen a su cargo las actividades económicas. En general, la P. E. consiste en la intervención del Estado en la economía, puesto que se refiere a su accionar en este campo, a pesar de lo obvio es importante insistir en el tema por la controversia y puntos de vista dispares que se expresan al respecto. Así, por ejemplo. Elmar Alvater, en el trabajo "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado", considera que la propia categoría "de intervención del Estado" es conflictiva, porque su acepción corriente implica una relación imprecisa entre la sociedad, su estructura económica y el Estado. Sin embargo, ese autor considera que conceptos tales como "regulación estatal", "capitalismo planificado", "crisis de administración", no constituyen alternativas válidas. En ese trabajo se señala que aunque el concepto en sí mismo es cuestionable, y muestra limitaciones, no existe una categoría más difundida y apro

piada para incursionar en la complejidad de la intervención estatal.^{1/}

Para un autor latinoamericano, Pedro Pírez el problema consiste en que "las relaciones capitalistas de producción suponen, en forma estructural, que el Estado tenga parte en las relaciones económicas, constituyéndose así un carácter general del Estado capitalista. Teniendo en cuenta que el Estado ha sido un elemento actuante en toda la etapa del desarrollo capitalista, donde este carácter general del Estado capitalista se manifiesta en formas distintas y en grados diferentes según las etapas y fases del desarrollo de las relaciones capitalistas de producción y, aún, de la coyuntura de que se trate". Según se entiende, no se trataría de una 'intervención del Estado en la economía', sino de su articulación estructural en la reproducción de las sociedades capitalistas.^{2/}

Lo que en este análisis se destaca es que, si el Estado se articula estructuralmente en la reproducción, no se puede hablar de intervención, puesto que ella supone, en los términos de Pírez "un actor que interpone su conducta o acción en otro y otros actores, o bien en sus acciones o hábitos".^{3/} Por tanto, si la articulación del Estado y la economía es estructural no corresponde utilizar el concepto de intervención.

El Estado ha estado siempre y ahora con mayor razón, constitutivamente presente en las relaciones económicas. La historia económica del desarrollo capitalista así lo muestra. Sin embargo, en el capitalismo se presenta una separación relativa entre el Estado y la economía, pues ambos tienen sus propios espacios y campos. Esto significa que, sin negar el papel del Estado

en la propia constitución de las relaciones capitalistas de producción, es preciso reconocer que existe una separación y, por tanto, la relación entre ellos adquiere connotaciones especiales. De ahí que la intervención estatal no debe ser entendida como la intromisión de un agente en otro, sino dentro del concepto eje de autonomía relativa.^{4/}

La necesidad de la intervención estatal ha existido desde el surgimiento del mismo capitalismo, sin embargo esa "intervención" no ha sido en todo momento y circunstancia la misma. La necesidad de la intervención se ha ido modificando según los diversos estadios del desarrollo capitalista.

El Estado, como garante de la reproducción social interviene en el proceso de desarrollo capitalista. Si bien hemos mencionado que el modo de producción, capitalista configura la separación entre el Estado y la Economía, esto significa la forma específica de la intervención del Estado en la economía, que se modifica históricamente.

Así, el Estado mercantilista tuvo que llevar a cabo una amplia intervención para favorecer el ascenso y consolidación de la burguesía, que necesitaba de ese apoyo. Más tarde, el Estado liberal redujo al mínimo esa intervención, porque la clase dominante en el poder necesitaba libertad para actuar. Con la crisis de la gran depresión surgió el Estado anticíclico, que desempeñó un papel altamente intervencionista cuando las fuerzas del mercado resultaron insuficientes para superar la crisis y la burguesía requería de nuevo el apoyo estatal. Posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado desarrollista dió nuevas características a la intervención del Estado, al proponer-

se superar las tendencias al estancamiento del capitalismo. En la actualidad, con la presencia de la contrarrevolución monetarista, (y la crisis) se están modificando las formas de intervención, pero ésta no deja de estar presente como un elemento cada vez más vital en el funcionamiento del sistema económico.^{5/}

Lo anterior significa que la P. E. del Estado capitalista ha sido diferente según los estadios del desarrollo capitalista, pues al modificarse las características de la intervención, la P. E. adquiere nuevas funciones y perspectivas.

3.2 Los Distintos Papeles de la Política Económica Estatal.

La interrogante que trataríamos de contestar en esta parte es la de establecer ¿cuál es el papel del Estado en los procesos de P. E.? Generalmente se habla de la P. E. estatal y esto parecería obvio y claro, en la medida en que es el Estado el que aparece como el encargado de institucionalizar el proceso de P. E. El Estado aparece como el ente responsable de vigilar y controlar la formulación y ejecución de esas acciones. Este proceso produce la impresión de que el Estado juega, siempre y en todo momento, un papel activo ya que aparece aprobando objetivos económicos, aplicando instrumentos y evaluando resultados de las acciones aplicadas. Sin embargo, considerar al Estado jugando siempre este papel, no es tan sólo una visión simplista, sino que puede conducirnos a posiciones equivocadas en el tratamiento de la P. E.^{6/} por su enfoque unilateral.

Por ello conviene considerar que no es el papel ac

tivo el único que desempeña el Estado capitalista. Al ser éste un producto de la sociedad capitalista y formar parte constitutiva de ella, existen grupos sociales que utilizan su poder para influir sobre el mismo Estado e imponer un conjunto de acciones a la sociedad. Es decir, el Estado puede resumir, en un determinado momento, las relaciones de poder entre las diversas clases sociales o del bloque hegemónico. En esta perspectiva el Estado puede ser "utilizado" de acuerdo a los intereses particulares que logren mayor poder y convocatoria en la sociedad. En esta perspectiva tendríamos otra faceta de la acción del Estado en la P. E: la de un papel pasivo. Es decir el Estado aparece influido en sus acciones y recibe la influencia de grupos sociales al tiempo que puede ser más o menos manipulado por grupos o clases del proceso de P. E., que le imponen la adopción de ciertas medidas.

Sin embargo, además de los dos papeles ya mencionados, daría la impresión de que el Estado interviene, con un gran número de acciones, como mediador y conciliador entre los diversos intereses en pugna (clases, fracciones de clase, bloques). Puede jugar, entonces, un papel de árbitro entre los distintos intereses en juego, ya sea interviniendo directamente en su solución o bien proporcionando los canales de negociación en sus diferentes instituciones (para las disputas interclasistas o bien intraclasistas).

El mismo Estado se va a convertir en su campo de disputa y negociación entre las clases, las fracciones de clase y los bloques que tratan de influir en las negociaciones. Es decir, además del papel activo y pasivo el Estado aparece en cier

tos momentos cumpliendo un tercer papel: de conciliador.

El papel activo del Estado, que consideraría a la P. E. estatal como acciones adoptadas por el Estado, como por encima de la sociedad, prescindiendo de las presiones y del juego de intereses, sería insuficiente para entender, con precisión, el papel del Estado en la economía, ya que la P.E. es, en esencia, resultado de enfrentamientos entre grupos y clases que tratan de hegemonizar los rumbos de la acumulación^{7/}.

Sin embargo, también sería insuficiente considerar a la política económica como una mera resultante del juego de influencias de los grupos de presión de la sociedad civil, es decir, en un papel estrictamente pasivo. Aquí el problema consiste en considerar al Estado como un ente que estaría sólo y exclusivamente a merced de las fuerzas de los grupos dominantes. En una visión así el Estado estaría a merced de las fuerzas hegemónicas y sometido a los vaivenes de la coyuntura político-social, incapacitado para plantear iniciativas propias.^{8/}

En este nivel de la discusión sería pertinente aclarar que aunque en esencia la P. E. es resultado de la confrontación y disputa, tal confrontación no se da en un campo estrictamente neutral.

La presión de los grupos por arrancarle decisiones al poder implica que la lucha se dé de manera importante en este campo y aún cuando la P. E. expresa las tensiones y enfrentamientos de los grupos sociales, también está marcado por un signo específico: el de las clases dominantes o del bloque hegemónico que, indefectiblemente, van a imprimir su sello en el pro-

ceso de P. E.

Por lo anterior sostenemos que el Estado parece tener capacidad para definir sus objetivos y diseñar sus acciones, imponiéndolas sobre el conjunto de la sociedad, como un poder que está por encima de ella.

Una comprensión menos estrecha de la P. E. coloca al Estado no como simple instrumento (en un papel pasivo) ni como un ente totalmente autónomo (papel activo). Sus acciones no se subordinan, de manera directa y total, a los intereses de los grupos hegemónicos, ni son acciones neutrales que beneficien o perjudiquen a todos por igual; más bien la P. E. "se establece como un complejo de acciones que encuentra en el Estado a su principal protagonista pero en realidad resume, en cada caso y siempre de manera contradictoria, la disputa en torno a la generación y la forma de utilizar el excedente económico, en los cuales se basan la reproducción de la sociedad y los rumbos de esta reproducción".^{9/} La naturaleza del Estado capitalista se define como fundamental para la comprensión de la P. E.

Una interrogante adicional que puede ayudar a comprender la importancia del papel del Estado en la P. E. sería ¿por qué razón existen en apariencia, estos tres papeles del Estado capitalista en su relación con la P.E.? Una primera idea que surge de los expuestos anteriormente es que el Estado capitalista no es sólo sujeto, ni sólo instrumento, ni sólo aparato conciliador, sino que desempeña, en apariencia, esos tres papeles. Esto porque el Estado capitalista aparece con un carácter dual: 1) está al servicio de las clases o del bloque hegemónico y, por tanto, tiene que organizar y mantener la hegemonía de clase y/o del pacto

social que lo sustenta; 2) el Estado en el capitalismo se define "como un Estado del interés general", por tanto, difícilmente se puede dar una identificación total entre bloque dominante y Estado, ya que éste debe aparecer expresando los intereses colectivos. Este carácter dual con que aparece el Estado capitalista guarda relación con su propia naturaleza. 10/

El Estado en la definición gramsciana debe ser entendido como combinación de coerción y consenso, como elemento articulador entre, sociedad civil y sociedad política. El Estado entonces, no es sólo el aparato de Gobierno, el conjunto de instituciones encargadas de dictar leyes y hacerlas cumplir; es un Estado hegemónico, con capacidad para dirigir y dominar, producto de determinadas relaciones de fuerzas sociales, que desarrolla "actividades teóricas y prácticas con las cuales la clase dominante no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados". 11/

El Estado entendido como coerción, como aparato que contiene el monopolio legítimo de la violencia, pone de manifiesto al carácter de clase de la dominación que ejerce. Pero el Estado capitalista -y esto es lo específico del capitalismo- es sobre todo un poder que busca dominar, con base en el consenso en la aceptación social del proyecto del cual es portador. 12/ El Estado se convierte en el elemento que garantiza la reproducción capitalista, traduciendo esta forma de reproducción en "prejuicio de masas", ganando el consenso social de los gobernados. El Estado se convierte en productor de acciones y establece una red compleja de "mediaciones" que van desde los órganos de representación legítima, hasta aquellas formas de organización propias de

la sociedad civil (partidos, sindicatos, etc.) a partir de la cual se busca validar "la identificación y la unidad entre las clases y el poder político". Pero si bien la sociedad civil es el medio en donde se ejerce la dominación ideológica, es también el terreno en donde la clase obrera -portadora de un proyecto social distinto- en su lucha, puede ganar la hegemonía, construir un bloque de fuerzas alternativo y disputar la dominación de la sociedad.^{13/}

La violencia y el consenso como actividades estatales tienen su referente en la sociedad misma: la violencia real de la relación de propiedad y no propiedad de medios de producción. La igualdad formal entre propietarios de mercancías (medios de producción, fuerza de trabajo) y la no violencia física entre ellos (violencia en el aparato productivo, violencia social de todo tipo y búsqueda de consenso). En la actividad reguladora de la reproducción social a través del uso de la coerción y el consenso el Estado funda su intención y necesidad.^{14/}

Por tanto, el Estado capitalista representa, a largo plazo, el interés modificable y cambiante del bloque hegemónico, reproduce y consagra la dominación de las clases dominadas, ejerciendo la coerción; pero también organiza el consenso a través de compromisos provisionales entre ciertas clases y grupos subordinados y el bloque de poder.

Para cumplir sus funciones, el Estado requiere una autonomía relativa con respecto a la sociedad (ésta en la doble naturaleza de la sociedad capitalista, como sociedad y como Estado). "La autonomía relativa del Estado es la mediación, por excelencia, cuyo soporte es la burocracia como agente que puede adquirir conocimientos de la práctica estatal y de la totalidad social (desde

el punto de vista de la ganancia) que la burguesía es incapaz de tener por su condición fraccionada".^{15/} Esta autonomía es relativa en cuanto la actividad estatal tiene límites definidos, es decir, no puede transgredir el fin del capital, que es simultáneamente su razón de ser, y autónoma en cuanto que es capaz de imponer, por sobre el interés particularizado de los capitalistas y sus distintas fracciones, su proyecto social general. "El grado de autonomía estatal está dado en gran medida, por el nivel del conflicto político de la sociedad".^{16/}

3.3 La problemática de la acción estatal en la periferia.

La concepción de la autonomía relativa del Estado como concepto eje, en la comprensión de los distintos papeles de la P.E. estatal, toma connotaciones distintas en países de capitalismo tardío y subordinado, en donde el Estado ha tenido funciones adicionales y/o distintas a las del Estado de capitalismo originario. El Estado como parte esencial de la reproducción social capitalista adquiere formas específicas a partir de las características de su propia formación económica-social.

No es mucho lo que se ha teorizado sobre el papel del Estado en la periferia, y aún menos sobre la relación más específica, Estado-Política Económica.^{17/} Sin embargo es posible señalar algunas particularidades que permean y modifican el contenido mismo de la relación entre el Estado y la organización económica de su sociedad.

