

creación, puesto que se perfeccionan y desarrollan esos instrumentos.

En general, los países crean y adaptan simultáneamente; pero los que tienen mayores posibilidades de hacerlo son los que transitan por caminos que no se han recorrido. Así, los países que ingresan a una fase de grandes y acelerados cambios estructurales son los que tienen mayor necesidad de crear y adaptar instrumentos. Lo mismo, aquellos que ingresan a fases coyunturales muy diferentes de las anteriores, que presentan nuevos problemas, están más urgidos de ensayar nuevas experiencias. Pero el desarrollo histórico en general, conduce necesariamente a que la creación y adaptación instrumental sea un proceso continuo.

La gama de instrumentos que el Estado emplea va ampliándose progresivamente, a medida que crecen y se diversifican las funciones que desempeña en el quehacer económico de la sociedad. Se utiliza el concepto de "arsenal de instrumentos" para designar a la totalidad de poderes que el Estado puede utilizar, en un momento dado, para influir sobre las actividades económicas. Dentro de esta asimilación de la fraseología militar a la política económica, se ha introducido también el concepto de "batería de instrumentos" para designar al conjunto instrumental que el Estado utiliza, en un caso concreto, frente a un objetivo determinado o un problema particular. Es evidente que en la mayoría de las situaciones, para enfrentar uno o más objetivos, o resolver ciertos problemas, el Estado tiene que utilizar varios instrumentos, los que en grupo forman una batería o conjunto instrumental.

La diversificación instrumental es resultado de la multiplicación de las funciones estatales; pero también responde a la lucha de intereses dentro del Estado, que es el escenario en que se decide, formula y aplica la política económica. La introducción de nuevos instrumentos responde, en la mayoría de los casos, a las necesidades de defensa y ataque en que se encuentran los grupos, fracciones y clases que inciden en la política económica. La aplicación de un nuevo instrumento puede ser lograda, por ejemplo, por un grupo de interés que quiere evitar la utilización de otros. Así, un grupo de presión puede conseguir que el Estado introduzca los depósitos previos a la importación, en lugar de mantener el sistema de cambios dife-

renciales que se está aplicando. Un nuevo instrumento puede servir para evitar, desviar o frustrar la aplicación de otro.

El "árbol de instrumentos" puede resultar, en determinadas circunstancias, demasiado frondoso, provocando una excesiva complejidad en el manejo de la política económica estatal. En esas circunstancias, surge la necesidad de introducir reformas en el aparato del Estado, para facilitar su operatividad. Este es uno de los papeles que también cumplen las reformas (17) administrativas, presupuestarias, tributarias, bancarias, de la empresa pública y muchas otras que se realizan. En América Latina es frecuente el surgimiento de tendencias o inclinaciones a "podar el abigarrado follaje de instrumentos", para usar una vez más las palabras de Aníbal Pinto (18). Las corrientes neo-liberales, por ejemplo, tienen esta proposición entre sus banderas principales, pero no para hacer menos compleja la política económica sino para imprimirle nuevas orientaciones.

Las consideraciones precedentes muestran que la creación e incluso la adaptación, de instrumentos tiene un alto contenido empírico, y no está libre de la improvisación. Pero esta conclusión se aplica a toda la política económica, que tiene ante sí situaciones nuevas, para las que a veces no existen respuestas conocidas. El Estado tiene que ensayar, improvisar y recurrir a arbitrios heterodoxos, que en muchos casos prosperan y alcanzan la categoría de instrumentos, pero que en otros tienen que desecharse. El conocimiento de esas experiencias se sistematiza en cuerpos teóricos, cuya validez es siempre relativa, porque ante una realidad cambiante las viejas respuestas pueden resultar, y resultan frecuentemente, inadecuadas.

6.3 *La eficacia y la eficiencia de los instrumentos.*— La eficacia y la eficiencia de los instrumentos deben ser analizadas en relación con los objetivos que se plantean. No se trata de atributos inherentes o intrínsecos a los instrumentos; es decir, no derivan de su naturaleza específica. Los instrumentos no son eficaces o eficientes en sí; no hay instrumentos eficaces o ineficaces, eficientes o ineficientes, por naturaleza (19). La eficacia y la eficiencia se establecen en relación con los objetivos, y, a través de ellos, con problemas de la realidad.

