

PABLO RAMOS SANCHEZ

**OBJETIVOS  
E INSTRUMENTOS  
DE LA  
POLITICA ECONOMICA**

0  
50  
5

3

PABLO RAMOS SANCHEZ

330  
R/14  
G

# OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

DE LA

REGISTRO No. 005002

# POLITICA ECONOMICA



LA PAZ — BOLIVIA

- 1983 -

## PROLOGO

Aquí aparecen los capítulos V y VI de la Primera Parte del Curso de Política Económica, que sigue el contenido básico del programa de la materia que el autor dicta en la Universidad Mayor de San Andrés.

El análisis de los OBJETIVOS é INSTRUMENTOS constituye un aspecto importantísimo en la discusión de los temas de la política económica. Si bien este trabajo parte del concepto de que la especificidad de la política económica está principalmente determinada por los objetivos, se destaca, sin embargo, que la cabal comprensión de aquella no es posible sin el estudio de los instrumentos que el Estado emplea.

Se trata de un enfoque general sobre los objetivos y los instrumentos. En la Segunda Parte del Curso se presentarán con mayor detalle los que corresponden a las áreas específicas de la política económica.

El Autor.



LOS  
OBJETIVOS  
DE LA  
POLITICA  
ECONOMICA



## LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA ECONOMICA

No hay política económica sin objetivos. Uno de los aspectos definitorios de la política económica se refiere al carácter intencional, volitivo, de las acciones que realiza el Estado en el campo económico. Toda acción estatal está guiada por una intención; es decir, persigue un propósito, se orienta hacia el logro de algún resultado o a provocar determinados efectos. De esta forma, el estudio de la política económica debe tener en cuenta, como punto esencial, los objetivos; para ello es necesario precisar en qué consisten, y delimitar los que corresponden específicamente a la política económica.

La especificidad de la política económica está principalmente determinada por los objetivos. (1) Son los objetivos que persigue, los que permiten diferenciar a la política económica de las demás acciones del Estado y de las demás áreas del conocimiento social. A partir de ellos se determina el campo específico de las acciones que forman la política económica. Como es obvio, no se trata de objetivos exclusivamente políticos o exclusivamente económicos, pues ambos contenidos aparecen juntos. Ya se dijo que las acciones de política económica se refieren a la aplicación del poder a lo económico; esto quiere decir que se utiliza el poder estatal para afectar, de alguna manera, el campo de la producción y la distribución, incluida la asignación de recursos escasos a fines de alternativos.

En el análisis de las experiencias concretas de política económica se tropieza con muchas limitaciones para desentrañar los objetivos, debido a que no siempre se los explicita para cada acción o para el conjunto de acciones. Además, en muchos casos se los mistifica, se los encubre. Por eso, una de las tareas más difíciles y a la vez más importantes, consiste en poner de manifiesto, en explicitar, los propósitos que están detrás de las acciones estatales.

Entre los requisitos primarios para comprender los objetivos de la política económica de los estados capitalistas, están los referidos al conocimiento del papel del Estado en la política económica y a los mecanismos de formulación de los objetivos. En realidad, involucran toda la temática de la gestación, aprobación, aplicación y evaluación de la política económica. Este análisis lleva, por tanto, a la naturaleza del Estado capitalista y a las motivaciones de su actividad en el campo de la producción y la distribución.

Al mismo tiempo, es indispensable tener en cuenta el rol particular que los diferentes agentes sociales desempeñan en el mecanismo de adopción de las decisiones económicas del Estado. La influencia, directa o indirecta, de tales agentes es decisiva en la formulación de los objetivos, de tal manera que estos expresan, en última instancia, los intereses sustantivos de los que tienen mayor ponderación sobre el Estado. Así, los objetivos de la política económica de los estados capitalistas tienen un carácter de clase.

Pero el entendimiento de este tema no podría ser alcanzado si no se tiene en cuenta que el Estado capitalista dispone de cierto grado de autonomía relativa con respecto a las clases y fracciones dominantes en cada contexto socio-histórico particular. El Estado cuenta con un margen dentro del cual puede actuar con relativa independencia y plantearse objetivos y líneas de acción que no están necesariamente subordinadas a los intereses inmediatos de las clases dominantes. Esto resulta del doble carácter, del carácter dual, del Estado capitalista, aspecto al que ya se hizo referencia en el capítulo anterior.

En la formulación de los objetivos se refleja también el papel de árbitro o "función conciliadora" del Estado; pues, aquellos no pueden aparecer expresando exclusivamente los intere-

ses de un grupo, una fracción o una sola clase social. Cuanto mayor es el nivel de generalización en que se plantean los objetivos, mayor es la necesidad de que aparezcan identificados con el interés general de la sociedad y, paralelamente, menos directo debe mostrarse el vínculo con las fracciones y clases dominantes. Todo esto está condicionado, a su vez, por el nivel alcanzado en el desarrollo de las clases sociales dominantes y con su capacidad para lograr que sus propios intereses sean identificados con el interés nacional o con el de la colectividad social de que se trate.

Según los intereses fundamentales, y de acuerdo con el grado de evolución o fases del desarrollo de las clases dominantes, los objetivos centrales de la política económica estatal resumen el contenido y la problemática de grandes épocas o períodos históricos. De esta forma se llega a identificar ciertos objetivos 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 existenciales de las clases dominantes, además de sus relaciones con las clases dominadas, en cada momento particular. Así, se identifica, por ejemplo, el gran objetivo de *fortalecimiento y consolidación de la nación*, con la etapa en que la burguesía disputaba el poder a los señores feudales y luchaba por la creación y ampliación del mercado interno, fundamento de la nación. Lo mismo ocurre con el objetivo de la *libertad económica*, que expresa otra fase en el desarrollo de la burguesía, cuando ésta se ha consolidado en el poder y necesita libertad para actuar.

5. 1 *Concepto*.— 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, facultades o capacidades en el campo de la producción y la distribución. Son los efectos que busca provocar intencionalmente en la realidad económica y social. Pueden referirse a cambios en las variables económicas o en su tendencia; pero también pueden consistir en la mantención de determinadas condiciones existentes. De esta manera, los objetivos pueden estar vinculados con cambios en la realidad o con el mantenimiento del *statu-quo*.

Sin embargo, debe reiterarse que los objetivos están finalmente relacionados con los comportamientos de los agentes so-

ciales que participan en la política económica. Los cambios en la realidad son provocados por los agentes sociales; es decir, son resultado del comportamiento de éstos. Las modificaciones en las variables económicas (tales como el producto, ocupación, inversión, exportaciones, etc.) son consecuencia de acciones que realizan dichos actores. Así, por ejemplo, el objetivo de incrementar la ocupación implica que los agentes sociales capacitados para crear empleos (o sea las empresas públicas y privadas) los proporcionen en cantidad suficiente para que aumente el nivel de ocupación del conjunto de la economía.

De esta forma, lo que está detrás de los objetivos es el comportamiento de los agentes sociales, pues la realidad no se modifica o se conserva sola, sino por medio de la intervención de éstos. Se destaca, una vez más, que la política económica no se refiere simplemente a acciones realizadas sobre variables económicas, unas como objetivos y otras como instrumentos, sino que su contenido sustantivo consiste en que afectan a hombres, grupos, fracciones o clases sociales. En última instancia, expresa las relaciones de poder entre las clases sociales.

Resulta, pues, que los objetivos de la política económica se refieren al cambio, alteración o conservación de los comportamientos económicos de los agentes sociales, a partir de los cuales se provoca el cambio, alteración o conservación de la realidad económica en su conjunto o de partes importantes de ella.

Es muy generalizado el uso del concepto de *finés* de la política económica, en lugar de *objetivos*. Aunque de las dos maneras se quiere designar lo mismo, parece preferible utilizar el concepto de objetivos, porque denota con mayor propiedad el carácter intencional, volitivo, de las acciones del Estado; acciones que, de otra parte, están sometidas a restricciones, dificultades y obstáculos que el Estado debe resolver o superar para conseguir lo que busca. Sin embargo, la diferencia no es sustantiva y se puede usar indistintamente ambos conceptos.

Ya se hizo referencia a la distinción entre objetivos y metas. Los objetivos son enunciados cualitativos sobre los propósitos; las metas los expresan en términos cuantitativos. Las metas son, pues, los objetivos cuantificados. Por ejemplo, si el objetivo es incrementar la ocupación (enunciado cualitativo), la meta puede ser la creación de 120.000 puestos de trabajo al año

(cuantificación del objetivo). Las metas implican una delimitación mucho más concreta en términos de tiempo.

5. 2 *Carácter histórico y social.*— La característica más importante de los objetivos se refiere a su correspondencia con un contexto socio-histórico determinado. No se trata, por tanto, de simples enunciados o aspiraciones utópicas, sino de planteamientos específicos que responden a los problemas y exigencias que surgen en circunstancias históricas definidas. Están condicionados por la realidad, pues surgen y evolucionan con ella; cuando la realidad se modifica, los objetivos pierden o ganan vigencia, según el sentido de aquellas modificaciones.

El carácter histórico de los objetivos se refiere a que no tienen aplicación o validez universal. No son válidos siempre y para siempre. Tienen su vigencia circunscrita a condiciones particulares de tiempo y lugar. Surgen, logran vigencia y luego son superados, o tienen que ceder su puesto a otros objetivos que sintetizan mejor las nuevas situaciones. Un objetivo que es válido para países desarrollados puede no serlo para países subdesarrollados, en un mismo período histórico. De igual modo, un objetivo que en épocas anteriores expresó fielmente los problemas y aspiraciones correspondientes, puede resultar completamente fuera de tiempo en una época posterior, en un mismo país.

El carácter social consiste en que expresan los intereses de fracciones y clases sociales que constituyen una formación social determinada. Anibal Pinto (2) señala que los objetivos de la política económica no se gestan en el vacío, sino que responden a una demanda por decisiones, que proviene de los grupos organizados de la sociedad. Es indudable que en la sociedad capitalista, esos objetivos corresponden, fundamentalmente, a los intereses de los sectores más avanzados de las clases dominantes.

El carácter social de los objetivos refleja también que no son resultado del trabajo técnico o de recomendaciones presentadas por equipos especializados en la formulación de la política económica. No son un producto elaborado por una tecnoburocracia lúcida y calificada. (3) Constituyen la expresión de las clases y fracciones de clase que actúan sobre el Estado y, como ya se dijo, de aquellas que tienen mayor ponderación en

los centros decisorios. Es cierto que los intelectuales orgánicos son los que descubren y muestran los grandes derroteros de las clases, y los partidos históricos les dan la forma de enunciados programáticos y proposiciones políticas; pero, los intelectuales orgánicos y los partidos históricos no existen al margen de las clases.

A partir del carácter histórico y social pueden identificarse ciertos atributos muy importantes para el análisis de la política económica.

a) *Justificación.*— 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.

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

La justificación en términos teóricos proviene de la ciencia oficial que los respalda. 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.

b) *Eficacia y eficiencia.*— Una primera aproximación al concepto de eficacia de los objetivos se relaciona con la viabilidad o aplicabilidad de los mismos, a cada contexto particular. Es evidente que la eficacia no es un atributo inherente a la naturaleza de los objetivos, ya que sólo puede entenderse en relación con los problemas de la realidad que motivan las acciones estatales. En este sentido, la eficacia debe ser entendida como la capacidad para resolver los principales problemas de esa realidad.

Hay también un contenido de eficiencia implícito en este análisis, pues no sólo 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. Está claro que ningún objetivo es eficaz o eficiente por sí mismo; ambas surgen en relación con las problemáticas específicas que se enfrentan. Por ejemplo, los objetivos de la política económica de los países capitalistas desarrollados pueden resultar absolutamente ineficaces e ineficientes en el contexto del subdesarrollo.

c) *Interés general.*— Los requisitos de legitimidad y consenso mínimo muestran que los objetivos de la política económica del Estado tienen que reflejar, en cierta medida, el interés general de la sociedad. Este punto se relaciona de manera estrecha con el aspecto de la autonomía relativa, resultante del carácter dual del Estado capitalista. Así, 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 asegurar el equilibrio interno y el desenvolvimiento normal de la sociedad capitalista, cuya característica es la división en clases.

Por ello, los objetivos aparecen identificados con el interés nacional; se muestran por encima de las clases y se presentan como la expresión de los intereses colectivos de la comunidad nacional. Cuanto mayor es la proyección de las clases dominantes sobre la nación, mayor es la correspondencia aparente de los intereses de aquellas con respecto a los de toda la comunidad nacional. De esta forma, los objetivos de la política económica se presentan “beneficiando” a todos los miembros de la comunidad nacional o por lo menos a los grupos sociales de mayor capacidad para auto-identificarse y auto-representarse; lo que quiere decir que, formalmente, tienen que proporcionar igualdad de ventajas o igualdad de sacrificios. A partir del interés general, los objetivos deben ser capaces de justificar las acciones del Estado; es decir, deben mostrar la necesidad y la conveniencia del accionar del Estado en el campo económico. Así, por ejemplo, el objetivo del crecimiento económico justifica la utilización de los poderes del Estado para incentivar y promover la inversión.

Hay, empero, casos determinados que ameritan conside-

raciones especiales. Se trata de la política económica de los regímenes autoritarios que asumen las características de dictaduras al servicio directo y abierto de las clases dominantes, o de fracciones hegemónicas de esas clases. En esos casos, el contenido de interés general que reúnen los objetivos es, evidentemente, mínimo. Aquí, el mismo concepto de interés general se restringe notablemente. Sin embargo, de la misma manera que en esos regímenes no se elimina del todo la autonomía relativa, tampoco pueden excluir totalmente el interés de la colectividad. Tales regímenes se sostienen por medio del uso de la violencia en todas sus formas y no requieren de legitimidad y consenso; pero, por su propia naturaleza no pueden mantenerse indefinidamente y llega el momento en que las contradicciones sociales se agudizan hasta el punto de hacer peligrar el equilibrio interno del sistema. En estas circunstancias, se reforma el Estado para ampliar sus bases de sustentación, o las clases dominadas lo sustituyen por otro, pasando por encima de sus aparatos de fuerza.