- 1) La modalidad intervencionista del Estado en la economía se ubica en el principio mismo de su desarrollo como formaciones capitalistas. En estas socie

dades la acción del Estado en la esfera económica no es el resultado de la evolución capitalista clásica (fuerzas productivas y relaciones de producción), sino "una condición fundamental para su desarrollo particular. Por lo mismo, el Estado tiene que operar desde los primeros momentos del desarrollo como una máquina económico-social que produce fuerzas productivas, produce directamente mercancías y produce y amplía las relaciones de producción capitalista".^{18/}

- 2) Las clases sociales están todavía en proceso de formación y no adquieren la madurez necesaria para transmitir sus intereses al resto de la sociedad. Esto se expresa en la inexistencia de un liderazgo sólido.
- 3) Las relaciones capitalistas de producción no están plenamente afianzadas en el conjunto de la actividad económica y se mantienen formaciones pre capitalistas.
- 4) La debilidad orgánica de las clases dominantes, expresada en la crónica fragilidad de las estructuras de poder, da lugar a dos procesos típicos: la presencia recurrente de grupos militares en el mando y/o la penetración de poderes externos en la conducción nacional. ^{19/}

En estos casos el Estado asume particularidades distintas a las de los países de capitalismo originario. Juan Car-

los Portantiero lo plantea con la idea de que existen semi-estados y semi-naciones.^{20/}

En los países de desarrollo tardío y dependiente en los que han existido procesos revolucionarios amplios, la responsabilidad del Estado en la conducción del desarrollo económico se convierte en fundamental; la política económica estatal tiende a convertirse con mayor frecuencia en el elemento promotor del desarrollo, ya sea para cubrir las deficiencias del empresariado nacional y/o fundamentalmente, para cumplir con las demandas de los grupos mayoritarios.

- 5) El Estado tiene mayor necesidad de aparecer como el representante de la Nación, -ya que el objetivo del nacionalismo revolucionario sería la liberación nacional-. La contradicción fundamental no se daría aquí en los términos clásicos de burguesía y proletariado, sino entre Nación y fuerzas externas. Por ello, tanto los grupos hegemónicos, como los que no lo son tratan de convertir al Estado en su representante y defensor, a través de la creación de alianzas y pactos.
- 6) Las razones de un intervencionismo estatal temprano no estaría justificadas por las dificultades histórico-estructurales que los Estados nacionales tardíos y dependientes tienen que remontar para desarrollarse. La influencia determinante del pasado colonial en la generación de condiciones de desigualdad ancestral y la incapacidad real del capital para, por sí mismo, comandar el desarro-

llo eficiente de las fuerzas productivas requieren de esta forma particular de intromisión temprana del Estado.^{21/}

- 7) La liberación nacional constituye una condición esencial para la consolidación, fortalecimiento y desarrollo de la Nación, toda vez que su marco histórico se resume en el subdesarrollo. Los programas nacionalistas revolucionarios se sustentan generalmente en pactos y alianzas, en lo que participan las clases interesadas en la consolidación de la Nación. Estos pactos sociales están sometidos a flujos y reflujos, tanto en su lucha contra las fuerzas externas como en su lucha contra la reacción interna. En parte, por esta razón, la P. E. de estos regímenes no siempre es coherente y, en diversos casos, sus medidas y acciones no llegan a ser irreversibles.
- 8) Las peculiaridades, como se podrá observar, de los casos tardíos y dependientes modifica y van más allá de las connotaciones "clásicas" del concepto de autonomía relativa. Presentan importantes diferencias en la naturaleza, carácter y fines del Estado.

En su desarrollo histórico, estos países pasaron por procesos coloniales profundos, por lo que el Estado y las relaciones capitalistas de producción tuvieron derroteros distintos a los del capitalismo originario. En estos países la lucha por ser Nación cruza, inextricablemente, el contenido de la política económica.

- 9) Este conjunto de señalamientos debe servir para no aplicar, sin sentido crítico, la teoría del Estado formulada desde y para los países capitalistas centrales a los casos de capitalismo tardío y dependiente. La adaptación y creatividad en este campo constituye un importante desafío.
- 10) Las consideraciones realizadas tienen importantes implicaciones para la P. E., ya que las acciones del Estado en los países dependientes tienen un contenido que no es igual al del capitalismo originario; por el contrario, presenta sugerentes diferencias.

Por otra parte, la dinámica de las luchas sociales que cruzan a la P. E. tienen, en estos países motivaciones adicionales a las típicas del capitalismo original. En aquéllos la P. E. tiene que expresar también, los problemas y aspiraciones de la Nación en su lucha por consolidarse frente a los poderes imperiales que avasallan sus derechos y exprimen sus recursos, y aún en contra de las reticencias y resistencias que opongan los grupos hegemónicos, que generalmente son clases sin conciencia nacional.

Llegado a este punto habría que hacer una importante precisión que sirve para entender los distintos niveles de análisis de la P. E. en relación con el Estado. Es necesario distinguir el nivel de análisis, y aproximarse a las distintas formas estatales y, dentro de éstas, a las diversas expresiones de regímenes políticos.^{22/}

El análisis del Estado y su relación con la P. E. es, en todo caso, punto de partida, no de llegada. Para salvar este

escollo podríamos remitirnos a la clasificación que nos habla de tipos de Estado, formas de Estado y regímenes políticos.

La visión de P. E. que se ha planteado, que condensa dos relaciones de poder entre lo económico y lo político. Requería en este nivel de la relación entre ambos, el análisis del componente coyuntural, o de dominación específicos, que se expresa con mayor nitidez y celeridad en el nivel de los regímenes políticos.

La caracterización del Estado, desde sus perfiles generales hasta sus aspectos más concretos, es punto de partida para el estudio de la P. E. No puede ignorarse que todo Estado es diferente de los demás, que tiene sus rasgos propios, resultantes de su propia historia. De esta manera, el estudio de la P.E. del Estado capitalista, como tipo de Estado, debe profundizarse con la investigación de los regímenes concretos; lo mismo que el estudio de experiencias particulares, en un país determinado, debe afianzarse en el conocimiento de las prácticas generales del Estado capitalista. Este ejercicio de lo general a lo particular y el inverso pueden enriquecerse y complementarse mutuamente, con la intención de comprender de mejor manera el papel del Estado en la P. E.

El anterior recuento tiene la finalidad de acercarse a un conocimiento más significativo del accionar estatal en lo económico. La Concepción de la P. E. como resultado de confrontaciones sociales en el campo de lo económico, que abarcan a la sociedad y al propio Estado permite tomar distancia de visiones donde la P. E. se refiere en forma exclusiva a acciones de las fracciones y grupos dominantes o de posiciones donde el accionar econó-

mico estatal no está sujeto a determinantes político-sociales.

La P. E. es un campo en el que es posible acusar la presencia de los intereses populares y nacionales. Si bien en otras épocas los intelectuales de los grupos no hegemónicos asignaron a la P. E. el ámbito de un coto cerrado y exclusivo de los grupos y clases dominantes, en la actualidad, una actitud de ese tipo "sólo puede ser considerada retrógrada".^{23/}

Los grupos no hegemónicos, están en la necesidad y tienen la oportunidad de formular sus propios programas de P. E. y proponerlos al conjunto de la sociedad como la alternativa más adecuada frente a los problemas que se enfrentan. Esto significa disputar a las clases sociales dominantes lo que hasta ahora ha sido considerado su campo propio y exclusivo. La disputa por el espacio de la política económica, implica que se puedan definir con claridad los intereses inmediatos y fundamentales de los grupos no hegemónicos y, además, que sus "intelectuales orgánicos" sean capaces de adecuar sus análisis llevándolos desde las formulaciones generales y categorías más abstractas hasta los niveles más concretos en que tiene lugar la P. E. Esta es una forma -tal vez no es la única-a través de la cual, los enfoques y análisis propios, sobre este tema pueden avanzar, hacia líneas de profundización que trasciendan el marco de las generalizaciones o de las simplificaciones que si bien pueden ser útiles, como punto de partida -como premisas o hipótesis de trabajo- también pueden convertirse en obstáculos al estudio pormenorizado, complejo y rico del variado campo de la P. E.

PARTE BELEMENTOS TEORICO-METODOLOGICOS PARA LA DISCUSION RECIENTE EN POLITICA ECONOMICA: LA VISION ORTODOXA VS UNA VISION ALTERNATIVA.

Es propósito de esta parte señalar los rasgos más relevantes de la matriz teórica en que se apoyan las prescripciones de P. E. consideradas como predominantes en el accionar económico estatal, en las circunstancias actuales. Este propósito coadyuvará a entender los objetivos y el contenido específico de la P. E. ortodoxa. Las actuales políticas económicas de estabilización-ajuste, conciben un funcionamiento económico regulado por las fuerzas del mercado, donde la intervención económica estatal debe circunscribirse -bajo determinados supuestos, en la organización económica de la sociedad- a corregir imperfecciones del mercado, o a "corregir incorrectas" políticas económicas.

Ante estas posiciones, hoy dominantes en nuestro medio, se discutirán planteamientos que pueden conformar objetivos y contenidos distintos en una visión alternativa de P. E. Siguiendo con la matriz de análisis, propuesta en el primer capítulo de este trabajo. (relación Estado-Sociedad Civil; supuestos en el funcionamiento económico, vinculación entre lo político y lo económico) se puede generar un carácter y un papel distinto en la concepción de la política económica. En esta perspectiva se recupera, el planteamiento anteriormente señalado, en el que la acción económica del Estado se entiende de mejor manera bajo la perspectiva de la autonomía relativa que en las estrecheces de las posiciones neutralistas o instrumentalistas ^{24/} del Estado. Entendiendo esta autonomía relativa, no sólo en su vertiente interna,

sino también y fundamentalmente, en relación con las presiones externas (transnacionalización), en contra de la toma de decisiones soberanas en los estados nacionales lo que evidentemente modifica la vocación esencialmente doméstica de la P. E. nacional.

En términos de los supuestos en que se sustenta el funcionamiento de la economía, más allá de la idea de equilibrio que permea el contenido y la acción de la P. E. ortodoxa, se recoge la idea de desarrollo como elemento articulador de la práctica y el contenido de la política económica alternativa. A partir de estos señalamientos es posible definir cuales serían los escenarios auténticos y alternativos para la acción de políticas económicas.

3.4 La política económica ortodoxa.

Con la finalidad de tener un acercamiento lo más completo y acotado posible a la P. E. ortodoxa, es necesario presentar una visión -ciertamente esquemática- sobre temas estrechamente vinculados al marco analítico ortodoxo, tales como la organización económica de la sociedad y el papel que, en su funcionamiento juega el Estado. Esto es importante por el papel fundamental que tiene la "ideología de la P. E." que es algo más que una mera organización económica de la sociedad.

3.4.1 La intervención económica estatal ortodoxa.

La concepción ortodoxa, es de base individualista, siendo considerada la sociedad como la mera yuxtaposición de individuos idénticos. El Estado, por ejemplo, en una economía de First Best, no sería más que una entidad que procesa una combinación de decisiones individuales, para obtener la mejor decisión colectiva. Un ejemplo que puede ilustrar, esta afirmación, surge

del análisis de las funciones de preferencia social, implícitas en todo el análisis ortodoxo de la posible intervención estatal. Una función de satisfacción o de preferencia o de bienestar social, puede surgir de tres partes:

- a) Puede surgir de una imposición desde "fuera" de la sociedad (por ejemplo Dios).
- b) Del común instinto de la sociedad que es reconocida por todos.
- c) De los divergentes objetivos de los agentes privados.^{25/}

En los dos primeros casos no hay posibilidades de conflictos; en el último (c) que sería lo más próximo al modelo de "sociedad democrática" con consenso, de algún modo esta posibilidad está presente.

La existencia de un interés general como "suma" de intereses individuales, queda claro al estudiar el intento que hace Kenneth Arrow, "en Elección Social y Valores Individuales" de diseñar una Constitución, que posea ciertos atributos aparentemente deseables a los efectos de construir una función de preferencia social. Esta Constitución no es más que un conjunto de reglas que permiten que las opiniones conflictivas de muchos se resuelvan en una elección social; para ser viable la Constitución tiene que ser aceptada por todos como un conjunto de reglas de juego, de modo que todos acepten el resultado aún cuando pueda estar en contradicción con la preferencia privada de algunos.^{26/}

Las características del Estado y de la sociedad implícitas en el análisis ortodoxo, surgen claramente de las condicio-

nes de que no pueden existir, preferencias sociales impuestas independientemente de las preferencias individuales, ni tampoco las preferencias sociales pueden reflejar las preferencias de un solo individuo (dictadura). Estas condiciones configuran lo que esta visión llama una sociedad democrática.

Cuando la organización económica de la sociedad se optimiza (alcanza su función de preferencia social) a partir de un óptimo de Pareto y de las condiciones de first best, ^{27/} no existen razones suficientes para la intervención estatal sobre la actividad económica. Sin embargo al levantar, algunos de los restrictivos su puestos del modelo de first best, empiezan a tenerse en cuenta un conjunto de "imperfecciones" en la organización económica de la sociedad y es aquí donde se "acepta" el tema de la intervención económica estatal, sin olvidarse que el propio concepto de "imperfección" no es ideológicamente neutro y connota la idea de una situación en general "perfecta".

Además de ciertas imperfecciones "accidentales" que pueden llevar a "intervenciones económicas estatales puntuales" (distorsiones en el sistema de precios relativos), existen una serie de imperfecciones cuya relevancia cambia el papel asignado al Estado por los neoclásicos. De un Estado teóricamente inexistente, desde el punto de vista político, se pasa a "conceder" un Estado corrector, que vía la política económica es capaz de ajustar las imperfecciones que presenta la realidad económica frente al "normal" funcionamiento del mercado.