De esta manera, instrumentos eficaces son los que permiten alcanzar los objetivos; es decir, los que, puestos en práctica,

hacen que el Estado obtenga los resultados que persigue en sus acciones. Resulta, también, que no todos los instrumentos tienen la misma eficacia; pues unos logran alcanzar los objetivos en grado más alto que otros. Los más eficaces son aquellos que permiten realizar plenamente los propósitos del Estado. Esto demuestra que la eficacia de los instrumentos está condicionada por la realidad concreta y por la forma cómo se los maneja en el país en el cual se lleva a cabo la política económica.

El análisis de la eficiencia tiene en cuenta la relación entre costos y resultados que implica el empleo de los instrumentos. Para que un instrumento sea eficiente no sólo debe ser capaz de alcanzar el o los objetivos, sino que debe hacerlo en la mayor medida y con el menor costo. Ahora bien, el costo de la utilización de un instrumento puede ser visto en términos económicos, sociales y políticos. Puede darse el caso de instrumentos cuya aplicación significa el menor costo económico, pero que representa, al mismo tiempo, un enorme sacrificio social y político. La eficiencia de los instrumentos tiene, pues, varios significados.

Anotaciones como las anteriores pudieran aparecer redundantes, pero son de vital importancia en el manejo de los instrumentos. En la experiencia latinoamericana, y de los países subdesarrollados en general, son demasiado reiteradas las recomendaciones, provenientes de países centrales, que destacan la conveniencia de emplear determinados conjuntos o paquetes instrumentales, a base de una pretendida eficiencia universal. Asimismo, los autores que escriben sobre política económica en los países desarrollados se esfuerzan por demostrar que unos instrumentos son más eficientes que otros, por su propia naturaleza, al margen de los objetivos y de las realidades concretas.

Como ya se dijo, es en la selección y aprobación de los instrumentos donde se determina quién gana y quién pierde con las acciones de política económica. De ahí que el análisis de los instrumentos tenga un alto contenido de juicios de valor por medio de los cuales se expresan los intereses de los grupos sociales. Las preferencias que, en el análisis general, se manifiestan por uno u otro instrumento, reflejan, finalmente, intereses de clase. Las referencias apriorísticas sobre la eficiencia intrínseca de los instrumentos, por mucho que se pretenda jus-

tificarlas en razonamientos de tipo teórico, llevan un inocultable carácter de clase.

Tales enfoques conducen a formar prejuicios sobre aquellos instrumentos que podrían dar un contenido distinto a las acciones estatales. Sostienen, por ejemplo, que el Estado es mal administrador, o que las estatizaciones son siempre negativas. Es decir, procuran demostrar, con aparente rigor científico, que esos instrumentos son intrínsecamente ineficientes, que presentan más desventajas que ventajas, aunque no se señala quienes son los beneficiados o perjudicados. La mención a ventajas y desventajas en abstracto tiene un marco de referencia que rara vez se explicita. Por eso el estudiante, el analista y el formulador de la política económica, deben tener presente que éste es un campo en el que es preciso estar siempre alertas (20).

6. 4 *Fuentes de los instrumentos.*— Pueden identificarse tres grandes instancias en las que se generan los instrumentos de la política económica (21). La capacidad del Estado para dictar normas, las funciones económicas (22) que cumple, y la capacidad de persuasión, son las fuentes donde se originan los poderes que usa el Estado para influir sobre el comportamiento de los entes sociales o agentes de política económica.

a) *La capacidad para dictar normas.*— Se relaciona con la naturaleza misma del Estado y con la función sustantiva que desempeña en la sociedad. El Estado es el regulador de las relaciones entre los individuos y entre las clases sociales. Su origen se vincula con la necesidad de consolidar y mantener un orden social, en el que los grandes agrupamientos humanos (las clases) se ajusten a ciertas reglas jurídicas. Por medio de sus mecanismos institucionales, establece las normas legales, a las que tiene que someterse el comportamiento de los entes sociales.

El Estado regula ese comportamiento, mediante leyes, decretos, resoluciones, etc., cuyo cumplimiento es obligatorio, pues involucran sanciones o castigos para quienes no las respetan. Dispone de un aparato de fuerza para hacer cumplir sus disposiciones y cuenta con los mecanismos administrativos para ejecutarlas.