5.3 *Aprobación de los objetivos.*— Como es obvio, la aprobación de los objetivos de la política económica estatal está a cargo de los mecanismos institucionales del Estado. Son los poderes legislativo y ejecutivo, los que sancionan los objetivos. Los de mayor trascendencia se enuncian en la Constitución política del Estado o Carta Magna, y son los que definen no sólo la naturaleza del Estado sino también delimitan su campo de acción y sus actividades en lo económico. La Constitución viene a ser, entonces el documento primario del que se extraen las pautas básicas y lineamientos sustantivos de los objetivos rectores de la política económica de cada Estado.

Como ya se dijo, los objetivos de la política económica no son resultado de un trabajo técnico especializado, sino que surgen de la interacción y, más propiamente, de las relaciones de poder de los grupos, fracciones y clases sociales constitutivas de cada comunidad humana. Las relaciones sustantivas definen la naturaleza del Estado y se expresan en la Carta Magna; o sea, son relaciones políticas, de poder. De modo que, comúnmente, el Estado aprueba los objetivos a base de las proposiciones formuladas por las clases, fracciones y grupos sociales, las que se manifiestan por medio de los partidos, sindicatos, asociaciones patronales y demás grupos de presión.

Sin embargo, a veces el Estado define y aprueba los objetivos por encima de las clases, sin que esto niegue que los mismos tengan un carácter de clase. Por ejemplo, cuando las clases y fracciones dominantes son débiles y no están capacitadas por sí mismas para formular un proyecto nacional acorde con sus intereses, el Estado toma a su cargo la función de diseñar y aprobar los objetivos, utilizando sus propios aparatos ideológicos. También ocurre lo mismo en situaciones de empate social; es decir, cuando las clases o fracciones enfrentadas llegan a una situación de relativo equilibrio que exige la presencia de un árbitro que, por lo menos en apariencia, se sitúe por encima de ellas. En todo caso, cuando es grande la autonomía relativa del Estado, éste puede plantear y aprobar los objetivos por iniciativa propia.

Al respecto, es preciso señalar que las clases, fracciones y grupos dominantes necesitan una cierta libertad de acción frente al Estado; libertad que no podrían obtener si los objetivos aparecieran directa y exclusivamente relacionadas con sus proposiciones. Esta "capacidad de oposición" frente al Estado surge de la necesidad de un margen de maniobra con respecto a los demás grupos, fracciones y clases sociales.

La identificación plena y visible entre los objetivos de la política económica estatal y los objetivos de una clase (o fracción) colocaría a ésta en una situación sumamente difícil; pues, las fracciones y clases menos beneficiadas o francamente perjudicadas verían plenamente justificado su enfrentamiento con la política estatal, lo que facilitaría su cohesionamiento y nuclearización. De ahí que, aún ejerciendo a plenitud su dominio sobre el Estado, las clases dominantes necesitan no sólo que el Estado aparezca independiente sino también ellas mismas deben mostrarse desligadas de aquél, manifestando cierta voluntad opositora. Esta viene a ser, en mucho, una condición para mantener su predominio sobre el Estado que, en su apariencia de árbitro, debe repartir por igual ventajas y sacrificios.

5.4 *Clasificación de los objetivos.*— Existen diversas clasificaciones de los objetivos, según los diferentes criterios que se pueden utilizar para el análisis. Aquí se presentan algunas de ellas, pero se deja anotado que pueden existir tantas clasificaciones como propósitos de estudio se persigan.

a) *Según el grado de importancia o nivel de abstracción en*

que se plantean se clasifican en fundamentales, intermedios y específicos. *Objetivos fundamentales* son aquellos que se plantean para el conjunto de la sociedad y constituyen las motivaciones rectoras que guían toda la acción del Estado, y hacia los que se subordinan los demás objetivos. Sintetizan las aspiraciones sustantivas de la comunidad; definen y dan jerarquía a las principales funciones económicas del Estado; y determinan la utilización de los instrumentos y la asignación de los recursos. Asimismo, los objetivos fundamentales constituyen la respuesta a los problemas de mayor trascendencia que afectan el desenvolvimiento económico-social. En ellos se expresan los intereses trascendentes de las clases dominantes y se refleja el grado de madurez alcanzado por éstas.

Los *objetivos intermedios* se plantean en un menor nivel de abstracción y constituyen requisitos para el logro de los objetivos fundamentales. Es decir, los objetivos fundamentales se alcanzan previo el cumplimiento de los objetivos intermedios. Así, por ejemplo, si el objetivo fundamental es el máximo crecimiento económico, un objetivo intermedio puede ser el incremento, también al máximo, de la producción de bienes de exportación. Los objetivos intermedios corresponden a variables que resultan de un proceso de agregación significativo, que pueden referirse a actividades, sectores económicos e instituciones, regiones, o flujos y cantidades representativas. Debe destacarse que estos objetivos forman una gama muy amplia, dentro de la cual es posible introducir criterios de jerarquización.

Por último, los *objetivos específicos* corresponden al nivel instrumental, y por ésto, pueden ser llamados también objetivos instrumentales. Se formulan en el nivel, muy concreto, de las acciones específicas en que se traduce la utilización de los instrumentos. Del cumplimiento de estos objetivos depende toda la pirámide, pues ellos condicionan a los intermedios, y éstos, a los fundamentales. Pueden plantearse para un conjunto instrumental o para instrumentos aislados; lo que significa también la posibilidad de jerarquizarlos. Siguiendo el ejemplo del párrafo anterior, un objetivo instrumental podría consistir en incrementar al máximo la producción de hidrocarburos.

b) *Según el plazo* pueden dividirse en objetivos de largo plazo o estructurales y en objetivos de corto plazo o coyunturales. En realidad esta clasificación depende de la forma en que se dividan los plazos, pues para algunos propósitos podría resul-

tar conveniente dividir los plazos en: ultralargo, largo, corto e infracorto.(4) Sin embargo, es más general la clasificación en corto y largo plazo. Como puede verse (por la nota 4) la división de los plazos no se refiere a períodos medidos por el calendario, sino que depende de la realización de determinados acontecimientos (transformación de "datos" en "variables"); es decir, se trata de períodos-marco en lugar de períodos plazo. (5).

*Los objetivos de largo plazo o estructurales* son aquellos que se relacionan con cambios más o menos significativos en la estructura económico-social. Son propósitos que el Estado espera alcanzar a base de reformas estructurales, o sea de cambios intencionalmente provocados en el marco estructural.

*Los objetivos de corto plazo o coyunturales* se asocian generalmente a las fluctuaciones cíclicas. Se refieren a aspectos típicamente coyunturales y se plantean en un marco en el que la estructura aparece inalterada. Responden a los problemas inmediatos de la coyuntura y al quehacer cotidiano del Estado para enfrentarlos, sin modificar la estructura.

c) *Según el ámbito geográfico* en que se formulen, los objetivos pueden ser nacionales, regionales, locales, etc. También en este caso la clasificación depende del tipo de regionalización y de la división político-administrativa de un país. De acuerdo con esta última, se podría hablar de objetivos estatales, provinciales, departamentales, municipales, etc. En todo caso, el elemento diferenciador es el ámbito geográfico que cubren los objetivos.

d) *Según los sectores* que abarcan, pueden ser globales, sectoriales e instrumentales. Los objetivos globales cubren el conjunto de sectores o actividades en que se manifiesta la división social del trabajo en un país. Los objetivos *sectoriales* se circunscriben a un sector determinado, por ejemplo, el agropecuario, industrial, etc. Aquí también pueden plantearse objetivos que abarcan a más de un sector, pero sin incorporar a todos, los que pueden definirse como objetivos *multisectoriales*. Finalmente, los objetivos *instrumentales* corresponden al nivel concreto de las acciones operativas en el interior de un sector. Como se observa, esta clasificación se basa en la desagregación del conjunto económico en sus partes (sectores) y éstas en sus elementos constitutivos.

e) *Según las áreas de acción estatal*, se clasifican en: objetivos globales (que abarcan al conjunto) y objetivos por áreas específicas, tales como el área fiscal, monetaria, comercial, administrativa, tecnológica, de precios, ingresos, abastecimiento, etc. Aquí también prima el criterio con que se identifican y desagregan las áreas de acción del Estado. Además, en el interior de cada área se puede identificar los objetivos correspondientes a cada uno de los instrumentos que se emplea.

5.5 *Relaciones entre los objetivos.*— Si se tiene en cuenta que el Estado es una unidad que desempeña funciones específicas en el conjunto de la sociedad, se comprende que los objetivos de la política económica forman parte de un todo en el que se concreta la acción estatal. Tal como la política económica es parte de la política global del Estado, así también los objetivos de aquella se integran en el conjunto de objetivos de ésta. Una primera línea de relación se establece entre los objetivos de la política económica y los objetivos que persigue el Estado en los demás campos de acción. No se trata, por tanto, de objetivos independientes.

Considerada como un todo, la política económica implica un conjunto de relaciones en el interior de sus propios objetivos. Estas relaciones pueden ser de complementariedad e interdependencia, o de conflicto.

Las de *complementariedad* se evidencian cuando el logro de un objetivo contribuye a la realización de otro u otros. Así se dice que dos objetivos son complementarios cuando el logro de uno de ellos facilita o promueve el logro de otro. Estas relaciones pueden verse con claridad en las distintas desagregaciones de los objetivos. Por ejemplo, los objetivos intermedios contribuyen a la realización de los objetivos fundamentales. Los objetivos complementarios se alcanzan simultáneamente, o bien uno es condición del otro.

Sin embargo, es también posible visualizar relaciones de *conflicto* entre los objetivos. Ellas se dan cuando la realización de uno limita, dificulta o impide la de otro u otros. Son objetivos que no pueden ser alcanzados juntos a la vez, o que el logro de uno hace imposible o muy difícil lograr el otro. Como se verá luego, el conflicto actual entre el objetivo anti-inflacionario y el objetivo de abatir el desempleo, aparece como uno

de los puntos claves en la política económica de los países capitalistas desarrollados y es un buen ejemplo de este tipo de relaciones contradictorias. Por otra parte, el conflicto se expresa generalmente en la disputa por los instrumentos y recursos que se deben utilizar. Las relaciones de conflicto plantean la necesidad de elegir, de optar por aquellos que aparecen como más importantes, sacrificando a los otros. Esta opción no es producto de un criterio técnico pues lleva a situaciones de aguda tensión política. La deciden las clases dominantes.

Debe aclararse que los objetivos no son por naturaleza complementarios o conflictivos. Las relaciones de uno u otro tipo no son absolutas; es decir, no se dan de una vez y para siempre. Dependen de situaciones concretas que pueden modificarse. En un cierto momento histórico y frente a problemas específicos, los objetivos pueden aparecer conflictivos; pero tales relaciones pueden transformarse en complementarias, en otro momento histórico o frente a problemas distintos. Así, por ejemplo, ha sido frecuente la complementariedad entre los objetivos de crecimiento y ocupación, especialmente cuando existe gran desempleo y subempleo; pero también se han conocido relaciones de conflicto cuando el incremento de la ocupación lleva a sacrificar la tasa de crecimiento. Entre otros, se puede citar también los casos referentes a los objetivos de crecimiento y redistribución, y a los de estabilidad y desarrollo.

De otra parte, la interpretación de las relaciones entre los objetivos no está al margen de los actores sociales; pues para unos pueden aparecer complementarios, pero para otros, conflictivos. La diferencia en los intereses de unos y de otros, se manifiesta también en este campo. Por ello es indispensable preguntarse además, para quién son conflictivos o complementarios, y no sólo frente a qué.

5.6 *Formulación de estrategias.*—A esta altura se comprende que cada Estado tiene su propio mecanismo de formulación de objetivos. En general, la formulación de los objetivos es un proceso complejo, que no puede ser explicado si no se analiza el carácter dual del Estado. La amplitud del Sector Público y las múltiples presiones que se ejercen sobre él, acentúan esa complejidad. Además, influye el crecimiento permanente de las funciones económicas del Estado y la gran dinámica de la coyuntura interna y externa, que se refleja en modificaciones

frecuentes en la estructura del poder y en las relaciones entre la comunidad nacional y el resto del mundo. La formulación de los objetivos sufre también la influencia de las deficiencias teóricas en la interpretación de la realidad, y la limitación de los recursos que en muchos casos conduce a anteponer unos objetivos en lugar de otros.

Según las características peculiares de cada Estado, la formulación de objetivos puede seguir el curso tradicional o puede estar sometida a un cierto grado de planificación. Como se sabe, en el capitalismo la planificación tiene un carácter limitado y es entorpecida permanentemente por los grupos de presión o por los vaivenes de la coyuntura. Por eso la planificación capitalista es simplemente programación. En mayor o menor grado, los países capitalistas hacen uso de la programación; pero, sólo en los países socialistas puede existir realmente una formulación planificada de objetivos.

La formulación *tradicional*, típica del capitalismo, es parcial y atomizada. Los objetivos se formulan por áreas, sectores, procesos o parcelas de poder. Surgen como respuesta a los problemas inmediatos, según las "demandas por decisiones", para usar la expresión de Aníbal Pinto. Cada unidad del Sector Público (ministerio, secretaría de Estado, empresa pública o agencia estatal) formula sus propios objetivos, en forma casi independiente del resto. No se lleva a cabo una integración de objetivos de acuerdo con criterios rectores o con mecanismos específicos de compatibilización. Los enunciados de política se presentan de manera muy general en ciertos documentos básicos (por ejemplo, la Constitución Política del Estado y leyes fundamentales) y sólo constituyen el marco de referencia dentro del cuál cada agencia formula sus propios objetivos. Por ello, son frecuentes los conflictos entre áreas o políticas parciales, pues no existe la posibilidad de detectar y eliminar las incoherencias e incompatibilidades entre los objetivos. En la formulación tradicional es imposible optimizar los resultados de la acción del Estado en lo económico.