En términos de la relación entre Estado y sociedad con sidera que el Estado es independiente de las clases sociales, que se sitúa por encima de ellas y actúa en condiciones de próxima o ab

solata autonomía. El Estado estaría cumpliendo un papel esencialmente activo, al considerársele una entidad supra-individual y supra-social, con poder propio y que puede actuar como árbitro, con prescindencia total de los intereses de las clases y fracciones. Concebido como una instancia racional de la sociedad se le considera el representante del interés general y el encargado de realizar el bien común, en virtud de lo cual distribuye ventajas y sacrificios por igual. En resumen, esta tesis concibe al Estado como un sujeto del proceso social que tiene origen divino o que se sustenta en el derecho natural, cuya intervención económica se considera un mal necesario.

Esta posición muestra evidentes limitaciones para entender el papel de la P. E., ya que el Estado, como habíamos mencionado, no es objeto ni es sujeto exclusivamente, es una creación social destinada a reproducir las contradicciones de clase e incluso, en sí mismo, es escenario de contradicciones de clase y no puede ser un bloque monolítico sin fisuras. Existen contradicciones al interior del Estado mismo, entre sus diversas ramas y aparatos y, aún, en el seno de cada uno de ellos. La P. E. se establece dentro de este proceso de contradicciones inscritas en la estructura misma del Estado; sólo así se puede entender el significado de sus acciones.

3.4.2. Resurgimiento y Prescripciones de la Política Ortodoxa.

En el nivel de las proposiciones de P. E. el renacimiento de las propuestas ortodoxas no constituyen ninguna novedad en la historia del pensamiento económico, por el contrario, la mayor parte de ellas ha estado presente -de una y otra forma- desde

que la ciencia económica se constituyó como tal, aunque con distintas expresiones y grados variables de influencia. Lo que llama la atención en la actualidad es la intensidad y extensión que han vuelto a cobrar sus análisis y recomendaciones de política.

Después de haber establecido una "reconquista" en los salones universitarios, el resurgimiento ortodoxo, ha conquistado un lugar de privilegio en los gabinetes ministeriales, reforzando su tradicional presencia dominante entre los funcionarios de los - bancos centrales y de los organismos económicos internacionales (especialmente el F.M.I.).

Aunque nos referiremos al ámbito de sus prescripciones de P. E., no es difícil derivar un conjunto de recomendaciones que trascienden el desarrollo de "una política monetaria óptima" y que se vincula con otras áreas de la P. E., y más en general, con el papel del Estado en la Economía. Esto es evidente con las frecuentes incursiones que autores de esta posición realizan en campos que nada tienen que ver con la P.E., y que reflejan la proposición de una visión global de la sociedad y de la economía inextricablemente asociado a una perspectiva ideológica que pretende dar una respuesta intencionada a los dilemas económicos de hoy. - ¿Qué elementos se encuentran detrás del auge de las posiciones ortodoxas de P. E.?

Si bien la difusión ideológica lo hace atractivo y respetable para el consumo masivo no es esta la única, y tal vez ni la más importante condición que explica su éxito en universidades, gabinetes y organismos internacionales. Existen por lo menos tres elementos adicionales que refuerzan la capacidad de aquel para constituirse en un importante instrumento ideológico de rele-

vancia práctica.^{28/}

- 1) Se trata de un cuerpo analítico que aparece como proporcionando una respuesta integral a lo que son considerados los problemas centrales del momento y que se presentan como una visión alternativa al paradigma dominante al que se hace responsable del actual estado de cosas.
- 2) Las propuestas y el razonamiento subyacente son presentados con sencillez, facilitando su comprensión y asimilación por parte de la "opinión pública".
- 3) La existencia de estrechas vinculaciones entre sus recomendaciones y los intereses específicos de ciertos sectores dominantes.^{29/}

Hacia finales de la década de los sesentas, el largo ciclo expansivo que siguió a la terminación de la Segunda Guerra Mundial comenzó a mostrar los primeros síntomas de agotamientos junto con una política económica (dominante) que se empieza a mostrar crecientemente impotente para enfrentar los nuevos desafíos que la realidad económica planteaba. A juzgar por los indicadores macroeconómicos, el comportamiento económico en la década pasada, es notoriamente pobre cuando se le compara con el auge de posguerra.

Los últimos 15 años se han caracterizado por elevados niveles de inflación, estancamiento, lento crecimiento de la productividad, altas tasas de desempleo, descenso del comercio mundial, etc.

La emergencia de nuevos fenómenos -particularmente la presencia simultánea de inflación y desempleo- desarticuló el bagaje que el "consenso dominante", en materia de política económica había logrado trabajosamente conformar a lo largo de cuatro décadas. De la misma manera la "caja de herramientas keynesiana" se mostraba crecientemente ineficaz para encarar la nueva problemática económica.

De acuerdo con la visión en ascenso, los problemas que hicieron eclosión en la década pasada eran la resultante de la aplicación de un modelo de política económica, en el cual el Estado jugaba un papel crecientemente importante. El conjunto de resultados perversos, arriba señalados, no eran más que la manifestación de un deterioro general en los incentivos a la producción, al ahorro y al empleo, atribuible a la asfixia progresiva del mercado por parte del Estado, que no cesaba en acrecentar su influencia y participación en el proceso económico, extralimitando sus funciones. La recomendación era, bastante precisa. Si se reducía el ámbito de operación del Estado y el mercado volvía a ocupar el lugar central, el sistema económico volvería a mostrar su innata vitalidad y se liberarían las energías contenidas por este adiposo Estado interventor.

Se propone una lectura de la realidad que a la vez que hacía recomendaciones dirigidas a resolver los principales problemas económicos del momento, atribuía al paradigma dominante la responsabilidad por lo que estaba ocurriendo. Esta perspectiva no tardó en imponerse y ganar márgenes notables de legitimidad, corriendo con la ventaja de la crítica como elemento para desmontar el consenso existente en la política económica keynesiana. La nueva visión

en una dinámica contradictoria recogió el consenso de "la opinión pública" a la vez que contribuyó activamente a moldearlo.^{30/}

Un segundo elemento que ha incidido, es la habilidad de la visión ortodoxa para exponer con sencillez y embeleso sus explicaciones y propuestas. El atractivo que a los ojos de la opinión tienen las explicaciones monocausales aplicadas a fenómenos complejos, se refuerza por el hecho de que el desarrollo de la intervención del Estado en la economía ha venido acompañado de ineficiencias en su funcionamiento. Por ejemplo, es fácil encontrar expresiones que señalan, "que para reducir el déficit fiscal, no hay más que dos caminos, reducir el gasto público, e incrementar los ingresos públicos", o bien "que para reducir la inflación debe reducirse el déficit fiscal".

Otro elemento a entender es a ¿quién benefician estas políticas?. Es claro que existen sectores beneficiados por las prescripciones ortodoxas. Su funcionalidad no puede desprenderse de ciertos sectores dominantes -tanto interno como externos- en una coyuntura histórica específica. Al margen de cualquier pretensión de asociar a la posición ortodoxa con un "proyecto orgánico definido", es evidente que las consecuencias que resaltan de su aplicación, refuerzan aunque de manera contradictoria, ciertos intereses concretos. En esta óptica los planteamientos ortodoxos constituyen, un cuerpo de política económica dirigido fundamentalmente a generar un proceso de recomposición económicos y políticos por la vía a promover una recesión y de redefinir el papel económico del Estado. Este proceso de recomposición afecta necesariamente la posición y estabilidad de amplios sectores dominantes y afecta en mayor medida a los grupos mayoritarios.

La responsabilidad del actual Estado de cosas es atribuida a la práctica de la P. E. de corte Keynesiano y al incremento de la actividad económica del Estado con ellas asociado.^{31/} En esta visión, la libertad es concebida esencialmente como la capacidad de contratar, comprar y vender en el mercado, sin restricciones. La libertad económica es concebida como un antecedente de la libertad política, en la medida en que cuanto mayor sea la esfera de influencia de las relaciones mercantiles, menor será el espacio abierto a la posibilidad de la dominación política a través del Estado. La noción de libertad adquiere, un contenido particular en tanto, que su asimilación con la libertad de contratar -libertad de mercado- hace abstracción de las diferencias fundamentales que existen entre propietarios y no propietarios.

En las circunstancias actuales, de amplia transnacionalización financiera que acompaña a los problemas bilaterales del endeudamiento, el F.M.I. se ha convertido en un adalid de la política económica "correcta" y "única" que debe ser aplicada por los países que requieren de sus servicios. El objetivo explícito del F.M.I. consiste en contribuir a mantener la estabilidad de los flujos comerciales y financieros en el mundo, por la vía de otorgar créditos, o de fungir como aval, a países que enfrenten dificultades en sus balanzas de pagos. Estos préstamos permiten, confirmar los pagos del servicio de una deuda externa y/o defender el tipo de cambio del país en problemas, en tanto se recupera el equilibrio de sus cuentas externas. Este esquema, descansa explícitamente sobre dos argumentos fundamentales:

- 1) El primer argumento, es que el Estado natural o normal de las economías es el equilibrio, el cual

abarca tanto los mercados internos, como los externos. En estas condiciones si una economía en frenta problemas en su balanza de pagos, esta "imperfección" puede deberse a causas accidentales (guerras, desastres naturales, etc) o bien, más corrientemente a errores de política económica que entorpecen el funcionamiento apropiado de los mecanismos de mercado. De este planteamiento surge el segundo argumento fundamental.

- 2) Si por cualquiera de las dos causas mencionadas un país enfrenta un déficit de balanza de pagos y pone en peligro su situación de reservas, el F.M.I. debe ayudarlo, a evitar una crisis especulativa, pero si y solo si el país en cuestión está dispuesto a establecer un paquete de medidas económicas "sensatas" que le permitan recuperar una posición de equilibrio, que se espera sea permanente.^{32/}

Estos dos argumentos pueden ayudar a entender el contenido único y universal que se atribuye la política económica ortodoxa. Sin embargo, es importante destacar dos aspectos de la visión del F.M.I. que contribuyen a explicar porque sus recomendaciones de política económica (a nivel teórico) son las mismas para 16 países de América Latina hoy, en naciones con diferencias de todo tipo como México y Haití.

El primer aspecto tiene que ver con la forma en que se organiza la economía. Esta no es más que un sistema de mercados múltiples que tienden al equilibrio (o que están en él), si-

no se introducen distorsiones provenientes de la P. E. El segundo aspecto guarda relación con el contenido de la política económica. Esta resulta, "buena o mala" según genere distorsiones en el mecanismo de mercado y corrija las imperfecciones de las fuerzas de mercado; si se acepta la intervención, ésta debe mantener aquellas variables que ineludiblemente se encuentran bajo control del Estado, dentro de límites compatibles con la situación de equilibrio generada por el sistema de precios.

Dicho en términos simples, lo anterior, conforma la visión subyacente del F.M.I cuando establece sus paquetes de estabilización-ajuste. Estos paquetes cuyo objetivo declarado es sólo "sanear las cuentas externas" de los países involucrados, normalmente se componen de una mezcla de medidas que incluyen en diferentes proporciones:

- 1) Devaluaciones del tipo de cambio.
- 2) Ajustes en los precios de los factores de producción. (reducciones salariales y/o incrementos en las tasas de interés).
- 3) Liberalización del comercio exterior.
- 4) Políticas de control de la demanda agregada contractionistas.^{33/}

Este cuadro de medidas constituyen antídotos, o mejor dicho, son las vías por las cuales, un sistema de mercados puede ser obligado a volver a la senda del equilibrio, de la que pudo haberse salido, generando problemas en el sector externo y en los equilibrios internos.

- 1) La devaluación atacaría déficits generados por la

insistencia de mantener tipos de cambio sobrevaluados que fomentan importaciones y deprime exportaciones.

- 2) Los ajustes en los precios relativos de los factores productivos tendrá el papel de corregir las "distorsiones" en los mercados de factores que sesgan la asignación de recursos hacia sectores en los cuales no se dispone de ventajas comparativas, así por ejemplo, bajas tasas de interés, sesgan el ahorro interno hacia el exterior.
- 3) La liberación del sector externo, actuaría en un sentido similar al eliminar las barreras a la competencia, fortalecer la eficiencia del aparato productivo, y eliminar el sesgo en contra de los mercados externos implícitos en la protección.
- 4) Por último una política de contracción del déficit fiscal y desaceleración de la oferta monetaria, impediría que la demanda agregada superara a la oferta agregada, lo cual garantizaría, si la economía es pequeña y abierta, el equilibrio en cuenta corriente y si la economía es relativamente cerrada, el control de la inflación y por tanto permitiría evitar la sobrevaluación -por el efecto precio- contribuyendo así al equilibrio externo.

Bajo esta concepción la reducción de la demanda agregada, vía la reducción del déficit fiscal y las restricciones crediticias, llevan a un proceso recesivo de intensidad y duración variable que permita el equilibrio entre oferta y demanda, una desa-

celeración de precios y/o el equilibrio al sector externo. Los resultados, sin embargo, no conducen a lo que la intención de las medidas esperaba; en economías con mercados oligopólicos -como la mayoría de las actuales- los precios no son resultado del libre juego de la oferta y la demanda, sino de decisiones administrativas que las empresas realizan sobre la base de reglas o principios de fijación de precios que toman en consideración la evolución de los costos. De igual modo los salarios no se determinan en mercados competitivos, sino a través de negociaciones colectivas, en las cuales las fuerzas políticas juegan un papel central. Lo que la política económica ortodoxa busca, en última instancia, es modificar el proceso de determinación de los salarios, para así contraer un importante componente de costos y reducir las presiones inflacionarias (vía demanda). Lo anterior solo puede ocurrir a través de un proceso recesivo, que debilite la posición de los asalariados por medio de una vasta masa de desempleados, lo que permite una negociación presionada de empleos por salarios. Ante la resistencia sindical a aceptar reducciones salariales, se le hace culpables del incremento en el desempleo, por lo que las políticas ortodoxas pueden argumentar que se topan con "imperfecciones" que afectan y limitan sus acciones. Resulta claro, que detrás de este razonamiento se localiza la hipótesis de que la organización sindical obstaculiza el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, introduciendo restricciones a la competencia y alimentando insuficiencias, de este modo los sindicatos incrementan "la tasa natural de desempleo" la que resulta imposible afectar en el largo plazo por medio de la política fiscal o monetaria.