Al aprobar una **Constitución Política** del Estado, que es

la "ley de leyes", se fijan las bases de las que derivan los instrumentos de la política económica. Pero, la propia Constitución puede ser reformada, modificada o cambiada, lo que dá al Estado una enorme capacidad para crear, modificar o suprimir instrumentos.

Si la legislación en vigencia no es suficiente para respaldar determinadas acciones estatales, puede dictar las leyes necesarias para otorgarse nuevas facultades. Si las leyes vigentes entorpecen, limitan o frenan su acción, el Estado puede modificarlas. En fin, la capacidad para dictar normas es la mayor fuente de instrumentos de política económica. El Estado es el poder y la fuente de poderes, además del aparato por medio del cual se aplican los poderes o se ejecutan las decisiones adoptadas en la esfera del poder.

Pero, el Estado no existe al margen de la sociedad; es decir, de las clases y de los hombres. No es un ente supra-social que que dicte las normas desde una posición equidistante de los diferentes grupos y clases. Por ello, no debe entenderse la capacidad para dictar normas como el atributo de un Estado neutral que cuida, sin parcialidades, los intereses de todos. Las normas económicas que dicta el Estado expresan la lucha de intereses, y es lógico que tengan mayor ponderación los que están más próximos a los centros decisorios.

Como ejemplo de las normas que establece el Estado para influir sobre el proceso económico, se anotan: las reglamentaciones sobre el derecho de propiedad; régimen de contratos y obligaciones; las regulaciones de los códigos Mercantil, Industrial, Minero, Petrolero, Pesquero, etc; legislación especial sobre bancos, seguros y actividades financieras en general; leyes agropecuarias; régimen legal de importaciones, exportaciones, cambios y pagos internacionales; normas de la Contraloría General de la República; leyes de empresas públicas y entidades autónomas y descentralizadas; y, en fin, toda la legislación que regula las actividades económicas de los agentes privados y públicos.

b) *Las funciones económicas.*— Esta es una fuente de importancia creciente en la generación de instrumentos de la política económica. Sin embargo, no es una fuente nueva, o que hubiera surgido recientemente. Ya en la etapa del tránsito del feudalismo al capitalismo, el Estado tuvo a su cargo el de-

sempaño de importantes funciones económicas. Pero, aún si el análisis se remonta a tipos de Estado anteriores al capitalista, se comprueba una alta participación estatal en las actividades económicas. Así, por ejemplo, en el antiguo Egipto, el Estado tuvo a su cargo tareas decisivas en la construcción de obras públicas; el Estado esclavista, en Grecia y Roma, participaba también en determinadas actividades productivas; y, asimismo, el Estado feudal intervenía en la organización y regulación de los abastecimientos, y cumplía tareas económicas de diverso tipo. De modo que no se trata de un fenómeno que no tenga precedentes.

La ampliación y diversificación de las funciones económicas del Estado capitalista contemporáneo obedece a los desajustes que entorpecen el proceso de acumulación de capital. El sistema muestra una tendencia hacia la generación de desequilibrios, en las diferentes dimensiones de su funcionamiento; y el Estado tiene que intervenir para corregirlos o contrarrestarlos. Asimismo, las contradicciones sociales, que se originan en causas económicas, tienden a agudizarse, lo que motiva la actuación estatal orientada a resolverlas o atenuarlas. En realidad, desde la crisis de 1929 se hizo patente, como necesidad objetiva, la multiplicación de las funciones económicas del Estado capitalista.

Cada nueva función económica que el Estado incorpora para sí, o cada función tradicional que se amplía, constituye en sí misma un instrumento, pero, a la vez, es fuente de otros instrumentos para la política económica estatal. Es decir, una función económica que asume el Estado no sólo constituye un conjunto de poderes que pueden ser usados discrecionalmente, sino que además representa la apertura de múltiples alternativas para la obtención de nuevos poderes. Por ejemplo, la participación del Estado en la producción de bienes y servicios significa, en cada uno de sus rubros, una dotación de instrumentos capaces de ser utilizados de acuerdo con los propósitos que persigue el Estado; pero, la producción crea también la posibilidad de que el Estado cumpla funciones en la formación de ahorros y, luego, en la inversión. Así, pues, cada paso que da el Estado en materia de participación en el proceso económico, le abre perspectivas para desarrollar otras acciones en campos nuevos o tradicionales.