La formulación *planificada* de objetivos tiene un carácter integrador. Implica la jerarquización de los objetivos, según su importancia. Una vez definidos los objetivos fundamentales, se estructura una pirámide o árbol de objetivos, mediante la aplicación de rigurosos criterios de coherencia y compatibilidad.

Esta modalidad es muy reciente y, a excepción de los países socialistas, donde la política económica tiene otro carácter, son pocos los que han avanzado hasta llegar a una estructura verdaderamente jerarquizada de objetivos. Las mayores limitaciones surgen de las características específicas del capitalismo y de las leyes que rigen su desenvolvimiento. En todo caso, la formulación planificada de objetivos se vincula con los esfuerzos para racionalizar las actividades públicas. En este sentido, posibilita la integración y complementación de los objetivos en procura de lograr su máxima realización; es decir, abre posibilidades para optimizar los resultados de la acción del Estado.

La planificación de los objetivos de la política económica implica la *definición de estrategias*. Una estrategia señala la orientación fundamental del desarrollo al presentar los grandes rasgos de la sociedad que se pretende alcanzar en el futuro. No sólo esboza la imagen-objetivo de la sociedad a que se aspira, sino que establece las vías y medios generales para realizarla. En la imagen-objetivo se expresa la ideología de las clases dominantes y se sintetiza el carácter de sus relaciones con las demás clases.

a) Entre los *elementos para formular una estrategia* se anota en primer lugar la definición de los *objetivos*. Es imposible delimitar una estrategia sin decidir, como punto de partida, los objetivos que guiarán las acciones. Aquí resalta toda la problemática que se ha venido destacando en torno a la naturaleza y definición de los objetivos de la política económica. Los grandes objetivos a largo plazo tienen que sintetizar las aspiraciones colectivas y deben, por tanto, aparecer identificados con el interés general. Por otra parte, una estrategia significa la priorización de los objetivos, o sea, conduce a establecer una estructura jerarquizada en la cual todos aparecen integrados o subordinados a los objetivos fundamentales. Esto se logra mediante la aplicación de los principios de compatibilidad y coherencia, que hacen posible la optimización.

La formulación de una estrategia exige un *soporte científico* constituido por un conjunto de ideas sobre el desenvolvimiento y acción de las leyes objetivas del desarrollo social. El conocimiento científico de las leyes se refiere también a la forma en que la acción de las mismas puede ser aprovechada para alcanzar los objetivos. O sea, detrás de una estrategia hay un cuer-

po de teorías que, en esencia, están expresando ideología determinada.

Un tercer elemento consiste en los *lineamientos generales de política*, en los que se expresa la visión oficial sobre el desarrollo. Aquí están contenidas las *principales medidas* de política económica previstas, y se señalan los grandes proyectos estratégicos, cuyo impacto desencadenará fuerzas dinámicas de amplia difusión. Los lineamientos de política determinan, de este modo, la *trayectoria* que seguirán las variables macroeconómicas más significativas.

Una estrategia tiene que involucrar, asimismo, el *mecanismo ejecutor* por medio del cual se llevarán a la práctica los lineamientos de política. De esta forma, hace referencia al tipo de planes que deberán formularse y aplicarse. El plan es el mecanismo ejecutor por excelencia; a través de éste la estrategia se incorpora en acciones que serán realizadas en un horizonte temporal y un ámbito espacial, bien definidos. El plan articula el conjunto de *instrumentos* que serán utilizados y define los *mecanismos de gestión estatal*.

Finalmente, se incorporan los *esquemas de desarrollo*, que se deciden a partir de las grandes opciones que la sociedad tiene ante sí, de acuerdo con sus potencialidades y los factores condicionantes internos y externos. Por ejemplo, los esquemas de desarrollo pueden proponerse impulsar los *sectores-clave* a los que se asigna prelación por su capacidad de convertirse en fuerzas motrices, impulsoras, de toda la economía. También pueden sustentarse en la expansión de los *sectores de pronto rendimiento*; es decir, en aquellos que muestran capacidad para aprovechar las aptitudes subyacentes y provocar impactos inmediatos en la sustitución de importaciones, en el incremento del ingreso, del empleo, de las exportaciones, o de cualquier otra variable agregada. Otra opción consiste en el *crecimiento equilibrado*, en cuyo caso las acciones se orientarán a corregir desajustes y asignar los recursos en procura del equilibrio económico global. Así, la estrategia implica asumir decisiones e cuanto a los esquemas básicos de desarrollo, que definen las tasas de crecimiento y las proporciones del crecimiento sectorial y regional.

b) Los *factores condicionantes de una estrategia* son de diverso tipo y se refieren no sólo al contexto particular de una so

ciudad determinada, sino también al cuadro de relaciones internacionales en que se desenvuelve. El primero de ellos se relaciona con el *nivel de desarrollo económico y social*, pues el tipo de formación socio-económica imperante establece el campo de viabilidad de la planificación y de la formulación de estrategias. Más aún, el desarrollo y evolución de las clases que controlan el poder determina la capacidad de éstas para decidir los objetivos esenciales del Estado, en función de sus intereses sustantivos. La posibilidad para diseñar estrategias depende, en última instancia, de la madurez de las clases dominantes; madurez que se manifiesta en el Estado a través de su capacidad para dar cohesión y consistencia a un *proyecto nacional* que aglutine el consenso de toda la comunidad que forma la nación.

La *disponibilidad de recursos* delimita las estrategias, porque éstas deben ajustarse a las posibilidades reales del país. Para ser tal, una estrategia debe enfrentar la prueba de realismo, resultante de la contrastación de las aspiraciones con las disponibilidades, efectivas y potenciales, de recursos naturales, humanos y financieros. Es evidente que no se trata sólo de las potencialidades internas de ahorro; se tiene en cuenta también la posibilidad de acceso a fuentes externas.

Aquí aparecen un tercer factor condicionante, referido a la *especialización productiva* o lugar que el país ocupa en la división internacional del trabajo. Aunque este punto se vincula estrechamente con el nivel de desarrollo económico y social, que es el primer factor condicionante, interesa poner de relieve el grado de autonomía de la nación frente a la economía mundial, o más propiamente, las relaciones de dependencia a que está sometido el mecanismo de decisiones del Estado. En el caso extremo, de la dependencia colonial, no existe política económica propia y no es posible, por tanto, la formulación de estrategias. Cuanto mayor es el grado de autonomía nacional, mayores son las facultades para delinear proyectos de alcance global. En los países dependientes, las relaciones externas juegan un papel decisivo en toda su política económica.

La *coyuntura interna y externa* condiciona también la elaboración de las estrategias. En primer lugar, se requiere que la coyuntura política sea favorable a aquellos grupos interesados en la planificación y que sean capaces de proyectar una

imagen-objetivo; grupos que, a su vez, deben estar apoyados por movimientos sociales vigorosos y en ascenso. Y, aunque en muchos países dependientes la planificación se manifiesta como una respuesta política a la crisis, (6) es mayor el campo de factibilidad cuando la coyuntura económica es favorable. También ejerce directa influencia la correlación de fuerzas a nivel mundial y la dinámica concreta de los intereses transnacionales.

En síntesis, la formulación de estrategias no es un ejercicio de jerarquización y compatibilización de objetivos al margen del proceso político general del país; es resultado de la acción de las fuerzas que actúan sobre el Estado, además de la participación de las fuerzas estatales propiamente dichas, como la tecno-burocracia.

5.7 *Los objetivos históricos de la política económica.*— El análisis de este punto se refiere a los grandes objetivos que persiguió el Estado capitalista en sus diferentes etapas de evolución. Como se sabe, todo Estado es producto de la historia; es decir, cada fase de desarrollo de la sociedad produce su propio Estado. El marco de referencia es, pues, el tipo de Estado capitalista, y se indentifican las principales etapas por las que atravesó en su desarrollo, desde la época en que las relaciones capitalistas de producción disputaban a las feudales el predominio dentro de la organización productiva, hasta nuestros días. No siempre estas etapas se dieron coincidentes en los distintos países; como se sabe, la sociedad capitalista está sometida a la ley del desarrollo desigual y combinado. Sin embargo, hay bases suficientes para establecer una periodización e identificar los grandes objetivos que correspondieron a la misma. Debe anotarse, además, que, según las coyunturas, ciertos objetivos complementarios pueden aparecer, temporalmente, como principales; pero, ello no niega las grandes tendencias observables en la historia. En cada caso se presenta un breve resumen del respaldo teórico de los objetivos, el mismo que será ampliado en el capítulo referente a los principales paradigmas de la política económica.

Con propósitos ilustrativos, en este mismo punto, se presentan los objetivos del Estado socialista y del Estado nacionalista revolucionario. Se trata de una referencia de carácter general que no agota la temática de este aspecto de la política económica de los países socialistas y se la incluye únicamente

con el propósito de establecer una contrastación con los objetivos perseguidos por el Estado capitalista.

1o. *Consolidación y fortalecimiento de la nación.*— Este es el primer gran objetivo histórico del Estado moderno y corresponde al Estado mercantilista, cuya vigencia puede enmarcarse en el período que va desde fines del siglo XV hasta mediados del siglo XVIII. El Estado mercantilista llegó a su máxima expresión en las épocas de Oliverio Cromwell en Inglaterra; Colbert en Francia; Pedro, el Grande, en Rusia; y otros gobernantes en diversos países de Europa.

a) *Cuadro histórico.*— El objetivo de la consolidación y fortalecimiento de la nación corresponde a la fase de transición caracterizada por el capitalismo naciente y el feudalismo en descomposición. Esta es la etapa de la formación de las naciones modernas y del surgimiento de los estados nacionales.

La formación de los mercados nacionales no se dió pareja en todos los países; pero, es en esta etapa, de más de dos siglos y medio, que Inglaterra, Francia, Rusia, España, Portugal, los Países Bajos y otros, alcanzan su unidad nacional. La burguesía, en ascenso, desempeñó el papel activo en el establecimiento de las nuevas formas de producción que reemplazaron a las antiguas y así surgió un nuevo tipo de organización económica, social y política. Para la formación del mercado interno era preciso trascender los particularismos locales de los feudos y ampliar progresivamente el espacio económico. Asimismo, para derribar las barreras feudales y establecer una vida económica común, se requería un Estado fuerte, centralizado y que desplegara una amplia intervención en la economía. La organización de los grandes ejércitos y el desarrollo de las armas a base del empleo de la pólvora (como el mosquete y el cañón) (7) contribuyeron decisivamente en la unificación nacional. Tal fue la gran tarea de esos tiempos, y el Estado desempeñó un rol fundamental, pues la burguesía necesitaba de su apoyo para imponerse frente a las resistencias de las fuerzas feudales, que no cedieron el poder pasivamente.

b) *Respaldo teórico.*— La sustentación teórica de esa política de fortalecimiento y consolidación de la nación, consistió en la doctrina mercantilista, (8) especialmente en la teoría de la balanza comercial, cuya validez no fue discutida durante más de

dos siglos. Dicha doctrina sustentaba que la riqueza y poderío de las naciones están en relación directa con la cantidad de oro y plata existente dentro de sus fronteras. Asimilaban el concepto de riqueza con los metales preciosos. Si una nación carece de minas de oro y plata, puede obtener esos metales mediante el comercio exterior, si se logra una balanza comercial favorable; es decir, si logra que sus exportaciones sean mayores que sus importaciones. El saldo favorable da lugar a un acrecentamiento de la riqueza nacional, pues significa una entrada de metales preciosos. Las naciones debían, por tanto, exportar mercaderías caras (manufacturas) e importar mercaderías baratas (materias primas) y el Estado debía contribuir a que el resultado neto consista en un saldo favorable en las transacciones externas. De esta forma, el intervencionismo estatal se llevó a la práctica por medio de un fuerte proteccionismo de las actividades nacionales, que utilizó todos los instrumentos de política económica disponibles, desde los aranceles aduaneros y demás instrumentos de acción indirecta, hasta las prohibiciones y reglamentaciones de tipo cuantitativo. Las leyes de cereales y las actas de navegación (9) fueron los ejemplos típicos en el caso inglés; pero, además se utilizó un conjunto muy amplio de instrumentos proteccionistas. Los demás países imitaron, y algunos de ellos superaron, las prácticas del intervencionismo inglés.

c) *Objetivos complementarios.*— Como se ha mencionado, la consolidación y fortalecimiento de la nación constituyó la preocupación fundamental y la principal misión del Estado mercantilista. Pero, no era el único objetivo perseguido, pues junto a él se formularon otros que desempeñaron una función complementaria. Así el objetivo de la mayor acumulación de oro y plata era necesario para dar riqueza y poderío a la nación; la obtención de una balanza comercial favorable era un medio para acrecentar la acumulación de metales preciosos; la expansión de las actividades nacionales era un requisito para ampliar las ventas al extranjero; la formación de grandes empresas colonizadoras y de poderosos imperios coloniales era una base para el potenciamiento de la nación y, en fin, la política económica del mercantilismo fue sumamente rica en objetivos, que en diferentes niveles justificaban la acción intervencionista del Estado. Como se sabe, el Estado mercantilista llegó a estructurar un aparato muy complejo de intervención en la vida económica.

De esta forma, el primer gran objetivo histórico que persiguió el Estado moderno fue una respuesta directa al problema central de la época y sirvió de base para una variedad muy amplia de acciones estatales que procuraban el logro de objetivos más concretos pero relacionados con aquella preocupación fundamental.