La única respuesta posible a la desocupación es debi-

litar la organización sindical y hacer más eficiente y libre el funcionamiento del mercado de trabajo.

El desequilibrio de las finanzas públicas constituye una fuente indirecta de presiones inflacionarias, en la medida que induce el financiamiento de dicho déficit, por la vía de la emisión monetaria. Si el déficit público se financia con el expediente del endeudamiento, los efectos adversos no son menores, en tanto este último sólo puede hacerse efectivo sobre la base de contraer los recursos disponibles para el sector privado, este efecto de desplazamiento del gasto público sobre el privado significa transferir recursos escasos para su utilización más ineficiente en el sector estatal. De ahí el corolario sobre la conveniencia de reducir el gasto y más en general el déficit fiscal.

Estos ejemplos, ilustran el razonamiento de que en todo momento existe el principio general de superioridad de las "soluciones de mercado" y la consiguiente ineficiencia de la intervención estatal, más allá de lo que se considera "normal". La intervención económica estatal malsana disminuye los incentivos o aumenta los costos de producir (por la vía de elevados impuestos, medidas regulatorias, etc.) a la vez que subsidia la no producción, el ocio y la ineficiencia (a través del sistema de seguridad y bienestar social, los subsidios y las nacionalizaciones). La reducción impositiva, el recorte del gasto público, el desmantelamiento del "Estado Social Interventor" y la privatización de las empresas públicas son las recomendaciones evidentes. Una vez que todo ello ocurra, en la economía se habrán liberado de nuevo las energías suficientes para restablecer el crecimiento y la vitalidad, hasta ahora reprimidas por el "Estado adiposo". El Estado es concebido

como un cuerpo extraño a la sociedad y a la economía, que traba su funcionamiento armónico. Su reducción hará posible que el organismo económico recupere su tradicional e intrínseca vitalidad. La rehabilitación del mercado como forma de vinculación social dominante supone privilegiar la igualdad formal y la desigualdad de hecho.

En tanto que la acción estatal cristaliza un nivel de la lucha social, lo que se halla en el centro de las recomendaciones de los planteamientos ortodoxos, es el dilema relativo a la distribución del poder dentro de la sociedad y la utilización de la política económica como un instrumento para modificar la correlación de fuerzas sociales. En este sentido, el retorno a las modificaciones del Estado esconde detrás de su ingrediente idealista, una alta dosis de realismo político en términos de los objetivos que persigue con la contracción del Estado interventor. Por lo que se refiere a aquellas áreas ligadas a la acumulación, la reducción estatal supone el abandono de tareas esenciales y expresa una visión evocadora de un capitalismo competitivo.

Si se requiriera un resumen de las propuestas ortodoxas, se podría señalar que su prescripción fundamental se centra en el restablecimiento del "Libre Mercado", bajo el cual serán los capitales privados-nacionales y extranjeros- los que tengan que asumir la responsabilidad de la dirección y el crecimiento económico. En este sentido, se requeriría de un Estado fuerte, en términos de orden, pero económicamente prescindible, que garantizara el funcionamiento del mercado y en correspondencia con ello una reprivatización económica y la apertura externa, productiva, comercial y financiera. Esta visión ortodoxa, involucra una propuesta de limitación y reversión de las conquistas sociales, como "costo social",

supuestamente transitorio en la configuración de una nueva perspectiva de desarrollo; propuesta que, en los hechos coloca a la desigualdad social como factor "natural" de sostenimiento de élites políticas y económicas en las que habría de descansar el crecimiento económico.^{34/}

3.5. Elementos para la definición del contenido de Política Económica en la visión alternativa.

El propósito de este apartado es plantear la necesidad del contar con objetivos y contenidos distintos en el papel y la naturaleza de una P. E. alternativa a la visión ortodoxa. No se trata, desde luego, de señalar los contenidos concretos de una P. E. alternativa; el objetivo, es más bien, argumentar la necesidad de que tal política económica alternativa, vaya más allá de las coordenadas de discusión impuestas hoy por el F.M.I. El contenido de la visión alternativa no sólo se refiere a la administración de los desequilibrios financieros inmediatos, lo que plantea un reto no tan solo académico o intelectual, sino sobre todo político, de relación de fuerzas sociales. Se trata aquí de indicar los que podrían ser algunos "temas ejes" en esta dirección que ya forman parte del "diagnóstico estructuralista" de la crisis latinoamericana; y que sin embargo no ha existido su incorporación a una estrategia de desarrollo de manera integral.

Los lineamientos teórico-metodológicos, de diagnóstico y de contenido recogen la convicción personal de que la actual situación crítica de nuestras economías sólo será superable en los marcos de una política de mayor alcance, que atienda la estabilidad del corto plazo, de los desequilibrios macrofinancieros como parte del mismo proceso de crecimiento y distribución y no sólo

como intento de solución, en sí mismos, como problemas coyunturales, sino como problemas de una estrategia global de desarrollo. El Economista Celso Furtado ha formulado muy claramente el problema. "La lucha contra las ambigüedades de la doctrina ortodoxa exige una crítica en la práctica del desarrollo periférico en su fase de transnacionalización. Lo que está en juego es más que un problema de desmistificación ideológica. Tenemos que interrogarnos si los pueblos de la periferia van a desempeñar un papel central en la construcción de su propia historia, o si permanecerán como espectadores, en cuanto que el proceso de transnacionalización defina el lugar que cada quien ha de ocupar en el inmenso engranaje que promete ser la economía globalizada del futuro. La nueva ortodoxia doctrinaria al pretender reducir todo a la racionalidad formal, impide la conciencia de esa opción. Si pretendemos reavivarla debemos comenzar por restituir la idea de desarrollo y su contenido político valorativo".^{35/}

3.5.1. La necesidad de una visión alternativa.

Una gran parte del bagaje teórico ortodoxo aparece como inadecuado cuando se trata de analizar a través de su óptica realidades económicas cuya especificidad escapa a su alcance y perspectiva. Como no se cuenta con una concepción global del funcionamiento del sistema capitalista, de su diversidad y complejidad, muchos de sus "marcos teóricos", se muestran ineficaces e insuficientes cuando se trata de utilizarlos como elementos que iluminen la práctica de la política económica periférica. Así por ejemplo, casi la totalidad de las teorías del crecimiento fueron concebidas básicamente para economías donde el sector externo tenía una importancia poco relevante, cuando hoy parte principal del desarrollo

económico, para los países de la periferia, tiene que ver con la transnacionalización, ya sea en el marco de la difusión de técnicas, o bien de flujos mercantiles y sobre todo financieros.^{36/}

La diversidad estructural del sistema capitalista entre países industrializados (centrales) y en vías de desarrollo (periféricos) debe tenerse en cuenta toda vez que se ^{pretende} ~~pretenda~~ sus tentar la acción política en teorías económicas provenientes de los centros, la crítica de las teorías, es por tanto, indispensable si se pretende detectar el contenido ideológico de las mismas y definir su alcance explicativo. La historia de la P. E. en los países de América Latina se ha caracterizado por una carencia de una concepción crítica de las teorías económicas estudiadas y esto ha provocado que al no ubicarse correctamente dentro de la compleja estructura del sistema capitalista, "muchos dirigentes políticos caían con frecuencia en el mimetismo doctrinario".^{37/}

Una visión alternativa de P. E., debe contener elementos cuantitativos y cualitativos, debe ser concebida con el vigor suficiente para superar la P.E. dominante, en términos cuantitativos con un mayor crecimiento, demanda, empleo, etc., sentando las bases que cuestionen lo esencial del modelo de desarrollo cualitativo; sin embargo, para evitar quedarse en un planteamiento tecnocrático y que supere la falta de perspectiva, de largo plazo, deberá tender a modificaciones cualitativas en la formación política de la economía. Para E. Altvater, ello significa retomar el predominio de la política sobre el actual predominio de la economía de mercado.^{38/} Las alternativas de P. E. tienen que extenderse tanto a medidas cuantitativas, como a reflexiones y acciones sobre el marco institucional y político y tienen

que esforzarse por obtener reformas en este marco.^{39/}

Ante la visión ortodoxa de crisis, (de hecho se habla más de ciclo y de movimiento coyuntural) que es comprendida solamente como una interrupción de un proceso de expansión propio del sistema. El sistema no es cuestionado por la crisis, sino que por el contrario, su capacidad funcional se comprueba con la superación de la misma. En esta visión del funcionamiento del sistema, no hay lugar para alternativas de P. E. y estas últimas tampoco son necesarias; los mecanismos económicos funcionan también sin alternativas políticas.^{40/} De lo anterior se deduce que en la conformación de políticas económicas alternativas es indispensable partir de un concepto de crisis, donde el mismo no se agota en el ámbito económico, sino que tiene que relacionarse con sus efectos en el nivel de lo social y en las mutaciones potenciales y reales en las formas de lo político. Sin embargo el predominio de lo político sólo se relaciona con el actual y supuesto predominio de lo económico, a través de las fuerzas del mercado. Una visión alternativa no solo debe entenderse como alternativa de contenido político social, sino además deberá contener respuestas a los condicionamientos económicos del desarrollo.

El especialista alemán, citado arriba, ha señalado algunos aspectos importantes en la construcción de políticas económicas alternativas:

- 1) Deben reflejarse como alternativas de contenido político-social y tienen que ir al campo económico.
- 2) Deben dirigirse al público, a fin de desmontar el consenso existente y en ese sentido politizar.

- 3) No solo deben ser productos intelectuales sino además deben reflejar las experiencias pasadas, las cuales penetran la elaboración de alternativas.
- 4) Deben tomarse en cuenta:
 - a) Los problemas objetivos del desarrollo económico y de la P. E.
 - b) Los problemas subjetivos de aquellos que portan y deben imponer los programas alternativos. "Por tanto, la política económica tiene que implicar y posibilitar una parte de autorrealización", y no puede ser concebida solamente como modelo de solución para los problemas de la Política Económica Estatal.^{41/}

La P. E. alternativa estará esencialmente mediada a través de la acción estatal^{42/} y por lo tanto aprovechará y ampliará las posibilidades que ofrece el control estatal sobre los procesos mercantiles, en la perspectiva de sustraer un conjunto de procesos productivos y distributivos fuera de la esfera de influencia de la ganancia y del mercado.

El Estado en la sociedad capitalista, obedece a ciertos intereses hegemónicos (es Estado del Capital). Pero lo que ello significa en un momento histórico concreto no es claro más que en ese nivel tan abstracto. E. Altvater realiza una versión simplificada cuando afirma que. "El Estado como Estado de capital puede tomar en cuenta más o menos los intereses de la clase obrera. A final de cuentas Estado de capital significa que, como Estado se encuentra inmerso en las relaciones de capital y, en el interior de las relaciones de capital, la relación de clases y grupos jue-

ga un papel definitivo también para la política estatal concreta. Pero para que los intereses de la clase obrera sean capaces de manifestarse en la política estatal, es necesario que sean desarrolladas posiciones hegemónicas en el ámbito social en el sentido mencionado al principio. Pero esto significa para los programas alternativos sujetos a discusión, que ellos incluyan a la vez programas para una política económica alternativa del Estado y programas de transformación social".^{43/}

3.5.2. Un marco de discusión de una visión alternativa de Política Económica.

Enfrentados a las prescripciones de la política económica ortodoxa, con todas sus secuelas, en términos de caídas del nivel del producto y del producto por habitante, deterioro de las condiciones de empleo, descensos considerables en el poder adquisitivo (caídas de salarios reales y aumento de precios) aumento en las tasas de interés, devaluaciones, y liberalización del comercio exterior. Los economistas que no compartimos estos planteamientos ponemos el acento en los nefastos efectos sociales y económicos, así como su escasa eficacia para nuestra particular situación de desarrollo.

El problema, sin embargo, persiste cuando más allá de la denuncia se quiere proponer alternativas y entonces los problemas son poco claros. Así frente a la caída de los salarios reales, se argumenta automáticamente que hay que aumentarlos ¿pero en qué ritmo y proporción?. En el frente de los exagerados desequilibrios macrofinancieros internos y externos, ¿es posible mantenerlos tan elevados? y luego ¿cómo los financiamos? Ante el descenso en el nivel de empleo, hay que crecer y generar más empleos remunerados;

¿pero de que calidad y tipo?, y así por el estilo surgen otras interrogantes para el manejo de las tasas de interés, del tipo de cambio, etc. Las dudas son muchas, independientemente de que algunas de ellas tengan respuestas más o menos claras, el punto es que tal vez la cuestión clave no sea la que estamos tratando de contestar, es decir, ¿cuál es el paquete de medidas alternativas al F.M.I? sino que debemos llegar al fondo del problema rompiendo los términos de la discusión impuestos por la ortodoxia y preguntar en términos generales: ¿Existe una política agregada, macroeconómica, capaz de controlar la crisis?