La participación directa del Estado en el proceso económico (23) puede ser desdoblada en:

i) *Acciones en la producción y la distribución.*— El Estado capitalista actual no sólo es un proveedor de servicios generales (administración, defensa, justicia y policía), pues tiene una intervención cada vez mayor en la producción de bienes y servicios, compitiendo, en muchos casos, con las empresas privadas. Como productor directo, el Estado influye en la distribución primaria, originaria o funcional del ingreso, ya que paga salarios y genera utilidades, además de abonar intereses y rentas.

ii) *Acciones en la acumulación.*— Participa también como agente importante en la formación del ahorro interno, y lo canaliza, junto con el que capta del resto de la economía y del exterior, hacia la realización de inversiones. Las actividades de acumulación por parte del Estado obedecen tanto a los requerimientos de su propia actividad productiva, cuanto a la necesidad de crear economías externas para las empresas privadas, mediante obras de infraestructura.

iii) *Acciones en el financiamiento.*— Mediante estas acciones el Estado obtiene los recursos que requiere para el cumplimiento de sus funciones de producción y acumulación, y también para la distribución secundaria o institucional del ingreso (redistribución).

No está demás reiterar que el ámbito de las funciones económicas no es el mismo en todos los estados. En cada caso se ha definido según las particularidades dadas del desarrollo histórico. Además, aunque la orientación general de la tendencia es hacia la ampliación, existen ejemplos de períodos o fases en que se contrae.

c) *La capacidad de persuasión.*— Por el papel que desempeñan en la conducción del Estado y en el manejo de los asuntos sociales, quienes ejercen los cargos públicos tienen la posibilidad de influir sobre las actitudes y comportamientos de los agentes sociales, mediante la persuasión. Es decir, pueden convencerlos para que asuman determinadas conductas, sin recurrir al uso de normas y reglamentaciones, o de instrumentos vinculados con las funciones económicas. El poder persuasivo depende de la capacidad de las autoridades para hacer-

se escuchar por los agentes sociales. Este poder se basa en la confianza que las autoridades puedan despertar en la opinión pública, y especialmente en los grupos representativos.

El poder de persuasión ha sido tradicionalmente empleado por los bancos centrales para incidir sobre el comportamiento de los entes sociales que participan en el desenvolvimiento monetario. Las autoridades del Banco Central, mediante diversas formas de convencimiento, obtienen que los demás bancos que integran el sistema bancario actúen siguiendo sus políticas o sus recomendaciones, sin necesidad de introducir modificaciones en otros instrumentos, tales como el encaje legal, la tasa de redescuentos, etc. Por ejemplo, pueden lograr que los bancos reduzcan voluntariamente el crédito al sector privado, en momentos en que se hacen evidentes los signos de un exceso de liquidez o de presiones inflacionarias.

Como bien anota Enrique Sierra (24), esta fuente de instrumentos depende más del *poder efectivo*, que del *poder formal* (25) de las autoridades. Sin embargo, no debe olvidarse que una de las bases sustantivas del poder efectivo de una autoridad, surge del cargo que está desempeñando; y más propiamente, de las atribuciones y facultades otorgadas por la organización legal que establece ese cargo. La persona que lo ocupa puede hacer que el poder efectivo sea mayor o menor que el delimitado por las leyes; pero la primera base de su poder proviene del cargo. Es cierto que, en muchos casos, el poder efectivo de un vice-ministro es superior al de un ministro, por sus relaciones con el Presidente de la República o con los principales centros de decisión económica; pero no puede negarse que existe una relación dialéctica entre el cargo y la persona que lo ocupa.

Los instrumentos que se establecen a partir de la capacidad de persuasión, utilizan mecanismos formales o informales, prevaleciendo estos últimos. Se puede citar, como ejemplos, las declaraciones oficiales, apelaciones a la opinión pública, publicación de diagnósticos, campañas de propaganda, las reuniones formales e informales con grupos representativos, los contactos personales, etc. Incluso las amenazas, abiertas o disimuladas, y ciertos métodos de amedrentamiento, pueden formar parte de los instrumentos de persuasión.