2o. *Mantenimiento de la libertad económica.*— El segundo gran objetivo histórico llegó a constituirse en la principal función del Estado una vez que la burguesía se consolidó en el poder y logró la hegemonía en la sociedad. Es el objetivo típicamente capitalista, que estuvo en vigencia desde el tiempo de la Revolución Industrial inglesa hasta la crisis de 1929, a raíz de la cual cedió su lugar a otros propósitos. Cubrió un período de algo más de un siglo y medio, abarcando íntegramente la fase de libre concurrencia (que se extendió hasta 1870, aproximadamente) y más de medio siglo de predominio monopolista. Corresponde al Estado liberal clásico que con diferencias de matices estuvo en vigencia en todos los países capitalistas desarrollados.

a) *Cuadro histórico.*— La burguesía en el poder requería libertad para actuar. Esta es la época del capitalismo triunfante, que logra consolidarse en los países más importantes, y es el sistema que va abarcando progresivamente todas las regiones del globo. Desde la Revolución Industrial del último tercio del siglo XVIII, hasta la Gran Depresión de los años 70 del siglo XIX, el capitalismo vivió la etapa de libre concurrencia y exigía la supresión total de las barreras que obstaculizaban el acceso al mercado, y de las reglamentaciones que inhibieran el comportamiento económico de los individuos y las empresas. Más tarde, justamente a partir de la Gran Depresión de 1870, llegaron a imponerse las grandes corporaciones resultantes de intensos procesos de centralización y concentración del capital. Durante todo este recorrido llegó a estructurarse una economía mundial, mediante la universalización de las relaciones capitalistas de producción y a través de la articulación de todas las economías nacionales en una compleja red de vínculos económicos. Los mercados nacionales dejan de funcionar independientemente y se integran en el mercado mundial, a partir de una división internacional del trabajo que reserva para unos las actividades manufactureras, y para otros, las de carácter extractivo o primario. Es la época de la hegemonía inglesa,

país que se convierte en el centro económico mundial, alrededor del cual giran los subcentros y converge la periferia. Durante gran parte de este período estuvo en vigencia el patrón oro (10) que servía de base a mecanismos que regulaban el desenvolvimiento monetario, el comercio exterior, las finanzas públicas y otros aspectos sustantivos de la vida económica. Esta es, pues, la época del dominio pleno del capitalismo, con la burguesía consolidada como clase dominante y las naciones totalmente formadas.

b) *Respaldo teórico.*— El triunfo del liberalismo tuvo su primer antecedente teórico en la doctrina fisiocrática que se desarrolló principalmente en Francia, (11) pero cuyos principios se difundieron rápidamente por los centros más cultos de Europa. Los fisiócratas sostenían la tesis de que la sociedad humana está sometida a un orden natural y, lo mismo que la naturaleza, se rige por leyes naturales. Dicho orden natural es eterno e inmutable, al igual que las leyes que rigen su desenvolvimiento. Esta es la idea básica del "gobierno de la naturaleza" (fisis=naturaleza, kratos=poder), según la cual el Estado debe dejar que el orden natural se desenvuelva por sí sólo, sin entorpecimientos,

Las reglamentaciones en materia económica lo único que hacen es dificultar el funcionamiento de las leyes naturales y provocan desajustes en el cuerpo económico de la sociedad. El Estado debe "dejar hacer y dejar pasar". He ahí el sustento de la política económica del Estado liberal, (12) cuya primera función consistió en dismantelar todo el andamiaje intervencionista que, durante más de dos siglos, llegó a conformar el Estado mercantilista. Debe anotarse que la sustentación teórica de la política mercantilista se vino abajo cuando los formuladores de la Teoría Cuantitativa del Dinero (13) la aplicaron al campo de las relaciones internacionales y demostraron la imposibilidad de mantener una balanza comercial permanentemente favorable. Pero, también, al poco tiempo, la doctrina fisiocrática fue superada, debido a sus propias limitaciones. Su lugar fue cubierto por la Escuela Clásica, (14) cuyos máximos representantes—Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill—formularon los argumentos más sólidos que sirvieron de respaldo teórico a la política económica del Estado liberal.

Los clásicos tomaron la idea del orden natural regido por leyes naturales y a partir de ella fundamentaron la no intervención estatal en los asuntos económicos, que deberían ser resueltos por las fuerzas del mercado, a base de las grandes leyes económicas y, particularmente, de la ley del valor. Cuando sobrevino el ocaso de la Escuela Clásica, (15) tomó su lugar la Escuela Neoclásica, (16) cuyo nacimiento oficial se sitúa en 1871 - 1874, en que aparecieron, simultáneamente, las teorías de S. Jevons, C. Menger y L. Walras. El neoclacisismo es la expresión más acabada de la apología del mercado. De acuerdo con este pensamiento, el Estado debe circunscribirse a mantener las condiciones para el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado; debe ser un vigilante, pero nada más. Un sistema de precios que funciona sin intererencias extrañas asegura el desenvolvimiento óptimo de la economía.

c) *Objetivos complementarios.*— Al ser el mantenimiento de la libertad económica, la máxima preocupación del Estado, todas sus acciones tenían que supeditarse a ese objetivo. Así, por ejemplo, en cuanto al comercio exterior se propuso asegurar la libertad de comercio y de cambios; en el aspecto fiscal se orientó a mantener el equilibrio presupuestario; en materia monetaria se concretó a velar por el buen funcionamiento del patrón oro; en las relaciones entre el capital y el trabajo, procuraba la armonía económica; y, en general, sus acciones se realizaban den tro de un mínimo de interferencia estatal.

En una cierta etapa, apareció como un objetivo adicional importante, evitar la expansión monopólica y frenar la excesiva concentración de los capitales. Este objetivo se planteó en la década de los 80 del siglo XIX y reflejaba un cuadro de gran concentración económica, predominio de los monopolios en las ramas básicas y desaparición de la libre concurrencia (17). En esta etapa, la clase obrera consolidó sus organizaciones sindicales, después de largas y costosas luchas, y su presencia debía ser tenida en cuenta en la formulación de la política estatal. Así surgieron nuevos objetivos complementarios, tales como mantener la paz social, atenuar las desigualdades económicas, proveer servicios públicos básicos y otros que reflejaban las modificaciones habidas en el cuadro histórico de la sociedad capitalista.

Con el surgimiento de nuevos problemas, fue perdiendo

vigencia el objetivo de mantener la libertad económica y disminuyó progresivamente la eficacia del Estado liberal clásico. Las condiciones sociales fueron evolucionando de tal manera que hicieron imposible la supervivencia de un Estado gendarme y habrieron paso a una nueva etapa en que el Estado volvería a asumir un rol fundamental.

3o. *Estabilización económica.*— El tercer gran objetivo surgió después de 1929, como consecuencia de la crisis más amplia, prolongada y profunda, que puso en peligro la estabilidad del sistema capitalista. Plantea un sustancial cambio en las funciones del Estado y hace resurgir el intervencionismo en el campo económico. Queda atrás el Estado liberal clásico y su lugar es cubierto por el Estado anti-cíclico, cuya preocupación central se orienta a restablecer y mantener las condiciones de estabilidad económica. Algunos llaman liberal reformista (18) a este nuevo Estado, que sin dejar de ser burgués, diseña y lleva a la práctica un conjunto de reformas con el objeto de prolongar la vida del capitalismo.

a) *Cuadro histórico.*— La característica más importante del contexto socio-histórico en que surge el Estado anti-cíclico, consiste en que el capitalismo atraviesa una crisis económica profunda, que se da dentro de un cuadro de *crisis general*. Desde la Revolución Rusa de 1917, la humanidad ha ingresado a una etapa de tránsito del capitalismo al socialismo, cuyo signo principal consiste en la división del mundo en dos sistemas: capitalismo y socialismo. Tal es el rasgo principal de la crisis general del capitalismo; sistema que dejó muy lejos la etapa de libre concurrencia y que ahora esté dominado por los grandes monopolios y oligopolios. Es, pues, la etapa del capitalismo maduro, que cuenta con una enorme capacidad productiva, pero que enfrenta problemas de insuficiencia de demanda. Este desequilibrio se manifiesta en la crisis de sobreproducción, por un lado, y de subconsumo, por el otro; a consecuencia de lo cual crece la desocupación de equipos y mano de obra. La crisis de 1929 determinó, también, el fin de los mecanismos de regulación automática que resultaban del funcionamiento del patrón oro. La quiebra del patrón oro (19) significó la desaparición del mecanismo de ajuste automático de la balanza de pagos, y de los principales reguladores en la creación de medios de pago. Así desapareció también la regla básica del equilibrio presu-

puestario y se abrieron las puertas para el déficit fiscal persistente. Es una época de graves desajustes cambiarios y de abandono de los principios del multilateralismo en materia de comercio exterior. El deterioro de la economía mundial creó las condiciones para la pérdida de hegemonía por parte de Inglaterra y para su desplazamiento por los Estados Unidos, que pasa a desempeñar el papel de nuevo centro económico mundial. Se modifican los centros de poder a nivel mundial; pero, también la burguesía, como clase, ve que su poder comienza a ser disputado por la clase obrera organizada. De hecho, los obreros lograron ya construir el primer Estado Obrero(20) y dan surgimiento a un nuevo sistema económico. En estas circunstancias, el Estado capitalista no podía mantenerse como un espectador, afe-rrado a los principios del no intervencionismo. La supervivencia del sistema exigía un nuevo papel para el Estado.

b) *Respaldo teórico.*— La crisis de 1929 significó también la derrota de la Escuela Neoclásica, cuyos fundamentos teóricos afirmaban la imposibilidad de la crisis y la eliminación automática del desempleo.(21) En ausencia de razonamientos teóricos que justificaran su nuevo rol en la economía, el Estado capitalista anticipó la práctica a la teoría. Así, la política del "New Deal" del gobierno del Presidente Franklin D. Roosevelt fue puesta en práctica antes de que los economistas encontraran una nueva respuesta teórica. Pero, ésta llegó en 1936 con la teoría keynesiana, que es la demostración más contundente de la necesidad de que el Estado intervenga como protagonista principal en la superación de la crisis y en el mantenimiento de las condiciones de estabilidad económica. Keynes (22) mostró que el origen de la crisis reside en la insuficiencia de la demanda efectiva, frente a la gigantesca capacidad de oferta obtenida como fruto del desarrollo capitalista. La capacidad de oferta supera ampliamente al consumo y la diferencia debe ser cubierta por la inversión. Cuando ésta es insuficiente, tiene que restringirse la producción, disminuye el empleo y los ingresos. Los ciclos económicos se originan en las fluctuaciones de la inversión, que ocasionan la inestabilidad de todo el sistema. Por esta razón, el Estado debe intervenir para cubrir los baches cuando la demanda privada se debilita. La acción compensadora del Estado fue justificada a través del análisis del mutiplicador del gasto público, que consiste en el efecto expansivo del gasto sobre el ingreso, la producción y el empleo.

El Estado debe usar deliberadamente los instrumentos de la política monetaria y fiscal para elevar el ingreso, la producción y el empleo, y atenuar los efectos de la crisis. Esto no hubiera sido posible dentro de los marcos rígidos del patrón oro, con sus clásicas reglas del equilibrio presupuestario y de la creación de dinero a base de las reservas metálicas. Para llevar a la práctica una política económica de corte keynesiano era indispensable que el déficit fiscal y la creación de dinero estuvieran sometidos a la decisión política. La quiebra del patrón oro, como consecuencia de la crisis, abrió anchas perspectivas para el uso deliberado de la política fiscal y la política monetaria. El keynesianismo se impuso arrolladoramente sobre las teorías neoclásicas.

c) *Objetivos complementarios.*— Al encontrar justificativo teórico, las acciones estatales en lo económico experimentaron una amplia diversificación. Los objetivos se multiplicaron paralelamente. Todos servían al gran propósito de estabilizar la economía y atenuar las crisis. En el nivel inmediato aparecieron todos aquellos objetivos vinculados con las variables globales que influyen sobre la demanda efectiva. Así, el Estado se propuso reducir la desocupación porque de esa manera se incrementan los ingresos y aumenta la demanda de consumo; la redistribución del ingreso por medio de transferencias fiscales y la tributación progresiva apareció también como un objetivo complementario para incrementar la demanda; procuró, asimismo, reorganizar la economía internacional para impulsar las exportaciones; propuso y adoptó medidas para evitar la competencia ruinosa entre países; y, en general, orientó sus acciones a lograr efectos compensatorios sobre la actividad económica, ampliando su participación cuando se contrae la inversión privada, y restringiéndola, cuando ella se estimula.

Esta política compensatoria tuvo indudable éxito en la estabilización económica del sistema, hasta el punto de que logró atenuar en gran medida las depresiones cíclicas, convirtiéndolas en lo que se llamó "simples atonías económicas". Sin embargo, el fuerte sacudimiento que representó la Segunda Guerra Mundial hizo emerger nuevos problemas y, por lo tanto, un nuevo objetivo tenía que ocupar el primer plano en el Estado capitalista.