La respuesta a esta interrogante es quizá, negativa o al menos no sería suficiente. Por los propios límites impuestos por la ortodoxia y que tiene que ver con medidas agregadas que logren corregir, con la responsabilidad activa del Estado, los equilibrios en los mercados de trabajo, de bienes, créditicio, cambiario, etc. La visión alternativa debería en consecuencia contemplar un contenido distinto de la P. E., y esto es posible a partir de distintas visiones y supuestos sobre el papel del Estado, y la forma en que se organiza y funciona la economía.

Además una formulación alternativa debe considerar su puestos distintos en la organización y el funcionamiento del sistema económico y de un diagnóstico de la crisis distintos al de la visión ortodoxa. En esta perspectiva, es que los problemas no tienen su origen, al menos no de manera principal, en el manejo de los instrumentos de política económica agregada, sino que son parte - "constitucional"^{44/} de la formación económica-social, específica, donde cada sector tiene sus características institucionales y de comportamiento, y en donde, por tanto, las soluciones por defini-

ción no pueden ser solo mezclas distintas de políticas macroeconómicas.

En la P. E. alternativa se pueden definir una serie de constantes que aparecen en las visiones opuestas a la ortodoxia y que implican profundas diferencias en el papel y en el contenido de la P. E.:

- a) Frente a la noción de equilibrio, en la visión alternativa la preocupación dominante esta referida a la idea del desarrollo entendido como un proceso dinámico y contradictorio que puede devenir en modificaciones de la estructura económica y social, De ahí la necesidad de estudiar las peculiaridades de cada sector de la economía, tanto en términos de estructura interna como de comportamiento (constitucionales). La organización económica de la so ci dad se concibe como un conjunto complejo y con tr ad ic t o r i o de sectores con características diver s as que se relacionan entre sí de modo diverso, lo que contrasta notablemente, con la concepción de la economía armónica y como si se desarrollara en medio de un conjunto de mercados analíticamente similares.^{45/}
- b) Una concepción distinta en la relación Estado-Eco no m ía en el campo normativo, da lugar a diferencias en cuanto al papel que puede y debe jugar la P. E. En la visión tradicional, el mercado, actuando libremente, genera los cambios "mas eficien tes" por ello la P. E. debe ceñirse a no entorpe-

cer, o cuando mucho a agilizar el funcionamiento más fluido de los mercados. En la visión alternativa, la tarea de la P. E., es más amplia y diversa. En primer lugar debe precisar el contenido del desarrollo que se desea, en segundo lugar delimitar lo que se considera como la estructura económica ideal u objetivo, simultáneamente a los problemas de distribución de recursos y derechos sociales. Tomando en consideración esos elementos deben formularse políticas agregadas y secto-regionales que permitan alcanzar esa estructura económica ideal en el menor tiempo posible, considerando las dimensiones del crecimiento, la distribución y la estabilidad.

El economista Francisco J. Alejo^{46/} plantea que las visiones economicistas referidas al desarrollo centran su atención en la relación crecimiento-estabilidad, y en cambio no atienden al problema de la distribución, no sólo en los términos técnicos de salarios-ganancias, sino en su aspecto social. En las visiones politicistas, por lo general, se destaca el crecimiento y la distribución, pero soslayan el problema de la estabilidad de los flujos macrofinancieros. Por ello conviene reconocer que en determinadas circunstancias específicas, alguno de los tres aspectos mencionados puede cobrar preeminencia, por ejemplo; el crecimiento en la depresión, la estabilidad en períodos inflacionarios y finalmente la distribución durante las crisis sociales. Si se descuida el crecimiento por un excesivo énfasis en la estabilidad, tratándose de un país sometido a la presión demográfica, con proble-

mas históricos de desigualdad, se podrán lograr los equilibrios macrofinancieros, sin embargo, los problemas políticos y sociales asociados a la crisis aflorarán. Si se favorecen sólo el crecimiento y la distribución; otros problemas como la inflación, los desequilibrios en la balanza de pagos y en las finanzas públicas no permitirán avanzar con celeridad en ninguna de las dos vertientes. En consecuencia, el logro y alcance de una P. E. de desarrollo, rápido y sostenido requieren atender de forma interconectada y simultáneamente, los aspectos del crecimiento, la distribución y la estabilidad.

La visión alternativa difícilmente pueden concentrarse sólo, como en la visión ortodoxa, en la estabilidad de los mecanismos de mercado.^{47/} Por el contrario conjugando la triada: crecimiento, distribución y estabilidad, el contenido de la P. E. alternativa encuentra derroteros distintos. Así se ubicará el origen de los problemas en la manera peculiar en que los distintos sectores económicos se comportan, y en las relaciones que guardan entre sí, así como las medidas de P. E. que los afectan.

La visión alternativa percibe en la política económica ortodoxa cierta debilidad en razón de sus fundamentos teóricos y especialmente por su poco apego y pertinencia, a la luz de los resultados y secuelas que ellas han dejado. Sin embargo, el pensamiento económico latinoamericano atraviesa por una fase crítica.

Lo anterior ha sido reconocido por varios economistas latinoamericanos. Por ejemplo, Julio López sostiene que: "El pensamiento económico crítico latinoamericano hoy se encuentra en una situación defensiva, y en algunos casos hasta de retro

ceso ideológico", ello obedece -según este autor- a dos razones: una tiene que ver con el carácter francamente reaccionario de las estrategias económicas de la región y la otra, se explica por factores ideológicos, específicamente por la agresividad y aparente coherencia del pensamiento ortodoxo, "así como por la insuficiente valoración de estos sectores sociales sobre su propia reflexión histórica".^{48/} Este último tema es ampliamente compartido por Celso Furtado, cuando escribe que las tesis de la CEPAL, que surgieron y proliferaron en América Latina fueron tan importantes, que en un cuarto de siglo dominaron el pensamiento y acción económica latinoamericana, en los propios términos de Furtado: "Y voy más lejos, en todo el mundo el problema del desarrollo es discutido a partir de las ideas surgidas aquí, en América Latina".^{49/}

La obnubilación y la "crisis de ideas" en América Latina se explica en parte por la gran dificultad y el enorme desafío de la presente crisis. La fase del desarrollo que hoy se vive cristaliza en problemas, limitaciones y agotamientos de etapas pretéritas, que son y han sido la base de las estrategias de desarrollo que se han perseguido, y que han culminado en un proceso crítico, ciertamente precipitado por factores externos pero que tiene también poderosas y profundas raíces internas que no deben soslayarse.

En una visión "impresionista" de la crisis parecería que la cuenta que se quiere cobrar a la región en el corto plazo contiene muchos pasivos. De ahí la dificultad para definir respuestas nuevas que se correspondan con la profundidad y complejidad de los antecedentes que desembocan en la crisis, y que se manifiesta intensiva y extensivamente en casi todos los países del

área^{50/} no obstante los diferentes recursos, estrategias económicas y políticas seguidas en cada uno de ellos.

Una visión parcial sobre los orígenes y las causas de la crisis coloca el acento en los efectos que sobre las economías latinoamericanas, han generado los desequilibrios en el funcionamiento de las economías capitalistas más avanzadas. ^{51/} Estos efectos -se dice- han sumido a América Latina en una recesión coyuntural. El componente externo constituiría además, el factor común que explicaría esa generalización con que la crisis se manifiesta en las economías de la región. Sin embargo la evolución de los hechos ha venido reclamando una comprensión más amplia de la naturaleza esencial de la crisis; sin desconocer la importante incidencia de los factores externos, asociados a la gigantesca deuda latinoamericana, es preciso reconocer también que tales factores cumplieron, a la vez, la función de precipitar procesos que se gestaban desde largo tiempo al interior de las propias economías latinoamericanas y que tienen que ver con lo que han sido los rasgos esenciales de las formas de crecimiento que predominaron en América Latina en las últimas décadas.

Desde nuestra perspectiva, la crisis actual viene a ser la expresión de los límites de esa pretérita forma de crecimiento, del agotamiento de sus posibilidades y también de la insuficiencia que exhiben las políticas impulsadas sucesiva o alternativamente y que trataban de conservar esta forma de crecimiento o modificarla. El patrón de desarrollo permitió ciertamente ampliaciones cuantitativas muy importantes de las economías latinoamericanas, que sin embargo no resolvió las necesidades básicas de las mayorías nacionales, generó desajustes estructurales crecien-

tes y finalmente motivó desequilibrios financieros progresivamente mayores toda vez, que se aplicaron políticas de estabilización-ajuste.

Los contenidos de desarrollo que proponemos, tratan de advertir y sugieren, entre otras cosas, la inviabilidad de encarar la crisis de hoy, reeditando fórmulas "desarrollistas" inspiradas en el pasado.

Se trata no sólo de la constatación del fracaso de las dos grandes concepciones en que se sustentaron las políticas desarrollistas y neoliberales sino también el reconocimiento de como sus incapacidades e insuficiencias ayudaron a gestar las condiciones que desembocan en la crisis de hoy. La opinión de Pedro - - - Vusckovic es clara al respecto; el "desarrollismo se mostró incapaz de afirmar un crecimiento continuo, autosostenido y estable, en condiciones de menor desigualdad en los patrones distributivos y de bienestar social; y esa incapacidad se mostró -en un mundo cada vez más transnacionalizado- en graves crecientes desequilibrios financieros y reales. Por su parte, el neoliberalismo se ha mostrado incapaz de conducir, desde el ámbito financiero, a una nueva organización económica y a nuevas estructuras del sistema productivo que funcionen con eficacia social y con estabilidad, esa incapacidad se expresó en la agudización extrema de los desajustes estructurales. Y frente a esos procesos, los factores externos vinieron a precipitar la crisis que se gestaba en ellos, con la profundidad y la extensión que se conoce".^{52/}

En las condiciones actuales las políticas neoliberales en su aplicación plena o en su versión de políticas coyunturales o de ajuste, son insostenibles; y por su parte las políticas

desarrollistas además de sus limitaciones originales, arrastran las secuelas dejadas por las distintas políticas ortodoxas. 53/ De modo general, para uno y otro esquema las condiciones globales se han modificado sustancialmente: el desarrollismo no encontraría hoy un contexto de crecimiento económico, sino de crisis; y el neoliberalismo se enfrentaría a una fuerte internacionalización financiera. 54/ La P. E. alternativa debiera contemplar esos aspectos para abrir nuevos caminos frente a las crisis nacionales.

3.5.2.1. Una consideración sobre la influencia de
la transnacionalización económica en la
Política Económica Nacional.

La evolución reciente de la economía mundial y la crisis del desarrollo plantea retos y problemas inéditos cuya síntesis es el estrechamiento drástico de los grados de eficacia y los márgenes de maniobra de la P. E. nacional, disminuyendo su capacidad de respuesta ante una realidad deteriorada e inestable. El significado de la deuda externa y la transnacionalización financiera en marcha son restricciones para implantar cualquier proyecto económico alternativo, que sin embargo no deben impedir la generación de alternativas. Por supuesto que la transnacionalización no es un dato menor y su influencia en la dirección de los procesos económicos nacionales es relevante para la reflexión sobre los nuevos instrumentos de P. E. Sin embargo no se trata sólo de su importancia en el ámbito instrumental y operativo, sino principalmente en la matriz misma de donde surge y se procesa la P. E. como una práctica específica. Resulta indispensable en la relación Estado-Economía estudiar el cambio en los patrones de racionalidad de la gestión estatal y cuya discusión debe ubicarse en las coordenadas

de la transnacionalización y el nacionalismo.^{55/}

En general nos habíamos referido a la influencia de la marcha de la economía mundial sobre las políticas económicas nacionales. Ahora conviene referirse a las mutaciones que sufren las políticas fiscales y monetarias ante la presencia avasalladora de la transnacionalización financiera. Por ejemplo, la liquidez del mercado de eurodólares, modificó e intensificó los problemas del sistema financiero internacional, al configurarse otros circuitos financieros internacionales y restringirse el espacio en que se ejercen las políticas monetarias y cambiarias nacionales. La existencia de una masa considerable de liquidez fuera del control de los bancos centrales no solamente crea condiciones para que las empresas transnacionales refuercen su autonomía, sino también constituye un factor desestabilizador de los sistemas monetarios nacionales. Muchas veces, mediante operaciones de mercado abierto y de redescuento los bancos centrales estaban en condiciones de regular el nivel de liquidez interno, definiendo los efectos perturbadores de las bruscas alteraciones en la masa de reservas cambiarias.

($H = cred. + R$).^{56/} La experiencia demostró que en caso de amenaza a una moneda, las posibilidades de ganancias cambiarias, que se abren a los especuladores superan en mucho los efectos de modificaciones en la tasa de interés que pueda introducir el Banco Central. Además en la medida en que las empresas tienen acceso al mercado de eurodólares, en un escenario de libertad cambiaria se torna impracticable una política autónoma de tasas de interés, del tipo de cambio y de la regulación de la liquidez interna, colocando bajo permanente amenaza una amplia gama de actividades productivas internas.