En esta línea debe anotarse que en los regímenes de excepción, una fuente adicional de instrumentos de política económica

ca radica en la función represiva del Estado. La represión en sí, utilizada para lograr objetivos económicos, constituye un instrumento, cuyo uso corresponde a situaciones de crisis que afectan al propio Estado. Cuando los instrumentos normales o genuinos resultan ineficaces, el Estado recurre a su capacidad de coacción. Esto significa que las formas democráticas, e incluso el ordenamiento legal vigente, ya no responden a las condiciones de desequilibrio social, económico y político.

La represión y el encarcelamiento han sido usados tradicionalmente en el plano político, y sólo circunstancialmente en el económico. En este último, se han circunscrito a sancionar a los que cometen delitos económicos, contravienen el orden legal en materia económica, defraudan al fisco, y, en general, a los que no cumplen con las obligaciones previstas por la ley. Sin embargo, en ciertos modelos de política económica actual (26), se han constituido en instrumentos de primera importancia, tanto como condición previa para implantar los esquemas económicos, cuanto para asegurar el cumplimiento de las medidas adoptadas. Esto se debe a que la política económica tradicional es ineficaz para resolver los desequilibrios y evitar la agudización de las tensiones sociales; razón por la cual el Estado tiene que introducir el uso de la violencia, como parte integrante del arsenal de instrumentos de la política económica. Se reitera que al adquirir estas modalidades, el Estado y la política económica están demostrando que atraviesan una profunda crisis.

6. 5 *Clasificación de los instrumentos*— La utilidad de las clasificaciones reside en que facilitan el conocimiento del tema, pues conducen a una desagregación de los instrumentos según grandes grupos, que se establecen siguiendo diversos criterios. Los instrumentos son los mismos, pero se los clasifica de diferentes maneras, lo que permite una comprensión más detallada de su naturaleza, y posibilita un análisis más profundo de las propias acciones estatales. Pero nunca está demás reiterar su validez relativa y las limitaciones inherentes a los criterios que se siguen para formularlas. Las clasificaciones que se presentan a continuación están sometidas a estas restricciones y, además, no son las únicas que se utilizan en la política económica.

c) *Según las áreas de acción de la política económica*.— Las áreas de acción estatal son diversas, y también pueden ser

agrupadas y ordenadas de distintas maneras. Aquí se sigue una de las más conocidas, con propósitos ilustrativos. No se incluyen todas las áreas de acción estatal, pero sí las más importantes. Es de hacer notar que las áreas no tienen fronteras infranqueables, pues, por el contrario, se superponen unas con otras, lo que hace muy difícil aislarlas o separarlas. Por eso, no existen instrumentos exclusivos de un área, y muchos de ellos corresponden prácticamente a todas. Por ejemplo, el tipo de cambio, pertenece obviamente al área cambiaria, pero igualmente aparece en las áreas fiscal, monetaria, comercial, de ingresos, tecnológica, etc. Con estas salvedades, se procede a su presentación:

i) *Área fiscal*.— Estos instrumentos corresponden al ingreso y gasto público; están contenidos en el presupuesto. Por el lado del *ingreso público* se incluyen los que conforman los ingresos corrientes y los ingresos de capital. Entre los corrientes figuran los tributarios y los no tributarios. Los tributarios agrupan a los diferentes impuestos, directos e indirectos. Los no tributarios se refieren a los precios de los bienes y servicios que vende el Estado, el superávit de las empresas públicas, los ingresos del dominio público y otros. Los ingresos de capital consisten en la recuperación de préstamos, la venta de activos fijos y, sobre todo, la deuda pública, tanto interna como externa.

Los instrumentos del *gasto público* se clasifican también según los rubros corrientes y de capital. Los gastos corrientes se refieren a los pagos por servicios personales, los gastos generales por compra de bienes y servicios no personales, las transferencias corrientes (subsidios y subvenciones) y los intereses de la deuda pública. Los gastos de capital incluyen los aportes de capital, préstamos, transferencias de capital que realiza el Estado, y la amortización de la deuda pública.

Cada rubro del ingreso y del gasto público representa un instrumento de política económica; lo mismo que los resultados de la gestión presupuestaria, medidos tanto por el ahorro en cuenta corriente como por el déficit o superávit presupuestarios.