40. *Crecimiento económico.*— Después de la Segunda Guerra Mundial, la preocupación del Estado capitalista se concentró en el crecimiento económico. Poco a poco fue ganando consenso el reconocimiento de la necesidad de que el Estado desempeñe un papel activo no sólo en la estabilización económica, sino también en la promoción del crecimiento económico. Así se llegó a estructurar el Estado desarrollista, cuya función principal consiste en utilizar todos los instrumentos de la política económica para elevar al máximo la tasa de crecimiento del ingreso real *per cápita*.

a) *Cuadro histórico.*— Este objetivo surge en una etapa de agudización de la crisis general del capitalismo, caracterizada por la consolidación del campo mundial del socialismo frente al campo, cada vez más estrecho, del capitalismo. La Segunda Guerra Mundial hizo que quedara atrás la época del socialismo en un solo país, al incorporarse a este sistema muchas naciones de Europa del Este y del Continente Asiático. Es la etapa de la "guerra fría" entre los dos sistemas, que se caracteriza por el enfrentamiento en todos los campos, excepto el militar. (23) Tiene lugar en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la quiebra final del viejo sistema colonial y se incorporan nuevos países al concierto de las naciones. Paralelamente, toman vigor los movimientos de liberación nacional en las áreas dependientes; movimientos que enarbolan banderas anti-imperialistas y anti-feudales, pero también en muchos casos, anti-capitalistas. El dominio geográfico del capitalismo se reduce aceleradamente y se resquebrajan sus bases de sustentación política y económica en la periferia. El nuevo centro económico imperial constituido por los Estados Unidos de Norteamérica, tiene que desempeñar la función de vigilante universal del sistema, no sólo en los aspectos militares, sino que además debe preocuparse por la supervivencia y la reproducción del capitalismo, tanto en el centro como en la periferia. Adquieren importancia decisiva los aspectos políticos en las relaciones internacionales, a la par que se alcanza un equilibrio en la correlación de fuerzas a nivel mundial. La igualdad jurídica de las naciones, reconocida en el ámbito de las Naciones Unidas, se traduce en el reconocimiento de los derechos universales del hombre y en el derecho de los pueblos a una vida mejor. Los países subdesarrollados adquieren conciencia de la situación en que viven y manifiestan una voluntad polí-

tica por superarla. El colonialismo adquiere nuevas formas a través de la acción de los grandes conglomerados transnacionales y se acentúa la dependencia comercial y financiera de los países subdesarrollados. En los países del centro se consolida el capitalismo monopolista de Estado y éste amplía enormemente sus funciones económicas, hasta convertirse en el eje de una gran proporción de la economía nacional.

b) *Respaldo teórico.*— El reconocimiento del papel del Es-

tado en la promoción de un crecimiento económico acelerado no podía sustentarse exclusivamente en la teoría keynesiana, (24) pues ésta fue elaborada como respuesta a problemas de corto plazo. Keynes deja de lado los aspectos de largo plazo del funcionamiento del capitalismo; es decir, no analiza los problemas del crecimiento. Sin embargo, sentó las bases para desarrollos posteriores sobre la dinámica a largo plazo del sistema. Los analistas post-keynesianos derivaron de allí las teorías desarrollistas que sirvieron de respaldo teórico a la nueva política económica. Evsey Domar y Roy F. Harrod (25) partieron del análisis keynesiano del multiplicador y relacionaron la tasa de inversión con la relación producto-capital, lo que les permitió establecer cuales son los determinantes principales del crecimiento del ingreso real. De ese hilo conductor derivaron múltiples interpretaciones que llegaron a conformar lo que se denomina teorías post-keynesianas y teorías desarrollistas. Otra de las vertientes se refiere a la teoría del estancamiento secular, reformulada por Alvin Hansen, (26) a partir de la teoría keynesiana. Como se recuerda, los grandes economistas que dejaron huella en el pensamiento económico—Smith, Ricardo, Marx y Keynes—llegaron a la conclusión de que el desarrollo del capitalismo tiende a un estancamiento secular. La interpretación keynesiana coincide en gran medida con las de Smith y Marx, al reconocer que la acumulación de capital provoca una tendencia descendente en la eficacia marginal del capital (tasa prevista de ganancia), ya que reduce las oportunidades de inversión. Alvin H. Hansen retoma estas ideas sobre el estancamiento y demuestra que sin la intervención directa del Estado, a través del gasto público, la economía capitalista se encaminaría con suma rapidez al estancamiento. (27). De esta forma se justificó el nuevo papel del Estado. Debe anotarse que los aportes de Hansen forman parte de las teorías post-keynesianas.

c) *Objetivos complementarios.*— Junto con el crecimiento económico, el Estado se propone asegurar la estabilidad económica, mediante la aplicación de un conjunto de medidas orientadas a atenuar las fluctuaciones económicas. Asimismo, se propone incrementar el empleo, tanto como una condición para mantener elevada la demanda global como para incrementar el producto. La redistribución del ingreso sigue constituyendo una de las preocupaciones básicas, al lado de otros objetivos vinculados con el bienestar de la población. Así, la política de crecimiento, que marca la orientación rectora, se aplica junto con las políticas sociales de educación, salud, vivienda y desarrollo urbano. Un requisito para maximizar la tasa de crecimiento se refiere a liberalizar el comercio internacional, facilitando el movimiento de mercancías, personas y capitales. También se considera necesario racionalizar la acción del Estado, procurando los máximos resultados en la aplicación de los instrumentos de política económica. En cierto momento hizo su aparición el objetivo de abatir la tendencia alcista de los precios u objetivo anti-inflacionario. En general, todas las áreas instrumentales de la política económica persiguen objetivos relacionados con el crecimiento económico.

La política de crecimiento (28) logró expandir notoriamente la economía capitalista, pero dió lugar a la aparición de nuevos problemas que, poco a poco, adquirieron un carácter dominante. En tales circunstancias se hizo inevitable el replanteo de toda la acción del Estado y la política económica tuvo que asumir nuevas características.

50. *El conflicto actual: ¿Menos inflación o menos desempleo?*— La profunda crisis que se desencadenó en las economías capitalistas desde fines de 1973 y que se prolongó durante varios años, dió lugar a un cuestionamiento sustantivo de la política de crecimiento y del Estado desarrollista. El uso sostenido de la "caja de herramientas" (29) de la economía keynesiana y post-keynesiana condujo inexorablemente a la agudización del fenómeno inflacionario. La práctica de expandir la demanda, financiando el gasto público con dinero nuevo, provocó a la larga, el congestionamiento de los medios de pago en los canales de circulación, impulsando una elevación permanente y sostenida en el nivel general de precios. En sus primeras fases, la inflación permitía incrementar el nivel del empleo de la fuerza de trabajo y elevar la tasa de crecimiento económico; pero, más tarde perdió eficacia en estos dos aspectos.

tos. De esta forma la economía capitalista llegó a una situación en la que coexisten una alta tasa inflacionaria, elevados niveles de desempleo y un estancamiento persistente. Este fenómeno se denomina "estanflación", (30) palabra formada por "estan" que proviene de estancamiento y por "flación" que deriva de inflación y se usa para caracterizar la coexistencia de ambos problemas.

Pero, más que a la coexistencia de estancamiento e inflación, el concepto se refiere a una situación en que las medidas que se adoptan para combatir la inflación, producen un efecto contrario; es decir, la agudizan, a la par que provocan un mayor desempleo.

Este cuadro muestra que junto con la crisis económica, se presentó otra doble crisis. Por un lado, el Estado desarrollista aparece ineficaz para dar solución a los problemas actuales de la economía capitalista avanzada y que, en parte, son resultado de sus propias acciones. Por otro, la teoría económica resulta no sólo insuficiente para explicar los nuevos fenómenos, sino que la realidad se presenta distinta de lo que aquella propone. La crisis del Estado desarrollista se refiere a que ya no puede sostenerse en el contexto actual de la problemática capitalista. La crisis teórica consiste en que la teoría oficial (keynesiana y post-keynesiana) es incapaz de explicar esa nueva realidad y, en muchos de sus aspectos, está en contradicción con ella. (31)

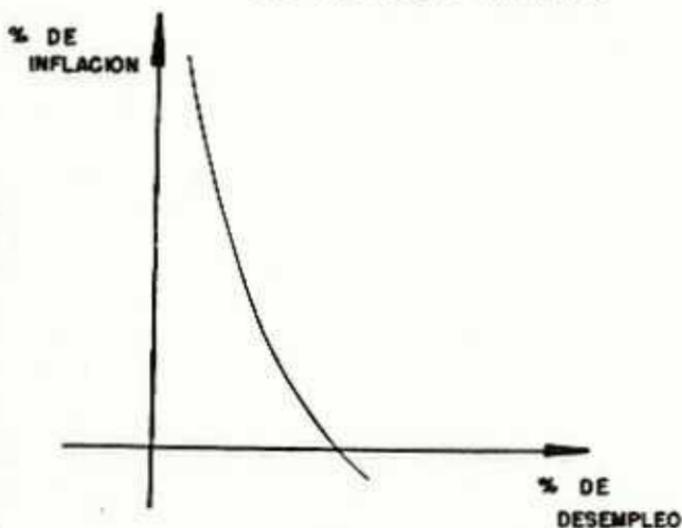
Una de las herramientas centrales de la política keynesiana es la tasa de interés. Debido a que se la concibe como un fenómeno puramente monetario, las autoridades respectivas pueden hacer que disminuya, si aumentan la oferta monetaria por encima de los requerimientos de liquidez de la economía. La relación implica que el aumento en la cantidad de dinero conduce al descenso en la tasa de interés. Sin embargo, en la realidad actual ocurre lo contrario, pues la expansión de la oferta monetaria aviva la inflación y la tasa de interés se eleva. (32) Esto demuestra la pérdida de eficacia en uno de los instrumentos más importantes para promover la inversión, según la política desarrollista.

La situación presente se caracteriza por el conflicto entre el objetivo de incrementar el empleo y el objetivo de abatir los precios. Debido a que son excluyentes, el Estado debe optar por reducir el desempleo o disminuir la tasa inflacionaria. Este

se ha convertido en el dilema central de la política económica de los países capitalistas desarrollados. La trascendencia del conflicto es muy grande, pues significa un profundo reacomodo en todo el aparato de la política económica y una readecuación del Estado mismo. La adopción del objetivo anti-inflacionario implicará el reemplazo del Estado desarrollista por otro, pero dentro del mismo tipo de Estado burgués.

La justificación teórica del conflicto de objetivos se expresa en la Curva de Phillips, (33) cuyo descubrimiento (y redescubrimiento) vino a constituirse en el asidero más importante, en esta época, para salvar las insuficiencias teóricas en el estudio de los fenómenos recientes. Analizando la relación entre la tasa de paro y el ritmo de alza de los salarios monetarios, a base de datos estadísticos de la economía británica entre 1861 y 1957, Phillips llegó a la conclusión de que "el salario, como el precio de cualquier otro producto, varía en razón directa a la demanda excedentaria de trabajo, considerándose la tasa de paro como representativa (*proxy variable*) del exceso de demanda sobre el mercado de trabajo".(34) Más tarde esta relación, entre la tasa de paro y el alza de salarios nominales, fue transformada en una relación entre la tasa de paro y el alza de precios. Para este paso se tuvo en cuenta las variaciones de la productividad del trabajo. La curva es la siguiente:

### CURVA DE PHILLIPS



La interpretación de la curva es muy fácil, pues demuestra que si la política económica se propone reducir el desempleo, sólo puede hacerlo a costa de una tasa inflacionaria más elevada; a la inversa, si el objetivo es reducir la tasa de incremento de los precios, el costo inevitable es el aumento del desempleo. Así, con esa sencillez, casi brutal, se patentiza el conflicto actual entre los objetivos de la política económica, que es también una de las manifestaciones de la crisis del capitalismo.

Existen grandes discusiones sobre la validez de la "relación Phillips". Se trata de una relación de naturaleza empírica sobre cuyos fundamentos teóricos no existe una explicación satisfactoria. Además, supone que la causa de la inflación consiste en el incremento de los salarios, hipótesis totalmente rebatible. Aquí la presentamos con el propósito de graficar el conflicto de objetivos; pero además sirve para demostrar la crisis teórica, puesto que, como se dijo, los teóricos del capitalismo se aferraron a ella, ante la ausencia de otra explicación que cubra el vacío actual.

El problema de decidir cuál debe ser el objetivo central de la política económica (reducir el desempleo o abatir la inflación) es de enorme importancia práctica, tanto para la definición de las acciones económicas del Estado, cuanto para la lucha política concreta. Por ejemplo, la nueva administración norteamericana de Ronald Reagan, parece haberse decidido por el objetivo de abatir la inflación, sin importarle el costo social, en términos de desempleo y disminución de los niveles de vida de grandes sectores de la población. El respaldo teórico de esta política proviene de la "Escuela de Chicago", dirigida por M. Friedman, y que significa un resurgimiento, remozado, de los planteos neoclásicos. Se sustenta en una confianza renovada en las fuerzas del mercado, a las que se considera capaces de llevar adelante un crecimiento vigoroso y estable de la economía norteamericana, si se suprimen las "interferencias nocivas" del Estado. Se confía en que, al levantar el aparato intervencionista estructurado en los últimos cincuenta años, tendrá lugar un profundo reacomodo de toda la economía, que se traducirá en la asignación óptima de los recursos y, consecuentemente, en el incremento de la productividad media de la economía. La política económica debe propiciar esta restructuración de la economía nacional, para eliminar los puntos de ineficiencia y superar los problemas resultantes de una in-

tervención estatal que consideran nociva. Los planteamientos neoliberales de la Escuela de Chicago no se sustentan únicamente en razonamientos teóricos, que son mínimos, sino que tiene un alto contenido ideológico, hasta el punto de que conforman un verdadero programa político (35).

Pero la respuesta norteamericana no es la única que se ensaya en los países capitalistas desarrollados, frente a la crisis de objetivos. En Francia, el gobierno de Francois Mitterrand, presenta un esquema distinto, en el que se da énfasis a un conjunto de transformaciones orientadas a fortalecer la capacidad económica del Estado. La respuesta francesa trasciende el marco tradicional de la política económica capitalista y supera el conflicto de objetivos, anteponiendo la necesidad de transformar la economía y el propio Estado. El respaldo teórico de esta política proviene de las corrientes socialdemócratas europeas (36) que sostienen la necesidad de una mayor intervención del Estado y de una participación popular más amplia.

Los ensayos norteamericano y francés son todavía muy recientes para pretender conclusiones sobre los nuevos derroteros de la política económica de los países capitalistas. Pero ambos reflejan la búsqueda de nuevas fórmulas para superar la crisis. Ambos demuestran el agotamiento del viejo objetivo del crecimiento económico, como principio rector de toda la acción del Estado, y dejan ver que la problemática del capitalismo ya no es exactamente la misma de los últimos treinta años. La crisis del Estado desarrollista está planteada; pero, todavía no ha sido resuelta; igual cosa ocurre en el campo de la teoría económica.