El entrelazamiento de los sistemas monetarios nacionales con el exterior y la subordinación de las finanzas del Estado a los sistemas financieros reduce enormemente la eficacia de los Bancos Centrales, tanto en el manejo del crédito al gobierno como en la manipulación del tipo de cambio y de las reservas cambiarias. La vinculación de la deuda externa con las fluctuaciones de las tasas de interés internacionales reduce aún más el ámbito de la política fiscal. $P. (G - T) = \text{Cred.} + B + Dx.$ ^{57/} Ante la presencia de la deuda externa las economías periféricas deben someterse a través de prácticas estabilizadoras y de ajuste, a una creciente internacionalización de sus circuitos monetarios, financieros y comerciales. Siempre que el servicio de la deuda externa aumenta más que el valor de las exportaciones, los recursos financieros obtenidos en el exterior tienden a asumir la forma de créditos compensatorios. El crecimiento de la deuda externa, en estas condiciones tiene el mismo efecto que el aumento de reservas monetarias pues genera liquidez en moneda local sin contrapartida real. Para limitar el impacto inflacionario de esa inyección de liquidez, los bancos centrales emiten títulos, suficientemente atractivos para ser absorbidos por el mercado local de capitales. Como el propio servicio de la deuda interna es atendido con nuevos títulos, la masa de estos tiende a crecer. A partir de cierto punto la posibilidad de los bancos centrales de llevar adelante una auténtica política de operaciones de mercado abierto se reduce o desaparece.^{58/} Además, para que los bancos y/o las empresas puedan captar recursos financieros en el exterior -recursos que son en gran parte utilizados por los bancos centrales en operaciones compensatorias- se hace necesario mantener tasas de interés más elevadas de las que prevalecen en el mercado financiero internacional. Por último la

política de tipo de cambio tiene que seguir una rigurosa indexación a los movimientos de los precios externos. Para que la tasa de interés sea real debe absorber los aumentos de costos financieros que ella misma acarrea y los de las depreciaciones de la moneda nacional. La tendencia es por tanto, en el sentido de una pérdida de autonomía de las autoridades en los instrumentos monetarios y fiscales. En suma de reducción en el alcance de los instrumentos de P. E.

En otras etapas del desarrollo, los instrumentos de la P. E., se habían orientado en el sentido de asegurar el pleno empleo utilizando instrumentos macroeconómicos cuyo alcance se circunscribía a los horizontes nacionales. Estas políticas condujeron, por un lado, a una elevación de las tasas de crecimiento y, por otro, a una mayor rigidez en la estructura de costos. La prolongación del pleno empleo ampliaría el horizonte de aspiraciones de las poblaciones y reforzaría las estructuras sindicales. Paralelamente a esa evolución ocurrió el despliegue de las actividades productivas que se iban transnacionalizando, es decir, de las actividades bajo control de las firmas que extendían su radio de acción al exterior. La autonomía de las empresas transnacionales fue aumentando en la medida en que los grupos se diversificaban, articulándose unos con otros y buscaban apoyo financiero en el mercado internacional. Con ello la eficiencia de la dirección de la economía nacional tuvo necesariamente que reducirse. Esa situación se amplificó con la transnacionalización financiera. Por ejemplo, en la medida en que las reservas monetarias puedan alterarse significativamente bajo la presión de movimientos de capital de corto plazo, las modificaciones en el volumen de la masa monetaria dejan de ser un instru-

mento de política para transformarse en factor de desestabilización. Las transferencias de fondos, entre empresas localizadas en países diferentes, aunque pertenecientes al mismo grupo, la anticipación o el retraso en los pagos al exterior, las modificaciones en las posiciones de los bancos constituyen formas corrientes de administración de un flujo de caja que en ciertas circunstancias pueden neutralizar las iniciativas de las autoridades monetarias locales. El estrechamiento del campo de acción de esas autoridades, es particularmente visible en la vinculación de las tasas de interés internas con las del mercado internacional.^{59/}

Actualmente la influencia de los factores externos ha conducido en buena medida a una recesión profunda y externa en la región latinoamericana. En una visión alternativa, hay que enfrentar los desafíos de la creación y adaptación instrumental en P. E. sobre todo cuando persisten con intensidad las fuerzas de la desigualdad y se agravan las condiciones de pérdidas de la soberanía nacional.

3.5.2.2. Temas de reflexión en el contenido de una visión alternativa de Política Económica.

El contenido de una P. E. alternativa, en términos de políticas de desarrollo tiene que surgir de las distintas elaboraciones programáticas de los grupos sociales interesados en el cambio y la transformación social. Muchos de estos planteamientos pueden estructurarse a partir de reflexiones colectivas, que permitan acercarse a contenidos alternativos. En primer término es básico socializar el debate público para favorecer el consenso sobre el diagnóstico de la crisis y de los problemas que enfrenta América Latina, y que hoy han hecho eclosión. En particular delimitar los fe-

nómenos que condujeron a la crisis, entendida como la incapacidad para mantener un determinado ritmo de acumulación diferenciándolos de aquellos que, aunque se perciben como problemas de importancia, no son cruciales al crecimiento. Lo cual ayudaría a responder dos preguntas, que a veces se confunden en las discusiones sesgadas por el politicismo y economicismo; ¿Qué se necesita para crecer? y ¿Qué contenido se quiere para ese crecimiento?. Las respuestas a estas interrogantes bajo un marco alternativo, nos puede conducir a objetivos, instrumentos y por tanto a un contenido de P. E. distinto al ortodoxo. Bajo esta consideración es posible aproximarse a un conjunto de temas que con distinta intensidad forman parte de la agenda de los planteamientos alternativos.

1. La línea de reflexión alternativa tiene que incluir una orientación central de la producción, que reconozca a las necesidades y demandas básicas del conjunto de las poblaciones nacionales, como eje de nuevas estrategias de desarrollo. De esta forma, la función dinámica esencial se trasladaría a los mercados internos masivos. Bajo una orientación de esa naturaleza, la relación entre distribución del ingreso composición del consumo y estructura productiva, se constituye en un componente clave de nuevas estrategias de desarrollo. En el fondo supone una redefinición del modelo de acumulación, que tome en consideración una nueva articulación entre la producción, la distribución y el consumo; y finalmente pero no menos importante una nueva modalidad de inserción en la economía mundial.^{60/} Otros aspectos puntuales se refieren a:

- 1.1 Los problemas referidos o relacionados con la precaria estructuración interna del aparato industrial y el escaso peso del sector de bienes de

capital. Es decir la estructura particular de la oferta industrial.^{61/}

- 1.2 Los problemas asociados a la disfuncional articulación entre agricultura e industria, y la evolución de los patrones de producción y consumo de bienes agropecuarios.
- 1.3 Los problemas relacionados con la incapacidad en el área de la generación y adaptación tecnológica en función de las capacidades y necesidades nacionales.
- 1.4 El problema de la estructura del empleo y el mercado de trabajo en especial la prematura y alta "tercialización" de nuestras economías, asociado a la hipertrofia del sector de servicios.
- 1.5 Por último están los problemas relacionados con la distribución del ingreso y los patrones de consumo, que en nuestras sociedades se sintetizan en un alto grado desigualdad.

2. La segunda línea es la cuestión de la inserción nacional en la economía mundial. En particular los asociados a los flujos del comercio y financieros internacionales y transnacionales.^{62/} La crisis actual ha evidenciado que las líneas tradicionales de comercio de productos primarios no ofrecen perspectivas suficientemente positivas para América Latina y la diversificación de sus exportaciones a los grandes centros sigue encontrando serios problemas. En resumen se podrían señalar los siguientes problemas en este ámbito.

- 2.1 El requerimiento de una ampliación sustancial de la diversificación geográfica de las corrientes de relaciones externas.
- 2.2 Una consideración que no es posible dejar de hacer, en el ámbito de las relaciones financieras, tiene que ver con la enorme deuda acumulada. Su servicio representa elevadísimas proporciones del producto interno y de los presupuestos públicos, comprometiendo severamente la acción del Estado y la eficacia de la P. E. En esta dirección resulta imperiosa la definición de un conjunto de principios comunes de los países latinoamericanos respecto de la deuda externa. Entre ellos, el más importante sería aquel que permitiera la compatibilidad del servicio de la deuda, con una perspectiva de desarrollo nacional, con tasas de crecimiento socialmente necesarias que permitan la atención de las necesidades esenciales de la población.
3. Una tercera línea de reflexión se refiere al contraste que existe entre los niveles muy deprimidos del producto y la existencia de recursos y factores productivos que no se están empleando. Ello conduce en cada caso, a un reconocimiento riguroso de todas las potencialidades productivas susceptibles de ser aprovechados (capacidades de producción ociosas, fuerza de trabajo subutilizada, recursos naturales no aprovechados). El "balance" de estas potencialidades constituye en primer paso, en la dirección de una utilización más racional de los mismos.^{63/}
4. Liderazgo estatal en términos de la dirección

del proceso económico en su conjunto.^{64/} Las políticas ortodoxas han reducido la acción económica estatal directa debilitando sus funciones algunas algunas compensatorias y otras básicas, en aspectos importantes del funcionamiento económico-social. Es necesario una reactivación de las formas de acción directa del sector público que se corresponda con su papel de liderazgo. Lo anterior no implica necesariamente un acrecentamiento de la "propiedad estatal" la opción de la propiedad social y cooperativa constituyen una alternativa sugerente en esta dirección. Esta intervención debe buscar mayores efectos distributivos, de absorción del desempleo y de incremento en la producción. En el corto plazo es posible programar un presupuesto que concilie esas posibilidades con un mínimo de tensiones inflacionarias y en una perspectiva de mediano plazo se sugiere la rehabilitación de la empresa pública como instrumento de desarrollo. En síntesis en esta área es posible sugerir un conjunto de puntos de reflexión.

- 4.1 El papel y la eficacia de la función económica del Estado, y en particular de su sector productivo.
- 4.2 Redefinición del papel que pueden jugar los distintos agentes económicos en un desarrollo más autónomo y sostenido. Daría la impresión de que un conjunto de instrumentos de política económica, se muestran ineficientes para lograr los objetivos que se plantean; en particular los que guardan relación entre el Estado y el sector privado y transnacional.
- 4.3 Ante las prácticas ortodoxas de "libre funcio-

namiento del mercado", se justifica ampliamente una línea de reflexión que apunte a la recuperación y fortalecimiento de la capacidad de conducción de la economía, sustentado en el funcionamiento de un sistema de planificación realmente participativo. (Una democratización de las decisiones económicas).

4.4 Reformas que tiendan a afectar "derechos de propiedad". Esto implica reformas en el sistema de propiedad de medios de producción.

5. Las líneas de reflexión sobre la estrategia global requieren de una movilización social importante, que permita amplias alianzas populares con otros sectores de la sociedad y que la impulsen y apoyen.

El estudio de estas líneas es aún desigual e insuficiente y comprenden tanto la estructura económica de los sectores, y la forma en que se interrelacionan, así como los patrones de comportamiento de los grupos sociales de los distintos sectores. Será necesario profundizar en su análisis.

Las preocupaciones señaladas suponen que el objetivo y el contenido de la P.E. alternativa tiene que ser también diferente. La visión alternativa debe plantear claramente que la resolución de los desequilibrios agregados en los que se manifiesta la crisis, (la inflación, el déficit público, el déficit externo) no pasan sólo por el diseño de un paquete de P. E. agregada (macroeconómica). En este sentido no es posible hablar de una política macroeconómica adecuada que oponer alternativamente a las políticas ortoxas vigentes. Es decir, la discusión que trata de

plantear en el mismo nivel y con el mismo contenido, una política macroeconómica alternativa tiene poco sentido en los términos en que se ha discutido en el presente trabajo. Esto no quiere decir de ninguna manera que las políticas de administración y gestión de la demanda agregada, y el resto de los instrumentos de carácter macroeconómicos sean irrelevantes. El debate tendría que girar en el tipo de política macroeconómica más conveniente, a partir de los desequilibrios que se busca corregir en la estructura económica "óptima" esperada y del contenido del crecimiento que se proyecta. Aunque se puede estar de acuerdo en que las políticas agregadas son insuficientes, persisten los dilemas respecto a que hacer con la política fiscal, monetaria, salarial, financiera y cambiaria. Por tanto, en aras del objetivo que debe contener una estrategia de P. E. alternativa, (además de la estabilidad en el manejo de los flujos macrofinancieros) es importante incluir en la agenda de reflexión aquellos temas que estén destinados a establecer la relación entre las políticas sectoregionales y las políticas macroeconómicas, más aún si se contempla el corto plazo, compatible con el cambio estructural que permita crecimiento, distribución y estabilidad.

Por último será necesario considerar la situación que guardan los países después de la aplicación de las políticas de ajuste y estabilización, en especial aquellos aspectos referidos a los problemas estructurales.

Un diagnóstico alternativo requiere de una política económica coherente con él mismo. El planteamiento de una visión alternativa, desde luego, es parte de una reflexión colectiva, - que permita para cada espacio nacional, configurar el mejor con-

tenido de su visión alternativa.

Estas acciones de corto y mediano plazo, deben ser acompañados de políticas de corto plazo que permitan mantener estabilidad de ciertos flujos macroeconómicos y que estén en correspondencia con las directrices de mediano y largo plazo, como las siguientes:^{65/}

- 1) Asegurar el funcionamiento normal en el frente externo, procurándose una capacidad para importar suficiente como para mantener niveles adecuados de actividad económica.
- 2) Instrumentar una reforma fiscal que eleve drásticamente los impuestos personales a los sectores de altos ingresos y a las empresas, y los impuestos indirectos a los bienes superfluos.
- 3) Para asegurar una marcha fluida de la economía, será importante establecer controles estrictos en puntos neurálgicos de la economía, como los siguientes: en primer lugar, un control sobre las importaciones y las exportaciones; en segundo lugar, un control integral de cambios; en tercer lugar, un control sobre los precios de los artículos esenciales.