El ámbito del área fiscal es sumamente amplio. Víctor L. Urquidí, en su trabajo "La Política Fiscal en el desarrollo económico de América Latina", señala que es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeu-

damiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financieras de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales; lo que quiere decir que es muy elevado el número de instrumentos que abarca.

ii) *Area monetario-financiera.*— Incorpora todos los instrumentos que influyen sobre la cantidad y costo del dinero, la disponibilidad y distribución del crédito bancario, y las condiciones de funcionamiento del sistema monetario-financiero. Los más importantes son el redescuento y la tasa de redescuento, las operaciones de mercado abierto, el sistema de encaje legal y las regulaciones sobre el desenvolvimiento financiero. Se utilizan además, la aprobación previa de préstamos bancarios; la regulación del crédito al consumo; los controles del crédito al mercado de valores y a los bienes raíces; la regulación de las tasas de interés activas y pasivas; el uso de coeficientes de liquidez; y, en general, las regulaciones sobre préstamos e inversiones de la banca comercial. También se usa la persuasión a través de declaraciones orales y escritas; apelaciones; advertencias; acuerdos informales; convenios escritos; instrucciones del Banco Central; etc. Entre los instrumentos no tradicionales están la nacionalización de los ahorros bancarios; la estatización de la banca y otros.

iii) *Area cambiaria.*— El instrumento principal es el tipo de cambio; pero además incluye todas las disposiciones que regulan el funcionamiento del mercado de monedas extranjeras. El tipo de cambio puede ser único, o se puede establecer múltiples tipos de cambio. El tipo de cambio único puede flotar independientemente o en grupos. Pero también puede estar vinculado a una sola moneda o una canasta de monedas. Son también instrumentos: los reajustes cambiarios (devaluaciones o revaluaciones); los recargos cambiarios; la entrega obligatoria de divisas al Banco Central; las licitaciones de divisas; las normas para el canje de monedas; y, en general, las regulaciones sobre las operaciones con moneda extranjera.

iv) *Area del comercio exterior.*— Se refiere a todos los instrumentos que actúan sobre los flujos de bienes y servicios, desde el país al resto del mundo, y viceversa. Están, pues, todos los que influyen sobre las importaciones, exportaciones, financiamiento externo (inversión extranjera y endeudamiento), cooperación económica internacional, y los procesos de integración regional y subregional.

En el campo de las *importaciones*, están los aranceles; recargos arancelarios; cuotas o contingentes; permisos previos; prohibiciones; depósitos previos sobre importación; tipo de cambio; regulaciones sobre el uso de moneda extranjera; normas sanitarias; monopolio estatal (parcial o total) de importaciones; reglas de valoración de las importaciones; y otras reglamentaciones sobre la importación de mercancías y sobre las condiciones del comercio de importación.

En las *exportaciones* se destacan los aranceles de exportación; impuestos especiales de exportación; regalías; normas de calidad y sanidad; cuotas de exportación; prohibiciones; permisos previos; incentivos fiscales a la exportación; tipo de cambio y regulaciones sobre el uso de moneda extranjera; financiamiento de exportaciones (pre y post-embarque); campañas de promoción; negociaciones internacionales para apertura de mercados; participación en ferias internacionales; producción estatal directa; monopolio estatal (parcial o total) de las exportaciones; y otros.

En el *financiamiento externo*, los instrumentos pueden desagregarse en los referentes al *endeudamiento externo público y privado*, y a la *inversión extranjera privada directa*. En el primer grupo se anota la emisión de valores y la contratación de empréstitos; las normas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones y gastos financieros; la programación de la deuda pública; la fijación de prioridades para el endeudamiento externo; el establecimiento de topes al endeudamiento, según la capacidad de pago; la reglamentación de los avales del Estado en la contratación de créditos por empresas privadas; y otros relacionados con las normas de contratación y los sistemas de vigilancia de las operaciones de endeudamiento público y privado.