6o. *Otros objetivos.*— Aquí penetramos en un campo distinto, pues hacemos referencia, aunque esquemática, a objetivos que se plantearon en el Estado socialista y el Estado nacionalista revolucionario. La caracterización del Estado socialista es obvia, ya que corresponde a un modo de producción distinto y opuesto al capitalismo; se sustenta en la propiedad social de los medios de producción, se organiza a partir de la ley del desarrollo planificado, y en el poder está la clase obrera. La situación es más compleja en el caso del Estado nacionalista revolucionario surgido en los países capitalistas dependientes o recientemente descolonizados; no corresponde a un modo de

producción distinto del capitalismo, aunque tampoco responde plenamente a éste, debido a que sobreviven relaciones de producción pre-capitalistas que abarcan amplios segmentos de esas formaciones sociales y cuentan con un fuerte Sector Público. La gama de estados nacionalistas revolucionarios es muy amplia y va desde regímenes surgidos de revoluciones democrático-burguesas de viejo cuño, hasta los resultantes de revoluciones nacionales (o democrático-burguesas de nuevo tipo) de características anti-imperialistas y anti-feudales, relativamente profundas. (37) El nacionalismo revolucionario no marca una evolución final, sino que surge como una etapa de tránsito que puede conducir al afianzamiento de las relaciones capitalistas de producción o al surgimiento de las relaciones de producción de tipo socialista.

a) *Objetivos del Estado Socialista.*— El primer objetivo desplegado por el Estado socialista es la transformación revolucionaria de la sociedad. En las primeras fases, la tarea principal del Estado consiste en el reemplazo de las relaciones capitalistas, por las relaciones socialistas. En el establecimiento del socialismo, el Estado, en poder de la clase obrera, cumple el papel principal, pues las relaciones socialistas no se abren paso dentro de la vieja sociedad capitalista, sino que existe como condición previa, el acto político de la conquista del poder. Una vez cumplidas las tareas transformadoras básicas, el Estado orienta sus acciones a construir la nueva sociedad socialista; en algunas experiencias históricas este objetivo se relacionó con la industrialización o con la creación de la base material de producción. Consolidada la sociedad socialista, se abre paso el objetivo fundamental de la máxima satisfacción de las necesidades humanas, a partir de la ley de la distribución con arreglo al trabajo. Indudablemente que ésta es una presentación muy esquemática de los objetivos fundamentales del Estado socialista, pero sirve para sintetizar las grandes etapas del socialismo conocido hasta hoy.

El *respaldo teórico* proviene del marxismo, que es la teoría de la clase obrera. Si bien el análisis de C. Marx y F. Engels, creadores del marxismo, se concretó a la crítica del capitalismo y sólo muy esporádicamente presenta consideraciones sobre la sociedad socialista futura, es de anotar que el marxismo se ha enriquecido con los aportes de Lenin, Trotzky, Stalin, Bujarin, Preobrazhenski, Mao Tse Tung y muchos otros, cuyos

aportes forman parte del respaldo teórico del socialismo.

El *cuadro histórico* es el de la situación revolucionaria para establecer una nueva sociedad, que es tránsito al comunismo. La revolución socialista ha tenido lugar, hasta ahora, en países capitalistas menos desarrollados y en áreas que formaban parte de la periferia semicolonial y dependiente del capitalismo. Incluso, muchos países pasaron directamente del colonialismo al socialismo, tal es el caso de Viet Nam que tuvo que saltar desde estructuras feudales a la construcción del socialismo. Es el cuadro histórico de la división del mundo en dos sistemas antagónicos, uno de ellos en ascenso y otro en declinación. La coexistencia pacífica, con todas las limitaciones para ambos sistemas, es un requisito básico de supervivencia, frente al poder nuclear con capacidad destructiva total. Debe asentarse, además, que el socialismo se desarrolló, en sus primeras fases, en condiciones de bloqueo estricto e hizo frente a invasiones extranjeras y guerras civiles. La política económica estuvo marcada fuertemente por esas condiciones.

La gama de *objetivos complementarios* de la política económica del Estado socialista es sumamente amplia, debido a que es el agente sustantivo de todo el quehacer económico de la sociedad. Aquí debe anotarse que el socialismo crea la posibilidad real de la planificación, a la par que ésta surge como necesidad objetiva en la organización social. Sin planificación no podría desenvolverse una sociedad basada en la propiedad social de los medios de producción en la que desaparecieron las bases para el funcionamiento de las leyes del mercado. La planificación define, en primer lugar, el objetivo fundamental y a partir de él se jerarquizan todos los demás objetivos. Asimismo, se produce la integración de los medios al fin principal; es decir, la utilización de todos los recursos de la sociedad se subordinan al logro del objetivo fundamental. La política planificada se expresa en los planes económicos, tanto en los de perspectiva o de largo plazo, como en los de mediano y corto plazo. El cumplimiento de los objetivos y metas de los planes es obligatorio, de modo que todas las unidades económicas del sistema deben subordinar sus acciones a los objetivos definidos por el Estado. En el socialismo se diseña y ejecuta la planificación social en su verdadero sentido y dimensión. Simplemente para ejemplificar algunos objetivos complementarios, se cita la eliminación de las contradicciones entre el campo y la ciudad, entre la

agricultura y la industria, entre el trabajo manual y el trabajo intelectual; la elevación constante de la productividad del trabajo; el mejoramiento de las condiciones de vida; el mejoramiento permanente de la calidad de la fuerza de trabajo; y otros objetivos.

La política económica del Estado socialista tiene características totalmente distintas de la del capitalismo. No se trata sólo de su naturaleza planificada; sino que la más importante se refiere a la utilización conciente de las leyes económicas en servicio de las actividades humanas. De esta forma, se supera el carácter espontáneo de las leyes económicas, y su acción puede ser aprovechada para el logro de los objetivos sociales. Asimismo, la formulación de la política económica sigue un proceso distinto, ya que no está sometida al juego de los intereses privados que en el capitalismo actúan para subordinar la acción del Estado y los intereses de la sociedad. La formulación de objetivos en el socialismo se rige por el principio del centralismo democrático.

El campo de la acción de la política económica en el socialismo es incomparablemente más amplio que en cualquier otro sistema. Esto significa que las condiciones de viabilidad sociohistóricas son mayores, debido al carácter obligatorio de los planes y a las modalidades propias de la planificación. Pero también la viabilidad metodológica o formal es mayor, debido al desarrollo de las técnicas de planificación y al perfeccionamiento de los mecanismos de gestión de la economía y la sociedad. En el socialismo, la optimización de los objetivos es un requisito esencial; la posibilidad de optimizarlos deriva del carácter planificado que permite llevar a la práctica el principio de la racionalidad, aplicado a escala de toda la sociedad. La variedad y riqueza de contenido de la política económica del Estado socialista es, para la mayoría de los economistas y políticos de los países subdesarrollados, un mundo por descubrir.

b) *Objetivos del Estado nacionalista revolucionario.*— El gran objetivo del nacionalismo revolucionario es la emancipación económica del país. Forma parte de los programas de liberación nacional que propugnan los movimientos sociales de los países coloniales, semi-coloniales y dependientes. Es la respuesta frente a la explotación extranjera y al sometimiento de los países a la dominación imperialista. Son movimientos tí-

picos del siglo XX y reflejan las aspiraciones de independencia nacional en las áreas que durante largo tiempo estuvieron sometidas al viejo colonialismo o que fueron incorporadas al neocolonialismo. Como ya se dijo, corresponden a los procesos de revolución democrático-burguesa, en los que la consolidación nacional se plantea como una tarea inmediata.

El *cuadro histórico* es el de la crisis general del capitalismo, caracterizada por la división del mundo en dos sistemas contradictorios, la agudización de las contradicciones entre las grandes potencias económicas capitalistas y el ascenso de los movimientos de liberación nacional. En este periodo tiene lugar la descomposición final del viejo sistema colonial; pero, es también la época del establecimiento de nuevas formas de dominación imperial, especialmente a través del papel que desempeñan los grandes conglomerados transnacionales. El escenario concreto de este objetivo es el de los países periféricos y dependientes, con economías subdesarrolladas. Se trata de economías desintegradas, sin un mercado interior consolidado, con amplia apertura al exterior y con inversiones extranjeras dominantes en los sectores-clave. Con un escaso desarrollo de la división social del trabajo en el interior, confrontan, además, profundos desequilibrios sectoriales y regionales. Son, pues, países con serios problemas de heterogeneidad estructural, en todas sus dimensiones. En resumen, el cuadro histórico es el del subdesarrollo. (38).

El *respaldo teórico* del objetivo de emancipación económica provino, en unos casos, del marxismo y, en otros, del nacionalismo revolucionario. (39) Existen diferentes formulaciones del nacionalismo revolucionario, desde las que lo plantean como situación de tránsito al socialismo, hasta las que lo consideran como una fase de superación de las trabas feudales, en camino hacia el desarrollo capitalista pleno. Hay también quienes pretenden darle características de una "tercera vía" o "tercera posición", distinta del capitalismo y del socialismo. En unos casos, el parentesco con el marxismo es muy próximo; en otros, lejano. Pero de una forma u otra el nacionalismo revolucionario se relaciona con corrientes marxistas. Uno de los planteamientos centrales gira en torno a la contradicción de la nación con la anti-nación. Por un lado, la nación dependiente y oprimida lucha por la autonomía plena en sus decisiones fundamentales; por otro lado, la anti-nación es un conjunto de

fuerzas imperialistas que procuran el sojuzgamiento y la explotación de la nación. De esta forma, la contradicción fundamental no se daría entre la burguesía y el proletariado, sino entre la nación y el imperialismo. La emancipación nacional constituye una condición esencial para la consolidación, fortalecimiento y desarrollo de la nación en los países que surgieron tardíamente en el contexto capitalista.

El nacionalismo revolucionario persigue también un conjunto muy amplio de *objetivos complementarios*, todos relacionados con la emancipación económica. Entre ellos, los más importantes se refieren a la diversificación económica, para superar el carácter primario y mono-exportador; la tecnificación del aparato productivo, para dejar atrás las formas anacrónicas de producción; el mejoramiento de la productividad, el crecimiento del empleo y la redistribución del ingreso, para ampliar el mercado interno; la integración nacional, tanto en el sentido geográfico como en el productivo; la industrialización, diversificación de exportaciones, sustitución de importaciones, autoabastecimiento alimenticio; y muchos otros objetivos relacionados con el desarrollo de la nación.

Los programas nacionalistas revolucionarios se sustentan generalmente en alianzas de clases, en las que participan las clases interesadas en la consolidación nacional.(40) Estos grandes movimientos sociales están sometidos a flujos y reflujos, tanto en su enfrentamiento con el imperialismo, como en su lucha contra la reacción interna. Por eso, la política económica de estos regímenes no siempre es coherente y, en diversos casos, sus medidas no llegan a ser irreversibles. Muchos de los movimientos nacionalistas revolucionarios derivan finalmente en procesos frustrados; debido a lo cual, para los principales actores, la lucha por la emancipación económica adquiere el contenido de una lucha por el socialismo.

5.8 *Consideraciones sobre los objetivos en América Latina.*— El análisis del punto anterior se refiere a objetivos históricos que corresponden a diversas fases del desarrollo del capitalismo, aunque también se mencionaron, con propósitos ilustrativos, los que se formularon en las primeras etapas del socialismo. Por tratarse de un análisis general, deja de lado muchas situaciones típicas. Una gran ausencia se refiere, por ejemplo, a los objetivos más concretos del Estado fascista, que tuvo vi-

gencia en ciertos países de Europa y Asia, pero que no llegó a constituirse en la forma dominante de todos los países capitalistas. Además, los objetivos particulares del fascismo no alteran la tendencia general que se observa en la evolución de los objetivos del Estado capitalista.

En el análisis de los objetivos de la política económica en América Latina, se tropieza también con la gran diversidad de situaciones y coyunturas que dificultan las generalizaciones. Durante el período colonial, que se extiende desde finales del siglo XV hasta el primer cuarto del siglo XIX, no existía política económica propia. Las decisiones principales se asumían en las metrópolis, correspondiendo a los gobiernos coloniales la ejecución de las mismas. Con la independencia política surgieron las condiciones básicas para la existencia de una política económica, a llevarse a cabo por los jóvenes estados.

Durante la primera etapa, la gran preocupación consistió en la consolidación nacional. En muchos casos, la ausencia de fronteras definidas hizo que prevalecieran los aspectos territoriales en el enfoque de la nación. Pero, en general, la tarea consistió en organizar la vida institucional, desde los temas elementales de la organización jurídica, hasta los más complejos, de establecer las bases económicas de la nación. Desde un principio, la América Latina se caracterizó por la desigualdad de su desarrollo, que se manifestó ante todo, en el diferente ritmo con que se fueron consolidando las comunidades nacionales y los propios estados nacionales. La desorganización, muy próxima al caos y la anarquía, predominó durante gran parte de los primeros años de los nuevos estados, hasta el establecimiento de relaciones de producción capitalistas, consolidadas en sus actividades productivas básicas. Esto ocurrió recién en el último tercio del siglo XIX, época en la cual se inicia lo que se ha denominado el "desarrollo hacia afuera". (41)

En esta etapa, del desarrollo hacia afuera, que se sustentó en las actividades primario-exportadoras, los objetivos predominantes fueron establecidos alrededor de la mantención de la libertad económica; es decir, del objetivo liberal por excelencia. Pero se trata de un liberalismo que se circunscribía sólo a ciertos aspectos de la vida económica y social (aunque eran los principales), ya que en el resto se mantenían formas distintas. De esta manera, el Estado, que era conservador en amplios aspectos, se plantea también objetivos liberales.

Se trata de una especie de paradoja histórica, pues el Estado oligárquico para adentro, es libre-cambista en sus relaciones con el resto del mundo. Por eso, algunos llegaron a denominarlo "Estado oligárquico-liberal". La fundamentación teórica correspondió a las ideas de Smith, Ricardo, Stuart Mill y los economistas neo-clásicos. Con diferentes matices, el objetivo de mantención de la libertad económica estuvo en vigencia hasta la crisis de 1929, que tuvo profundas repercusiones en América Latina.