Esta estrategia alternativa de P. E. no supone, desde luego, "una ruptura absoluta y violenta con la institucionalidad preexistente".^{66/} Si requiere cambios en el carácter proempresarial, en la "economía mixta", y desde luego una correlación de fuerzas distintas, con modificaciones en el pacto social vigente, que permita amplias alianzas populares que logren que la economía fluya en un pacto y consenso democrático.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DE LA TERCERA PARTE

1. Alvater, Elmar, "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado": "El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, Comp. Sonntag, - H. R. y Valecillos, H. Siglo XXI, Editores 3a. Edición, 1980. pág. 89-91.
- 2.. Píres, Pedro. "Estado y Economía: dos perspectivas teóricas" CED. Colegio de México.
3. Idem.
4. Véase, Ramos, Pablo. "Estado y Política Económica", mimeo, CECADE, México 1982, págs. 12-19.
5. Las funciones políticas, ideológicas, y económicas del Estado son producto de las necesidades históricas de la acumulación capitalista y se transforman conforme se dan nuevas condiciones no tan solo materiales, sino también, políticas y sociales. En tal sentido, el Estado Liberal de la etapa de libre concurrencia ejercía funciones de salvaguardia económica, política e ideológicas, pero su acción directa en procesos económicos era muy limitada. A partir de la crisis del 29 se reformula la presencia estatal, y la vieja ficción del Estado Liberal no interviene, en sustitución por el Estado Interventor. El funcionamiento económico se modifica con una intervención directa del Estado en el proceso económico; actualmente el ejercicio estatal en-

- cuentra nudos para favorecer en forma fluida el funcionamiento de la economía, de ahí la necesidad de cambios en su funcionamiento.
6. Para un tratamiento más detallado, de los distintos papeles de la política estatal, se recomienda consultar, el trabajo citado de Pablo Ramos, del cual se han resumido estas ideas.
 7. Esta sería la posición de las visiones neoclásicas ortodoxas sobre el papel del Estado en la Economía. Sobre estas, se volverá con más detalle.
 8. Normalmente a estas posiciones se les ubica, como instrumentalistas, propias de visiones marxistas ortodoxas.
 9. Cordera, R. "El Discreto Encanto de la Política Económica", Nexos No. 38, op. cit. pág. 13.
 10. Sin un afán riguroso, más bien descriptivo y exploratorio, se incluyen algunos elementos que pueden servir en la comprensión del complejo problema del Estado y su papel en términos de la P. E.
 11. A. Gramsci, La Política y el Estado Moderno; citado en "Estado y Crisis Sociales" Estela Arredondo. Sociedad, Política y Estado. Ensayos del CIDE, abril de 1982, pág. 176.
 12. En modos de producción anteriores al capitalismo existía una identificación plena entre el Estado y la propiedad, es decir, una total identi-

ficación entre clase dominante y clase gobernante. Por ejemplo, los esclavistas eran el poder institucional y lo mismo ocurría en los Estados feudales. En el capitalismo se modifica esa relación entre poder y propiedad.

La existencia del Estado se da dentro de la sociedad. El Estado capitalista pertenece y representa a la colectividad en su conjunto y no solamente a un segmento de ella. Al mismo tiempo, sus acciones tienen un carácter obligatorio para toda la población del país.

Las relaciones que se establecen en el capitalismo entre el Estado y la economía presentan modalidades a las observadas en formaciones sociales anteriores. Como se señalaba, el ejercicio del poder es diferente al de las sociedades precapitalistas y el rasgo más sobresaliente se refiere a la separación entre el Estado y la economía.

La relación entre Estado y economía se transforma en las distintas fases del desarrollo histórico. En la sociedad capitalista se modifica la identidad poder-propiedad de las etapas anteriores y el Estado deja de ser solo un instrumento de la clase dominante.

En este sentido se hace urgente distinguir entre la clase dominante, que es la clase propietaria cuyos intereses son promovidos por el Estado, y la clase gobernante, que tiene a su cargo el ma

nejo de los asuntos del Estado.

La sociedad capitalista tiene su base en el intercambio de mercancías, que implica la libre expresión de voluntades (en términos del acto de compra y venta), con hombres formalmente libres (al menos jurídicamente), lo que exige cierto tipo de Estado.

En el capitalismo se da una separación entre el Estado y la sociedad civil, entre el grupo gobernante y la clase dominante, entre el poder político y la propiedad privada, toda vez que el poder político se ejerce en la voluntad de los hombres libres, donde todos, además de serlo (libres), son también iguales.

El Estado capitalista requiere del consenso, sobre la base del consentimiento del pueblo, que es el soberano. Aquí el poder no se hereda, sino que es expresión de la voluntad popular y, por requerir del consenso, necesita aparecer representado no sólo el interés de las clases dominantes o del bloque hegemónico sino el popular, el de todo el pueblo o, si se quiere, el de la Nación en su conjunto; y para representar el interés general debe aparentarse que así es. De esta forma, por ejemplo, el derecho de la propiedad aparece como un derecho de la colectividad, el combate a la inflación como un interés general de clase, cuyos miembros plantean sus necesidades, vía ideo

logía, como de interés general de la Nación.

13. Véase, Arredondo, Estela, op. cit. pág. 177. Esta idea de la vocación hegemónica de la clase trabajadora, también está contenida en el citado trabajo de Cordera, R. págs. 15-17.
14. Idem.
15. Zavaleta, R. "Las formaciones aparentes en Marx" pág. 10, citado en Arredondo Estela, op. cit.
16. Arredondo, Estela, op. cit. pág. 178. Sobre este discutido tema se puede señalar que la realidad objetiva del capitalismo comprueba que las tesis de la externalidad estatal e instrumentalista son falsas. En el sistema capitalista el Estado aparece con un carácter dual, es instrumento de las clases dominantes o del bloque hegemónico y es, a la vez, representante del interés general de la población. La autonomía estatal se establece en relación a los grupos dominantes. En esta posición el Estado aparece con capacidad para imponer decisiones y acciones propias. Los elementos que podemos apuntar como generadores de esa autonomía pueden ser los siguientes:
 1. Al igual que en toda formación social, en el capitalismo tiene lugar la coexistencia de diversos modos de producción, donde uno es dominante. Debido a esto en toda formación social existe

más de una clase dominante, aunque existe una que ejerce hegemonía sobre las demás. En este cuadro el Estado no puede aparecer subordinado, exclusivamente, a los intereses de sólo una de las clases dominantes. Requiere, por tanto, una autonomía relativa aún frente a la clase que ejerce hegemonía sobre las demás. - (Véase, Ramos, Pablo, op. cit. pág. 12-19).

2. En el análisis de las clases dominantes es posible observar que éstas no son homogéneas y que, por tanto, no están exentas de contradicciones. Las distintas fracciones del capital (industrial, comercial, financiero, etc.) no comparten el poder en igualdad de condiciones y, por tanto, se encuentran una o algunas que ejercen hegemonía sobre la demás. El Estado debe encargarse de la reproducción del capital social y actuar como un ente conciliador de las contradicciones y los intereses coyunturales antagónicos de las distintas fracciones del capital. Los intereses generales a largo plazo de las fracciones del capital pueden coincidir en ese horizonte, pero no siempre los intereses inmediatos. El Estado debe conservar, entonces, grados de autonomía frente a las distintas fracciones, a fin de vigilar y mantener su unidad, mitigar sus conflictos, unificar sus conflictos unificar sus intereses, etc.

La forma en que se articula el bloque en el poder, así como las modificaciones en la correlación de sus fuerzas internas, tienen singular importancia para la comprensión del contenido, orientación y cambios de la Política Económica del Estado.

3. Otro elemento que apoya la idea de autonomía relativa es el hecho de que el capitalismo se desarrolla en el ámbito de las comunidades nacionales y éstas siguen siendo las unidades macroeconómicas características del universo económico actual. Así, el Estado se convierte en el representante de la Nación en sus múltiples relaciones hacia afuera (con otras naciones, con organismos multilaterales o con organismos internacionales). Al cumplir esta función el Estado necesita aparecer expresando los intereses de todos los habitantes que forman la Nación y no sólo como representante de una parte de ella. En suma, en el contexto del capitalismo mundial se requiere que el Estado cuente con ciertos márgenes para sus propias decisiones.

4. En términos de Elmar Alvater el capital total se subdivide en capitales individuales, que crean las condiciones para la existencia del capital total (la producción total se realiza en unidades económicas particulares) pero estas unidades individuales no pueden crear por sí mismas todas las condiciones necesarias para su propio desarrollo.

Por ejemplo, existen actividades que no riden be neficios y por tanto no pueden ser ejecutadas di rectamente por las empresas. Es decir, el capi- tal se presenta como incapaz de crear por sí mis- mo todos los supuestos necesarios para su repro- ducción; se requiere, por tanto, de una institu- ción que pueda cumplir estas funciones y que ade más reúna algunas de las siguientes característi- cas:

- a) Se requiere de una institución que no esté do minada por ninguna de estas unidades individuales aisladamente, es decir, se requiere de una insti- tución especial que no esté sujeta a las limita- ciones del propio capital;
- b) Que se preocupe por las necesidades inmanen- tes que cada capital individual ignora;
- c) Que no esté sujeta ni a la producción del - plus-valor ni a la competencia capitalista.

Esta institución viene a ser el Estado, quien se encargará de crear las condiciones generales pa- ra la producción o, mejor dicho, para la repro- ducción social del capital, que las empresas pri- vadas, de manera individual, no pueden crear por sí mismas (por ejemplo, la legislación laboral). Véase, Altvater, E. "Notas sobre algunos proble- mas del intervencionismo estatal" op. cit. págs. 91-96.

Esta expresión de los intereses generales del capital no hace al Estado libre de contradicciones, ya que los intereses de los capitalistas individuales pueden no coincidir con los de la clase capitalista en su conjunto. El Estado tiene que actuar, de esta forma, como cristizador de las relaciones entre capitales individuales y, por tanto, sus acciones no pueden consistir simplemente en la gestión de los intereses de los capitalistas individuales, sino que sus acciones tienen que velar por el interés del capital social, Para actuar de esta forma se requiere cierta autonomía relativa frente a cada una de las unidades del capital.

5) La sociedad capitalista, al dividirse en clases, -dominantes y dominadas-, implica que el Estado no sólo deba asegurar el poder de los grupos dominantes, sino que debe lograr el consenso de los dominados, quienes tienen que adoptar esa organización económica y social. Por esto, el Estado debe aparecer como equidistante de los grupos sociales.

En ocasiones, el Estado es capaz de sacrificar ciertos intereses no vitales de los grupos dominantes para conservar la armonía social y el -status-quo. De todo lo anterior se concluye que el Estado debe responder, también, a las exigencias y necesidades de las clases dominadas, y con

mayor razón si su organización y capacidad de lu
cha se acrecientan.

La existencia de grados de libertad en la actua-
ción del Estado lo posibilita en el desempeño de
diferentes papeles (activo, pasivo y mediador).
Así, también, se explican las diversas caracterís-
ticas de la Política Económica, que en muchos ca
sos se presenta incoherente, discontinua y hasta
contradictoria, si bien en el fondo se descubren
las regularidades y tendencias que delatan el se
llo de los grupos hegemónicos.

Sin embargo, su imagen inmediata, aparente, es
la de un conjunto de acciones que se llevan a ca
bo en interés de toda la sociedad. La política
económica no consiste, solamente, en una respues-
ta directa, lineal y exclusiva a los problemas,
intereses y exigencias de las clases dominantes.
No se trata de una simple y llana administración
de la coyuntura para resolver las dificultades
circunstanciales del sistema económico o del ma-
nejo del poder por las clases dominantes.

Aquí es imporrante señalar que la Política Econó-
mica se desarrolla como una práctica compleja
que está envuelta en un conjunto de contradiccio-
nes, pero que toma en cuenta, simultáneamente, lo
permanente y lo transitorio del acontecer capita-
lista.

El concepto de autonomía relativa, como eje ex-

plicativo de esta relación (Estado-sociedad civil), demuestra que mediante la P.E. el Estado debe responder, también a las exigencias y necesidades de los grupos no hegemónicos. En este sentido, a pesar de las resistencias y reparos que las clases y fracciones dominantes pueden oponer, el Estado tienen que adoptar medidas para dar salida a la presión de los grupos dominados, evitando la explosión a través de sus demandas por fuera de los cauces institucionales.

17. Aproximaciones a este tema pueden encontrarse, en los dos trabajos de Rolando Cordera, ya citados: El Discreto Encanto de la Política Económica; Estado y Economía: Apuntes para un Marco de Referencia. También en los ensayos de Juan Carlos Portantiero sobre Estado y Sociedad. En particular el que aparece en Pensamiento Iberoamericano No. 5, y otro: "Estado y Sociedad" en Investigación Económica No. 152. Un planteamiento teórico interesante, es el contenido en el libro de Tilma Evers. El Estado en la periferia capitalista. Siglo XXI, 1979, México, D. F.
18. Cordera, Rolando. "Estado y Economía: Apuntes para un marco de referencia". En panoramas y perspectivas de la Economía Mexicana, Pág. 446, Compilación de Nora Lustig, El Colegio de México, Marzo 1979, México, D. F.

19. Véase, Ramos, Pablo, op. cit. pág. 22.
20. Portantiero, J.C. "Estado y Sociedad", Investigación Económica No. 152, Véase parte III, pág. 29-38.
- 21) Cordera, Rolando, op. cit. pág. 446.
- 22) Véase, J. C. Portantiero, op. cit. partes I y II págs. 11-29 y Pablo Ramos, op. cit. págs. 23-26.

Citando a Portantiero, el tipo de Estado se determina en el nivel más general de abstracción, donde a cada formación social de clase le corresponde un determinado tipo de Estado. A partir de las relaciones de producción dominantes se constituyen las relaciones políticas, jurídicas y sociales. Son las relaciones de producción - las que definen el tipo de dominación o del tipo de Estado.

Así, en este nivel es posible hablar del Estado esclavista, del Estado feudal, del Estado capitalista e incluso del Estado socialista, los cuales se establecen a partir de las determinaciones de los modos de producción dominantes en las formaciones sociales correspondientes.