Los instrumentos con respecto a la inversión extranjera privada directa se refieren a la legislación especial que las regula. Se incluyen las prohibiciones de invertir en ciertas actividades económicas (por ejemplo, medios de difusión, sistema financiero, ramas estratégicas, etc.) o en ciertas áreas geográficas (regiones fronterizas, distritos militares, etc.); las reglamentaciones para su asociación al capital nacional; los estímulos y desalientos fiscales y no fiscales; las garantías de no confiscación (en unos casos) y de repatriación de sus capitales (o sea de convertibilidad de sus utilidades, amortizaciones

y depreciaciones en moneda extranjera); y otras reglamentaciones. Pero también se emplean las nacionalizaciones y estatizaciones, en determinados procesos.

En la *cooperación económica internacional* se tiene en cuenta la que el país otorga y la que recibe. Entre esos instrumentos se anota la participación en mecanismos y programas internacionales de cooperación económica, financiera y técnica; las transferencias estatales y las normas para las transferencias privadas; las negociaciones internacionales; la suscripción de convenios bilaterales; y otros.

La política de *integración* abarca desde el establecimiento de áreas o zonas de libre comercio, hasta la integración económica total, pasando sucesivamente por la unión aduanera, el mercado común y la unión económica. Los instrumentos, que se usan en forma progresiva, son: supresión de las tarifas arancelarias y las restricciones cuantitativas entre países participantes: unificación de aranceles frente a terceros países; supresión de restricciones al movimiento de factores; armonización de políticas económicas nacionales; y, finalmente, la unificación total de las políticas económicas y el establecimiento de una autoridad supranacional.

v) *Area de precios.*— Estos instrumentos se utilizan para influir sobre el nivel, estructura, formación y evolución de los precios. Abarcan diferentes campos que se amplían constantemente. Los principales son los precios de los bienes y servicios de producción pública, para los cuales se puede fijar precios de monopolio, precios privados, precios cuasiprivados o públicos, y precios políticos; los precios estatales de compra o adquisición (precios de contrato, cotizaciones oficiales, precios de sustentación o precios de garantía, etc.); las regulaciones sobre los precios del mercado (controles de precios, precios máximos, precios mínimos, fijación de precios, congelamiento de precios, fijación de márgenes de comercialización, etc.); control de alquileres, dividendos y salarios; subvenciones e impuestos indirectos; controles del comercio; organización de los abastecimientos; y otras formas de regulación.

vi) *Area de ingresos.*— Se refiere al conjunto de instrumentos que inciden sobre la distribución primaria, originaria o funcional del ingreso, y sobre la distribución secundaria, institucional o, simplemente, redistribución. En la distribución fun-

cional actúan la política de salarios y la de ganancias; los instrumentos principales son: gasto público en la producción de bienes y servicios, y creación de empleos; fijación de escalas de remuneraciones para los trabajadores del sector público; fijación de salarios mínimos según ramas de actividad, regiones y calificación profesional; reajustes de salarios según el costo de vida; capacitación de la mano de obra; contratación colectiva; congelamiento salarial; fijación de márgenes de ganancias; control de utilidades remesadas al extranjero; y otros. La redistribución del ingreso se realiza por medio del gasto público en transferencias (subsidios, subvenciones, etc.); creación; de empleos; tributación progresiva; seguridad social; y otros instrumentos de traslación de ingresos.

vii) *Area de comercialización interna y abastecimientos.*— Se refiere a las acciones del Estado para asegurar el suministro de bienes y servicios, en cuantía, calidad, precio, localización y oportunidad adecuadas. Los instrumentos principales actúan sobre los mecanismos privados de comercialización y sobre la organización estatal de los abastecimientos. Se incluye la producción estatal directa de bienes y servicios; la creación de la infraestructura de comercialización y transporte; la construcción de silos, almacenes y depósitos para la conservación de bienes perecederos; el establecimiento de tiendas estatales; la organización de los consumidores en cooperativas; el otorgamiento de incentivos fiscales y no fiscales para acrecentar la producción de las empresas privadas; la reorientación de las importaciones; la fijación de cuotas de exportación (según la demanda interna); implantación de vedas y prohibiciones; y otros instrumentos.