A partir de esta crisis, se inicia el "desarrollo hacia adentro", afianzado en la sustitución de importaciones de ciertos productos manufacturados. En los primeros años posteriores a la crisis, los estados latinoamericanos se propusieron la defensa de la economía nacional frente a la crisis. Así surgieron esquemas de amplio proteccionismo, especialmente en los aspectos más vulnerables de la economía. De esta forma se fue perfilando el objetivo de la industrialización sustitutiva, apoyado en nuevos sectores sociales que, desde la crisis, jugaron un papel importante en las decisiones del Estado. Este objetivo ganó apoyo durante y después de la Segunda Guerra Mundial, debido a que este acontecimiento destacó, con mayor fuerza, la extrema vulnerabilidad de las economías latinoamericanas. Más tarde, este objetivo cedió su lugar al crecimiento económico, y en la mayoría de los países, el Estado reestructuró sus mecanismos para elevar la tasa de crecimiento del ingreso real per-cápita. Tanto el objetivo de la industrialización, como el del crecimiento, encontraron su respaldo teórico en los aportes de la Comisión Económica de América Latina. (42) pero también se puede notar la influencia directa de las teorías post-keynesianas y aún de teorías que significan un resurgimiento neoclásico. (43)

Penetrando un poco más en el análisis de la política de crecimiento en América Latina, podría distinguirse dos fases. La primera, en que el objetivo del crecimiento se vincula con la redistribución del ingreso y la participación popular; corresponde a los gobiernos populistas de la post-guerra, hasta mediados de la década de los años 60 y comienzos de los 70. En la segunda fase, se abandonan los objetivos redistribuidores y participacionistas y se procura el crecimiento sin tener en cuenta el costo social que el proceso puede implicar; corresponde a los llamados "regímenes autoritarios" (44) que pusie-

ron en práctica políticas neoliberales en muchos países del área, especialmente en la década de los 70.

La crisis actual de objetivos a nivel de los países capitalistas avanzados se hace también evidente en América Latina. La agudización de los problemas inflacionarios y de otros que resultan de la estructura, ha planteado una crisis en la política económica de diversos países del área. En este sentido, hay también una crisis del propio Estado de América Latina. Sin embargo, las connotaciones no son exactamente las mismas de los países desarrollados, aunque hay muchos rasgos comunes.

Esta referencia a los objetivos de la política económica del Estado en América Latina resultaría mucho más incompleta, si no se hiciera mención a que diversos países del área se plantearon objetivos de emancipación económica, junto con otros relacionados con la liberación nacional. En este aspecto hay experiencias muy ilustrativas, de procesos reformistas con mayor o menor profundidad. También se conocen los objetivos de transformación económica y otros que corresponden al Estado socialista, por lo menos en un país latinoamericano. Recientemente, el área Centroamericana y el Caribe ha comenzado a ser escenario de experiencias históricas que aportarán, sin duda, nuevas características en el campo de la política económica.

## NOTAS

- (1) *Lichtensztein, Samuel: Enfoque y categorías de la Política Económica. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., Mimeografiado, p. 15.*
- (2) *Pinto, Anibal: Algunas cuestiones generales de la Política Económica en la América Latina. Lecturas de Política Fiscal. Fondo de Cultura Económica.*
- (3) *Una opinión diferente puede leerse en las siguientes líneas: "Se han indicado en el primer capítulo los objetivos que los economistas recomiendan con mayor frecuencia. El problema central de la política económica es llevarlos a la práctica". (Federico Herschel: Política Económica p. 54, Siglo XXI).*
- (4) *La clasificación tradicional se basa en la transformación de los "datos" en "variables". En el muy corto plazo casi todos son datos, y en el ultralargo, todos se transforman en variables. Así, se define a los periodos:*
  - a) *Infracorto.- Sólo varían los stocks, pero no se modifican la capacidad utilizada, la capacidad instalada y la tecnología.*
  - b) *Corto.- Sólo varían los stocks y la capacidad utilizada; pero permanecen constantes la capacidad instalada y la tecnología.*

- c) **Largo.**- *Varían los stocks, la capacidad utilizada y la capacidad instalada; pero permanece constante la tecnología.*
- d) **Ultralargo.**- *Todos los factores son variables. Muy especialmente, la tecnología.*  
*Otra perspectiva de clasificación de los plazos considera que en el corto plazo la estructura es un marco dado, es decir, los elementos estructurales no cambian; el plazo largo es el de los cambios estructurales.*
- (5) *Marchal, André: Estructuras y sistemas económicos, Edit. Ariel, España.*
- (6) *Campillo, Mauricio: Aspectos teóricos de la Planeación en México. Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE).*
- (7) *Friedlander, H. E. y Oser, J. Historia Económica de la Europa Moderna. Fondo de Cultura Económica, México.*
- (8) *Los principales representantes del mercantilismo fueron Eduardo Misselden, Antonio Serra, Tomás Mún, los metalistas y otros. (Ver Eric Roll: Historia de las doctrinas económicas).*
- (9) *Las leyes de granos prohibían la importación de trigo a Inglaterra, con el objeto de dar protección a los agricultores locales. Las actas de navegación establecían que los productos que ingresaban y salían de Inglaterra debían ser transportados en barcos ingleses y asegurados en compañías de seguros ingleses.*
- (10) *Las características del patrón oro fueron:*
- Determinación del contenido fino de oro por cada unidad monetaria o, lo que es lo mismo, establecimiento de un precio fijo para el oro.*
  - Libre importación y exportación de oro.*
  - Compras y ventas ilimitadas de oro, por el Banco Central, al mismo precio.*
- (11) *La Escuela Fisiocrática fué fundada por Francois Quesnay, cuyo Tableau Economique fue editado por primera vez en 1758 y popularizado después por gran número de pensadores.*

- (12) *Hay quienes sostienen que no es correcto hablar de una política económica del Estado liberal, puesto que éste se oponía a la intervención en la economía. Pero, debe tenerse en cuenta que las primeras acciones del Estado liberal fueron para desarticular el Estado mercantilista. Además, era el encargado de supervigilar el buen funcionamiento del mercado, lo que significaba una función económica importante. Finalmente, el Estado liberal no desempeñó un papel neutral en las relaciones entre el capital y el trabajo.*
- (13) *La aplicación de la Teoría Cuantitativa al ámbito internacional permitió descubrir la llamada Ley de los Precios Internacionales, a partir de la cual se demostró la inconsistencia de la teoría de la Balanza Comercial. Sin embargo, debe recordarse que esta última fue elaborada cuando los mercados nacionales funcionaban de manera independiente o con muy escasos vínculos de comercio. En esa época no se podía hablar de precios internacionales y era perfectamente consistente sostener una política para lograr saldos favorables persistentes en la balanza comercial. Esto dejó de ser posible una vez que las relaciones económicas internacionales se consolidaron, y los sistemas de precios se hicieron interdependientes. En esta nueva realidad, un saldo favorable en la balanza provoca un ingreso de metales preciosos y un aumento en la cantidad de dinero, que conduce a una elevación de los precios internos. Las diferencias de precios con respecto a las economías extranjeras, favorecen las importaciones y desalientan las exportaciones, con lo cual desaparece el saldo favorable. (Ver Ricardo Torres Gaitan: Teoría del Comercio Internacional; T. Ellsworth: Comercio Internacional).*
- (14) *La denominación de Economía Clásica corresponde a Carlos Marx; quien incluye bajo la misma al pensamiento de los forjadores de la Economía Política, desde Adam Smith hasta David Ricardo. Asimilada por otros autores, la denominación se hizo extensiva hasta la gran síntesis de J. S. Mill.*
- (15) *El fin de la Escuela Clásica se debió principalmente, a que no logró explicar, de manera consecuente con la*

*teoría del valor-trabajo, el origen de la ganancia. Si bien Ricardo superó a Smith en el intento de justificar teóricamente la fuente de la ganancia, llegó también a un callejón sin salida. Carlos Marx, con la teoría de la plusvalía, pudo resolver esta cuestión, pero sus conclusiones llevaron al pensamiento económico por un camino que a los clásicos les era imposible transitar. (Ver Federico Engels: Anti-Durhing; Francisco Zamora: Tratado de Teoría Económica).*

- (16) *La Escuela Neoclásica sostiene la teoría subjetiva del valor; concentró su atención en las determinantes psicológicas de la conducta humana y desarrolló un enfoque microeconómico y a-histórico. El surgimiento de la Escuela Neoclásica está en relación con la crisis de la teoría objetiva del valor. (Ver Eric Roll: Historia de las Doctrinas Económicas).*
- (17) *Las leyes antimonopólicas, de las décadas de los años 80 y 90 del siglo XIX, en Estados Unidos, se orientaron a frenar la concentración agresiva que se estaba imponiendo en las principales actividades económicas. Representaron algo así como un intento tardío para evitar la desaparición total de la libre competencia, que había sido considerada siempre como uno de los fundamentos del sistema capitalista. (Ver Bertrand Rusell: Libertad y Organización).*
- (18) *La denominación "liberal-reformista" se debe a que el keynesianismo propone reformas para mejorar el funcionamiento del sistema, pero sin alterar sus bases esenciales. (Ver Kirschen: Política Económica Contemporánea; Donald Watson: Política Económica).*
- (19) *El patrón oro atravesó tres fases: hasta 1914 estuvo en vigencia el patrón oro puro o patrón amonedado; después de la Primera Guerra Mundial, y hasta 1929, se reestructuró bajo la forma de patrón oro en barras; y finalmente, como resultado del convenio de Bretton Woods, después de la Segunda Guerra Mundial se estableció el patrón cambio-oro o patrón oro-dólar, que se mantuvo hasta el 15 de Agosto de 1971, fecha en la cual Estados Unidos decretó la inconvertibilidad del dólar.*

- (20) *La revolución Rusa de Octubre de 1917, significó el surgimiento de un nuevo tipo de Estado, no sólo diferente sino también opuesto al Estado capitalista. Es el primer Estado, en la historia humana, dirigido por los trabajadores.*
- (21) *La ley de los mercados de Juan Bautista Say, llamada simplemente "Ley de Say", sostenía que toda oferta crea su propia demanda. La consideración simultánea de esta Ley, la Teoría Cuantitativa del Dinero y la Teoría de la Productividad Marginal, conduce lógicamente a la conclusión de que, si se deja en libertad a las fuerzas del mercado, la economía capitalista funcionará siempre en condiciones de pleno empleo sin posibilidad de crisis. (Ver Gerald Mueller: Lecturas de Macroeconomía).*
- (22) *J. M. Keynes publicó su libro, Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, en 1936 y sus ideas se propagaron vertiginosamente no sólo en los círculos académicos, sino también en los centros de decisión de la política económica. El terreno había sido ya preparado por la práctica y el keynesianismo era justamente la respuesta teórica esperada. (Ver Laurence Klein: La revolución Keynesiana).*
- (23) *Sin embargo, no estuvieron del todo ausentes los enfrentamientos militares, los que se dieron a través de las "guerras laterales", como la guerra de Corea, la de Viet-Nam y otras guerras.*
- (24) *Keynes explicó que los principales problemas de la sociedad capitalista son de corto plazo y en ellos debe concentrarse la acción del Estado. Es célebre su frase de "a la larga todos estaremos muertos". Aunque debe anotarse que no estuvieron ausentes ciertos análisis de largo plazo, por ejemplo, cuando se refiere a la tendencia descendente de la eficacia marginal del capital (Ver Luis A. Rojo: Keynes y el pensamiento macroeconómico actual).*
- (25) *Evsey Domar y Roy F. Harrod publicaron casi simultáneamente sus trabajos que llegaban a conclusiones similares. (Ver Evsey Domar: Expansión y Empleo y R. F. Harrod: Domar y la dinámica económica; ambos publicados por G. Mueller, Lecturas de Macroeconomía).*

- (26) *Alvin Hansen reformula la teoría del estancamiento económico secular, en su libro Política Fiscal y Ciclo Económico, y en diversos trabajos. (Ver A. Smithies: Lecturas de Política Fiscal).*
- (27) *La teoría del estancamiento fue retomada, posteriormente, por el Cuerpo de Asesores Económicos del Presidente Richard Nixon, de Estados Unidos, a comienzos de la década de los años 70.*
- (28) *La política de crecimiento económico tuvo su mayor auge en la década de los años 60, durante las administraciones de J. F. Kennedy y L. B. Johnson, en Estados Unidos, principal centro capitalista. En los demás países capitalistas llegó a su máximo florecimiento en diferentes años; pero en todos asumió características muy parecidas.*
- (29) *Esta denominación corresponde a Paul Baran: La Planificación de los Países Capitalistas Avanzados.*
- (30) *La palabra estanflación corresponde a la traducción de la palabra inglesa "stagflation".*
- (31) *La teoría keynesiana confronta en la actualidad una situación parecida a la que le ocurrió a la Teoría Neoclásica durante la crisis de 1929. Los Neoclásicos sostenían la imposibilidad de la existencia de crisis y desempleo involuntario en el sistema capitalista. Los keynesianos sostienen que cuando existe una cantidad importante de factores desempleados, no puede existir inflación permanente. La realidad, sin embargo, era distinta en 1929 y lo es hoy, con respecto a los planteamientos teóricos.*
- (32) *Se han intentado algunas explicaciones sobre este nuevo fenómeno referido a que los incrementos en la cantidad de dinero hacen elevar la tasa de interés. Se habla, por ejemplo, de la "Paradoja de Gibson". Pero estas explicaciones no son concluyentes desde el punto de vista teórico.*
- (33) *Phillips, A. W.: The Relationship Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861 - 1957, Económica, noviembre de 1958. Hay traducción al castellano en Lecturas de Macroeconomía, selección de G. Mueller.*

- (34) *Coulbois, Paul: La Política Coyuntural, Ediciones ICE, Madrid, España, pp. 75.*
- (35) *Lichztenstejn, Samuel: Políticas Económicas Neoliberales en América Latina, trabajo presentado en el seminario sobre Política Económica Latinoamericana, del Centro de Capacitación para el Dessarrollo (CECADE), México, 1981.*
- (36) *Las corrientes social demócratas surgieron a fines del siglo pasado y comienzos del presente. Sus planteamientos fueron evolucionando desde posiciones radical-hacia posiciones reformistas. En la actualidad, la socialdemocracia europea preconiza una política de reformas graduales; pero, la profundidad de las mismas varía según los diferentes partidos socialdemócratas y las realidades nacionales respectivas.*
- (37) *Como ejemplo de estas revoluciones puede citarse para América Latina, los casos de la Revolución Mexicana de 1910 y la Revolución Boliviana de 1952. Son también numerosos los ejemplos en Africa y Asia.*
- (38) *Los organismos dependientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han llegado a determinar, de manera precisa, las características del subdesarrollo. En América Latina la CEPAL ha presentado diagnósticos concluyentes sobre el subdesarrollo de los países de la región. A estos se debe sumar los diversos trabajos realizados en las universidades, institutos de investigación, intelectuales independientes, etc.*
- (39) *Aunque resulta difícil hablar de una teoría, integral y acabada, del nacionalismo revolucionario, existen formulaciones con gran respaldo teórico en diferentes trabajos elaborados por pensadores que viven en los países subdesarrollados. Las justificaciones principales tienen un carácter histórico. Un trabajo importante es el de Carlos Montenegro, Nacionalismo y Coloniaje. También existen aportes provenientes de economistas marxistas. Por ejemplo, los conceptos de "modelo nacional revolucionario", de Oskar Lange, y de "régimenes intermedios", de Michal Kalecky, aportan a la comprensión del nacionalismo revolucionario.*