Las formas de Estado se establecen dentro de un tipo particular de Estado, con las siguientes determinaciones: un mismo modo de producción da lugar al surgimiento de diversas formas estatales.

les. Aquí, además de las determinaciones generales deben considerarse las determinaciones más específicas de cada realidad. La clasificación tradicional de las formas de Estado incluye monarquías y repúblicas. En la monarquía el jefe de Estado ocupa el cargo por herencia, está eximido de responsabilidad jurídica y su poder tiene una duración vitalicia; en la república los órganos supremos del poder son elegidos y tienen una duración limitada al período legal.

Por otra parte, dentro de una misma forma de Estado pueden presentarse diferentes regímenes o formas de régimen político. Cuando se habla de régimen político se hace referencia al conjunto de métodos de dominación utilizadas por el bloque hegemónico que controla el poder del Estado. Aquí se toman en cuenta las determinaciones más específicas de cada nación referentes a: a) el ejercicio del poder; b) mecanismos de control; c) procedimientos de consulta; d) pactos de dominación, etc. Así pueden tenerse expresiones de régimen político que pueden ir desde las democracias representativas hasta las dictaduras militares.

En este último nivel es en el que se introducen mucho más particulares y csuismos, que son producto no sólo del desarrollo económico sino también del devenir histórico de cada país, de su histo

ria particular. En todo caso se trata, en esta secuencia, de una progresiva concretización, de aproximaciones sucesivas a la realidad específica, para establecer y diferenciar lo común y lo particular de cada situación concreta.

Lo anterior muestra, fundamentalmente, que el tratamiento de la política económica debe hacerse en distintos niveles, que no han de confundirse. No es suficiente, por ejemplo, señalar que el Estado mexicano sea un Estado capitalista y deducir, de ahí, las referencias generales de su política económica. En este nivel, las acciones del Estado mexicano tendrían que ser las mismas que lleva a cabo, por ejemplo, el Estado inglés (con el partido conservador a la cabeza), que es también capitalista. Por ello, es preciso caracterizar al Estado mexicano como producto de su historia y de la realidad concreta en que se ha desenvuelto, determinando la fase coyuntural de forma de régimen político que se esté viviendo.

23. Ramos, Pablo, op. cit. pág. 48.
24. Dada la escasa importancia que la visión marxista (instrumentalista) le da a la práctica de la P. E. como mecanismo de reformas de avances parciales, no se abordarán sus planteamientos para concentrarnos en la discusión reciente -de la posición ortodoxa y de una visión alternativa- que

si bien esta última contiene rasgos y planteamientos marxistas no se circunscribe al escaso papel que las visiones instrumentalistas del marxismo le dan a la P. E.

Es importante mencionar que la posición instrumentalista concibe al Estado como un objeto, instrumento o herramienta al servicio exclusivo de una clase dominante. Se niega la autonomía del Estado, ya que supone una subordinación total, directa y lineal a la voluntad de la clase dominante. El Estado es una herramienta totalmente manipulable que cumple un papel estrictamente pasivo.

Las limitaciones que un enfoque de esta naturaleza encierra en el tratamiento de la P. E. serían los siguientes: 1) considera a la burguesía como clase única; 2) se considera a la burguesía sin contradicciones internas y no toma en cuenta el papel y el lugar de las clases y fracciones de clase dominantes y mucho menos la importancia de las clases dominadas; 3) el Estado es un producto de la clase dominante y es la expresión política directa de su poder económico; 4) está implícita la idea de que el Estado es un aparato fundamentalmente coercitivo, de violencia represiva, que no toma en cuenta el consentimiento o la necesidad de organizarlo. En síntesis, esta posición ignora el papel de las clases y fracciones de clase e impide analizar con flexibilidad

el papel del Estado en la política económica, da
do que ésta es en buena medida negociación.

25. Véase Wilson, Pérez, Elementos de Teoría Neoclásica de la Empresa Pública, mimeo, CIDE, 1981, -
pág. 6-14.
26. El trabajo de Arrow, Kenneth, Elección Social y Valores Individuales, del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1973, parte de dos axiomas: a) comparabilidad; b) transitividad, aplicables a las distintas alternativas y plantean cinco condiciones:
 - 1) Existe un conjunto de 3 alternativas que los individuos pueden ordenar libremente.
 - 2) Existe una relación positiva entre preferencias sociales e individuales.
 - 3) No imposición. Las preferencias sociales no pueden ser impuestas, independientemente de las preferencias individuales.
 - 4) No dictadura. Las preferencias sociales no pueden reflejar las preferencias de un solo individuo.
 - 5) Independencia de alternativas irrelevantes.
27. Los juicios de valor, planteados por Pareto son:
 - a) Los individuos son los mejores jueces de su satisfacción.
 - b) La situación A es mejor que B si al menos un

individuo está mejor en A que en B y ninguno está peor.

Los supuestos de una Economía de First Best, son:

a) Hay una población dada cuyos recursos no cambian.

b) La producción y el intercambio se organizan a través de un sistema de mercados el cual establece una completa asignación de recursos y un sistema de precios relativos.

c) Existe conocimiento perfecto del futuro en lo referente a gastos, precios, tecnología.

d) No hay efectos externos ni en producción ni en consumo, por lo tanto no hay discrepancias, entre costos y beneficios privados y sociales.

e) Todos los mercados son perfectamente competitivos.

f) No existen bienes públicos y se pueden recaudar "impuestos neutros". Como se puede desprender de estos supuestos la relevancia y validez del modelo ortodoxo, han sido duramente criticados. Ante estas críticas surgió como necesario levantar algunos de sus supuestos a efectos de lograr más realismo en los análisis.

28. Josef Steindl, en un trabajo reciente, comenta que "el neoclasicismo ha llegado tan lejos en su sofisticación formal que ya no les resulta útil a los políticos y administradores. El éxito del

monetarismo del viejo tipo friedmaniano (mirado desdeñosamente por la mayoría de los neoclásicos) se debió en parte a que su simplicidad le aseguraba éxito entre los hombres público. Los ofertistas, alguna vez menospreciados como meros periodistas por el resto del mundo económico, se colocaron a nivel aún más alto de simplicidad (y de los honorarios que estuvieron en posibilidad de cobrar)". "Reflexiones sobre el Estado actual de la Economía". Investigación Económica 171, pág. 264, México, D.F. enero-marzo de 1985.

29. Véase, Bouzas, Roberto. Algunas reflexiones en torno al significado de los experimentos monetaristas en Gran Bretaña y Estados Unidos, CIDE, 1982 pág. 3-20.
30. Idem. pág. 7.
31. El Estado en esta perspectiva debería restringirse a cuatro áreas básicas: 1) La protección de los individuos de la agresión interna y externa; 2) La administración de la justicia; 3) La realización y conservación de ciertas obras e instituciones públicas cuyo desarrollo y mantenimiento no son de interés privado, aunque sí colectivo; 4) Una intervención económica en aquellas áreas donde el mercado no funciona, corrigiendo imperfecciones.

En el plano latinoamericano su referencia crítica

ca al Estado intervencionista, fue a toda la concepción de la industrialización sustitutiva (sustitución de importaciones) y al intervencionismo estatal que la acompañaba; y su diagnóstico atribuyó especial relevancia a los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, a las altas tasas de inflación, a el sobredimensionamiento de las conquistas sociales, a las ineficiencias del aparato productivo y su sesgo antiexportador.

32. Casar, José. La visión del F.M.I. mimeo, CIDE 1984.
33. Idem.
34. Vuskovic, Pedro. La crisis actual y las perspectivas del desarrollo democrático en América Latina. Los condicionamientos económicos. Mimeo, CIDE marzo de 1985, págs. 8-9.
35. Furtado, Celso. "Transnacionalización y Monetarismo" Pensamiento Iberoamericano No. 1, Traducción libre del portugués, (El subrayado es nuestro).
36. Como se conoce, muchas de las características del subdesarrollo latinoamericano, pueden encontrarse en su historia dependiente y colonial, sin embargo en un plano más reciente ha sido el atraso en el desarrollo de las fuerzas productivas, en un contexto dominado por la rápida

modernización de los patrones de consumo, lo que creó la ruptura estructural centro-periferia, que es una de las características más importantes del sistema capitalista. En el capitalismo central el esfuerzo acumulativo por transformar el sistema productivo en el sentido de elevar la productividad física del trabajo, abrió espacio a un proceso de homogenización social. Las economías periféricas pasaron por un proceso de modernización de las formas de consumo de una parte de la población, antes de engarzarse decididamente en un esfuerzo de desarrollo de las fuerzas productivas. Al retrasarse el proceso de industrialización, los efectos de este retraso, ya no tendrían en el nivel social, la misma fuerza homogeneizada que se observó en los países centrales. (véase Furtado, C. op. cit.).

37. Furtado, Celso, op. cit.; aunque en buena medida la tendencia latinoamericana ha sido la que se señala, existe todo un bagaje histórico de pensamiento propio en el ámbito económico que no es posible despreciar (recuérdese tan sólo los sugerentes aportes de la CEPAL y sus derivaciones).
38. Altvater E. Crisis y Política Económica, op. cit.
39. Idem.
40. Ante una visión de esta naturaleza es importante mencionar que la crisis económica es también en

algún grado (sin existir una correspondencia lineal) crisis social. No solo es una fase del ciclo económico, sino que es una fase en la cual se ven cuestionadas las formas cualitativas de la reproducción social, "la crisis ^{er} es una reestructuración en el campo laboral, en el campo de la socialización y en campo de las instituciones públicas", (Altvater, E. op. cit. 31 pág).

41. Altvater, E. op. cit. pág. 33.
42. Ante la externalidad y supuesta intervención "correctoras" del Estado Neoliberal (Pensamiento Iberoamericano Núm. 5. véase).
43. Altvater, E. op. cit. pág. 33.
44. Por constitucional se entiende, los problemas estructurales de cada sector y los de comportamiento de los agentes sociales involucrados en los distintos sectores.
45. Casar, J. op. cit.
46. Alejo, Fco. J. "Crecimiento, Distribución y Estabilidad", Trimestre Económico No. 201, - 1984, F.C.E. México, D. F.
47. El diagnóstico de la visión ortodoxa plantea que las distorsiones en el mercado y en el sistema de precios, impide que los recursos se asignen y se orienten hacia los sectores con ventaja comparativas, se comenta, que el gasto público

en exceso limita la esfera de acción de la inversión privada, como motor más estable y permanente del crecimiento. Los planteamientos de política en el plano estructural son coincidentes con el diagnóstico.

- a) Una reducción del peso del Estado en la economía.
- b) Liberación de los mercados más importantes a través de una eliminación de los controles y de distorsiones en el sistema de precios.
- c) Una mayor apertura externa que estimule una reorientación de las líneas de especialización productiva del país, en consonancia con sus ventajas comparativas.

Por otro lado, las prescripciones de corto plazo se han manifestado en una doble dirección:

- i) políticas orientadas al equilibrio de las cuentas internas y externas.
- ii) la aplicación de políticas contractivas de la demanda. Se supone que estas medidas en sí mismas y su interacción contribuirá a resolver los desequilibrios internos y externos de las economías. (Véase López, Julio "La economía del crecimiento").

48. Julio, López, op. cit. pág. 58.

49. Furtado, Celso, "Modernización versus Desarrollo

- llo: una entrevista a Celso Furtado", Investigación Económica 171, enero-mayo de 1985, pág. 45.
50. Véase el documento de CEPAL "Deuda y políticas de ajuste". CEPAL, 1984. Ahí se señala la homogeneidad de las prescripciones de la política económica ortodoxas a partir de 1982 para el área latinoamericana.
51. Esta visión de la crisis latinoamericana, esta contenida en algunos trabajos de Carlos A. Rozo. Tal vez el problema central de esta perspectiva, sea el que su análisis es exógeno de más, es decir, la capacidad nacional para definir opciones de desarrollo se encuentra ampliamente minimizada en el análisis y como opción. Véase, "Cuestiones de política económica nacional en la acumulación a escala mundial". Investigación Económica No. 171, F. E. UNAM, enero-marzo de 1985. "La política monetaria: vocación doméstica en un mundo internacional" en Economía: Teoría Práctica Núm. 7. 1982, UAM.
52. Vuskovic, Pedro. op. cit. pág. 10-15.
53. Véase López Julio, op. cit. pág. 59-72.
54. Véase, López Julio. idem.
55. Para un tratamiento amplio de este tema, se recomienda el trabajo de Aldo Ferrer, "Nacionalismo y Transnacionalización" en Pensamiento Iberoamericano Núm. 3, Madrid, 1983.

56. Donde H = Base monetaria; cred = crédito del Banco Central y; R = reservas internacionales.
57. El déficit fiscal nominal, requiere de financiamiento en los términos de cred = crédito - del Banco Central al gobierno; B = Bonos gubernamentales y requerimientos financieros externos = Dx.
58. Furtado, Celso. Transnacionalización y Monetarismo. op. cit.
59. Idem.
60. Vuskovick, Pedro. op. cit. pág. 17. En esta dirección un crecimiento orientado preferentemente en función de las necesidades de las mayorías estaría garantizando un amplio mercado interno.
61. La necesidad de una reconversión industrial sería un área imprescindible, basada en los siguientes rasgos:
- 1) Especialización productiva en función de los bienes esenciales y de los insumos y bienes de capital necesarios.
 - 2) Corrección de las desproporcionalidades que existen dentro de la industria.
62. Una visión alternativa debe buscar una nueva forma de inserción dinámica, moderna y autónoma en los esquemas actuales y predecibles en la división internacional del trabajo, que permita lograr un fortalecimiento del radio de maniobra

con respecto al exterior.

63. Vuskovick, Pedro op. cit. pág. 18.
64. López, Julio, op. cit. pág. 64.
65. López, Julio, op. cit. pág. 65-66.
66. López, Julio, op. cit. pág. 71.