- (40) *El concepto de "clases nacionales" se refiere a todos aquellos agrupamientos humanos que tienen interés y manifiestan una voluntad política para la consolidación y el desarrollo de la nación. En este concepto se incorpora a obreros, campesinos, artesanos, capas medias y aún sectores de la burguesía, que no tienen sus intereses dependientes del imperialismo y que luchan por el desarrollo de la nación.*
- (41) *La identificación de las etapas de "desarrollo hacia afuera" y "desarrollo hacia adentro" correspondió originalmente a la CEPAL, pero alcanzó amplia difusión y fue tomada por muchos economistas y políticos de la región.*
- (42) *Algunos autores llaman "Teoría de la CEPAL" al aporte intelectual de diversos economistas y científicos sociales que trabajaron en esa organización; especialmente se refieren a los trabajos del Dr. Raúl Prebisch, pero también incluyen a otros economistas. Véase, por ejemplo, el libro de Octavio Rodríguez: La teoría del Subdesarrollo de la CEPAL, Edit. Siglo XXI.*
- (43) *Se trata, concretamente, de la influencia de la Escuela de Chicago, dirigida por Milton Friedman, que comenzó a hacerse muy importante a partir de la década de los años 70.*
- (44) *La denominación de "regímenes autoritarios" es demasiado genérica y no destaca el carácter fuertemente represivo, en favor de ciertos esquemas de acumulación de capital, que asumió el Estado. En muchos casos se trata de modelos que se tipifican como neo-fascistas.*

LOS  
INSTRUMENTOS  
DE LA  
POLITICA  
ECONOMICA

## LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA

La ejecución de la política económica consiste en el uso de los instrumentos. Es decir, el logro de los objetivos se consigue a través del empleo de los instrumentos sobre una realidad determinada. Como se ha visto en el capítulo anterior, la definición de los objetivos es uno de los aspectos más trascendentes de la política económica estatal; pero, debe destacarse que es sólo una parte de ésta, relacionada de manera indisoluble con la selección y utilización de los instrumentos. Esta unidad, de objetivos e instrumentos, debe ser remarcada, porque hay quienes introducen una distinción inadecuada entre objetivos y "políticas", designando con esta última expresión a la selección y aplicación de los instrumentos. Esta forma de enfocar el tema puede conducir a equívocos; por eso es preciso reiterar que tanto la definición de los objetivos cuanto la selección y aplicación de los instrumentos, forman, en conjunto, el contenido de la política económica. Es evidente que en unos casos se concentra mayor atención en los objetivos y, en otros, en los instrumentos; pero ambos forman parte de un mismo contenido.

Uno de los aspectos en debate se refiere a si existen instrumentos exclusivos de la política económica. En general, el Estado dispone de un conjunto muy amplio de instrumentos referidos a los distintos ámbitos en que despliega sus acciones, y

que están al servicio de los objetivos, de diversa naturaleza, que persigue. Los campos de acción del Estado en la sociedad actual son muy variados, y cubren todas las dimensiones de la vida social. Así, el Estado participa en lo político, cultural, militar, geográfico, religioso, moral, ecológico, económico, etc.; y en todos utiliza instrumentos. Como es obvio, esta división en diferentes campos obedece a propósitos exclusivamente analíticos, puesto que la realidad social es una sola.

André Marchal(1) señala, con razón, que "el hecho social es económico, político, geográfico, religioso, artístico, etc.; es todo a la vez". De modo que los instrumentos que en apariencia corresponden, en forma específica, a un campo, pueden servir también a objetivos que se sitúan en otro distinto. Por esta característica, Samuel Lichtensztein(2) llega a la conclusión tajante de que "no existen instrumentos que puedan entenderse peculiares y exclusivos de la política económica".

Sin embargo, no se debe perder de vista que en la política económica existen instrumentos que responden de manera más adecuada que otros, al logro de los objetivos de la misma. Si bien el Estado puede emplear prácticamente todos los instrumentos de que dispone (políticos, culturales, religiosos, etc.) para conseguir objetivos determinados en el campo económico, no es menos cierto que algunos de ellos resultan más eficaces o eficientes en el logro de los mismos. De igual forma, los instrumentos que aparecen más relacionados con los objetivos de la política económica, pueden servir a objetivos de otras áreas de la acción estatal. Empero, es aceptable concluir señalando que *son instrumentos de política económica, todos los que el Estado utiliza para influir en la producción y la distribución, incluida la asignación de recursos escasos a fines alternativos*. No se trata de instrumentos que se usen exclusivamente, pero sí con preferencia, para lograr los objetivos de la política económica.

6.1 *Concepto*.— Son los poderes que utiliza el Estado para influir sobre el comportamiento de los entes sociales o agentes económicos, a fin de que coincida con los propósitos que él persigue. La idea de *poder* es sustantiva en la definición de los instrumentos de la política económica. Poder es la capacidad que tiene el Estado para condicionar el comportamiento de los demás agentes sociales, de acuerdo con los objetivos que se propone alcanzar.

En este trabajo se ha establecido, desde un principio, que la política económica se refiere, esencialmente, a relaciones entre clases, fracciones, grupos y entes sociales. Aunque en apariencia se trata de vínculos entre magnitudes económicas en que aparecen unas como variables instrumentales y otras como variables-objetivo(3), lo que está detrás es el comportamiento de los entes sociales o agentes de política económica. Cuando se dice, por ejemplo, que se utiliza la elevación del arancel aduanero para reducir las importaciones, se está haciendo referencia al Estado (y grupos sociales que actúan sobre él), que manipula el arancel, y a los importadores y consumidores, que reducen la introducción de mercaderías extranjeras y disminuyen el consumo, respectivamente. De esta forma, el poder es una relación entre clases, fracciones y grupos sociales.

Otro aspecto que debe destacarse es el carácter intencional con que se usan los poderes. Es decir, se utilizan para lograr algún resultado. Es evidente que, en muchos casos, el gobierno puede actuar sin aparente intención; puede mostrarse ingenuo en el ingreso y el gasto público, por ejemplo, sin interesarle sus efectos económicos. Compra porque tiene necesidad de comprar, pero nada más que por eso; cobra impuestos para cubrir sus gastos. Sin embargo, también en estos casos existe un vínculo con objetivos fiscales. Por eso, en mayor o menor medida, los instrumentos llevan implícita la intención de provocar un cambio en el comportamiento de los agentes sociales.

Como se ve, si se penetra más a fondo en el análisis del poder, se descubre que es una relación entre clases sociales. Así, el poder es la relación por medio de la que una clase social (dominante) influye sobre el comportamiento de otra u otras clases sociales (dominadas). Se expresa en la facultad o capacidad por medio de la cual la clase dominante incide sobre la conducta de las clases dominadas, adecuándola a sus intereses. En términos más directos, es el Estado, cuyo carácter de clase está determinado, quién utiliza los poderes para "inducir u obligar a los entes sociales a alterar su conducta, de tal manera que las acciones realizadas por éstos en el área de la producción, de la circulación, del consumo, de las finanzas, o de cualquier otra de la economía, sean positivas a la consecución de los objetivos de la política económica"(4).

Se usa con frecuencia el concepto *medios* en lugar de *ins-*

*trumentos*. Para ser exactos, la mayoría de los textos sobre la materia utilizan el concepto "medios de la política económica", aunque considerándolo como un sinónimo de "instrumentos". Federico Herschel (5), por ejemplo, dice "los instrumentos son los medios que emplea el gobierno para lograr sus fines". Kirschen (6), Watson (7), Tinbergen (8) y muchos otros, usan este concepto. Sin embargo, parece más preciso el término "instrumentos", pues da una idea más cabal de que son creaciones sociales, relacionadas con el poder. En cambio, bajo la denominación de medios se incluye demasiadas cosas; es decir, es extremadamente amplia ya que incorpora todos los elementos, como los recursos humanos, naturales y financieros, y otros, además de los poderes propiamente dichos. En aras del rigor, es preferible el término instrumentos, pero se puede considerar el de medios como su sinónimo.

También se diferencian los instrumentos y las medidas. Las medidas de política económica se refieren a la utilización concreta de un instrumento (9); medida es la aplicación de un instrumento en circunstancias específicas de tiempo y lugar. Herschel (10) destaca que "la medida es el empleo de un instrumento en caso particular". En la terminología de Carlos Lessa (11) el concepto de medida corresponde al de "operación instrumental". Según Lessa, operación instrumental es "el poder (instrumento) efectivamente administrado por el ente sujeto sobre el o los entes objeto". Empero, hay quienes usan ambos términos, instrumentos y medidas, como sinónimos. Así, Enrique Sierra (12) dice: "Los instrumentos o medidas de política económica vienen a ser las creaciones más permanentes del proceso de política económica".

Por lo general, una medida de política económica implica la dictación de una norma jurídica o disposición legal que determina específicamente la puesta en práctica del instrumento, la intensidad con que se usa, la materia sobre la que recae, los entes afectados, y otros aspectos de detalle, que se requieren para aplicar un instrumento. Por ejemplo, *instrumento* es el poder del Estado para modificar el tipo de cambio, devaluando o revaluando la moneda; *medida* es la devaluación aprobada por decreto supremo del 30 de noviembre de 1979, que establece un precio más alto para la moneda extranjera y señala las normas de funcionamiento del mercado cambiario.

Pero, también los instrumentos tienen un carácter institucional, pues forman parte de las normas establecidas por la organización jurídica de un país. Las funciones económicas básicas del Estado están contenidas en la Carta Fundamental o Constitución Política del Estado. Las facultades, o poderes, de las autoridades públicas son establecidas por leyes, decretos, resoluciones supremas, acuerdos presidenciales, ministeriales o administrativos, etc. Los poderes del Estado están definidos por normas jurídicas, lo mismo que las facultades de quienes ejercen el gobierno, en sus diferentes niveles. Hay, pues, limitaciones constitucionales o legales, que enmarcan la acción del Estado (13). Se sanciona, por abuso de poder, a quienes sobrepasan el marco de sus atribuciones legales.

Enrique Sierra (14) pone de relieve que los instrumentos "son eminentemente convencionales, en el sentido que forman parte de las normas o instituciones que cada sociedad establece para hacer funcionar su economía. Poseen, por lo tanto, las características de los acuerdos sociales sobre los que se constituye y funciona la sociedad". Este autor añade que las normas o instituciones económicas deben ser respetadas y observadas por los miembros de la sociedad, pues existen sanciones para quienes no las cumplan.

Así se comprende que los instrumentos de la política económica forman parte del propio Estado. Como éste, son también producto de la historia, ya que a través del ordenamiento jurídico se fueron incorporando nuevas facultades, en las diferentes etapas de la evolución social, al mismo tiempo que otras se suprimían o modificaban. Las sucesivas reformas constitucionales y las modificaciones en las leyes de organización administrativa (que determinan las facultades y atribuciones de las autoridades administrativas) fueron abriendo nuevos cauces a la acción del Estado y delimitando sus funciones.

Por ejemplo, la capacidad del Estado para fijar impuestos proviene de la Constitución y de las leyes sustantivas; pero el tipo específico de impuestos, la forma de recaudarlos, los mecanismos de control y otros aspectos específicos de la materia tributaria, se fueron modificando a través de la historia; de manera que el sistema tributario actual es producto de un largo proceso histórico de evolución.

6. 2 *El carácter histórico de los instrumentos.*— Consiste,

precisamente, en que son producto del desarrollo histórico. No son válidos para cualquier realidad social; su vigencia está determinada por las condiciones concretas de cada país. Los instrumentos se crean, modifican o adaptan, como respuesta 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. Países que se encuentran en distinto nivel de desarrollo, utilizan instrumentos distintos. En un mismo país, cuando la realidad cambia, tienen que modificarse los instrumentos o ser reemplazados por otros.

En síntesis, el carácter histórico se refiere 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... , no obedecen a la ley natural alguna ni se rigen por principios universales" (15).

De acuerdo con las circunstancias particulares de su desenvolvimiento, los países crean o adaptan instrumentos de política económica. La creación tiene lugar cuando se ensayan formas de intervención, distintas de todas las conocidas y que no han sido utilizadas en otras realidades. Se trata de la utilización de nuevos poderes, que no forman parte del ropaje tradicional del Estado. Los nuevos instrumentos surgen como "arbitrios heterodoxos", para usar una expresión de Anibal Pinto (16), que se ponen en acción para enfrentar nuevos o antiguos problemas. Surgen como respuestas no tradicionales, o como nuevas formas de intervención del Estado.

La adaptación instrumental es un proceso de adecuación de los instrumentos utilizados en otros países. A esta altura de la historia, un Estado particular no está en la necesidad inevitable de crear o introducir formas de intervención no conocidas, en todos los campos. Puede recurrir a las experiencias de otros países y aprovechar lo positivo: es decir, lo que muestre mayores condiciones de adaptación a la realidad del país. Adaptación no quiere decir trasplante o copia de experiencias; consiste en el aprovechamiento de los aspectos que corresponden mejor a la situación nacional. De esta manera, la adaptación consiste en la modificación de instrumentos, ya utilizados en otros países, para adecuarlos a los problemas específicos que se quiere resolver. La adaptación es también