viii) *Area tecnológica.*— Este campo se relaciona con la creación, transferencia, adaptación, uso e implicaciones de la tecnología en la estructura y funcionamiento de la economía nacional. Los instrumentos inciden sobre el patrón de demanda y el patrón de oferta de tecnologías. Se incluye entre ellos la producción estatal de bienes de equipo; los incentivos a la producción privada de bienes de equipo; el gasto público en investigación y desarrollo; los incentivos a la investigación científica; la capacitación de la mano de obra; el establecimiento de sistemas de información tecnológica; la regulación del uso de tecnologías; el régimen de importación de tecnología; el régimen sobre patentes, marcas registradas y licenciamiento de tecnologías; el asesoramiento en negociación; la fijación de re-

quisitos de negociación; el diseño de paquetes tecnológicos; aranceles diferenciales; prohibiciones; y muchos otros.

ix) *Area administrativa.*— El conjunto de instrumentos del área administrativa tiene que ver no sólo con el desenvolvimiento administrativo del propio Estado, sino también con el del sector privado. Entre los más importantes se encuentran la reforma administrativa en el conjunto del Sector Público; la introducción de sistemas de organización y métodos; la institucionalización de la carrera administrativa; la capacitación del personal; la creación de carreras e institutos de investigación en ciencias administrativas y la capacitación en técnicas para la formulación, ejecución, evaluación y administración de proyectos; las normas sobre la organización y administración de empresas privadas; los incentivos y estímulos a la productividad; y otros.

La enumeración anterior no agota las áreas de acción del Estado, ni hace referencia a todos los instrumentos que se utiliza en cada una de ellas. Ha sido presentada sólo con propósitos ilustrativos sobre una de las clasificaciones de los instrumentos de la política económica estatal.

b) *Según los tipos de acción de la política económica.*— Esta clasificación ha sido formulada por Carlos Matus (27) y se fundamenta en los tipos de acción que realiza el Estado para afectar la formación de las intenciones o los demás factores condicionantes del comportamiento de los agentes económicos. Enrique Sierra (28), al analizar esta clasificación, señala que “se ha ordenado conforme a la capacidad potencial que tienen los instrumentos de reducir el grado de libertad del sector privado”. Las acciones del Estado son clasificadas en: acciones que influyen sobre las intenciones; acciones que afectan la capacidad financiera; acciones que regulan la capacidad física; y acciones que sustituyen la actividad privada por la estatal (o que sustituyen agentes). Esta es la base para clasificar los instrumentos.

i) *Instrumentos que influyen sobre las intenciones.*— Son los que inducen u orientan la conducta de los agentes económicos, modificando los factores determinantes del proceso de formación de las intenciones. Afectan las expectativas y preferencias, pero sin modificar la capacidad física o financiera. Forman parte de este grupo, todos los instrumentos de la persuasión moral; el uso de la información; campañas de propaganda; la

publicación de pronósticos; y, en general, el empleo de los medios de difusión para demostrar las ventajas y desventajas de la realización de ciertas actividades.

ii) *Instrumentos que afectan la capacidad financiera.*— Estos instrumentos modifican la capacidad financiera o poder de compra de los agentes económicos, ampliándola o restringiéndola, a fin de afectar la realización de determinados actos económicos. En este grupo se incorpora a todos los instrumentos que quitan o conceden medios de pago y recursos financieros en general; o sea que influyen sobre la distribución primaria y la distribución secundaria del ingreso. Los más importantes consisten en las regulaciones sobre el crédito, especialmente el crédito bancario; los instrumentos del ingreso y gasto público (impuestos, subsidios, subvenciones, aportes de capital, préstamos, etc.); las disposiciones sobre salarios y utilidades; y, en general, todos los instrumentos que provocan traslación de ingresos y recursos financieros.

iii) *Instrumentos que afectan la capacidad física.*— Son aquellos que modifican la capacidad física, ampliándola o restringiéndola, con el propósito de promover o limitar, en su caso, las acciones económicas de los agentes. Son instrumentos que actúan de manera mucho más directa que los anteriores en el acondicionamiento físico para el ejercicio de las funciones económicas. Es indudable que los instrumentos financieros también influyen sobre la capacidad física; pero lo hacen de manera indirecta. En cambio, los instrumentos que se agrupan en este punto se orientan específica y directamente a reducir o ampliar esa capacidad. Se incluye: las prohibiciones; el racionamiento; las cuotas; los permisos; las normas de calidad, de sanidad y otras; las reglamentaciones sobre la construcción de edificios, viviendas y otras obras; las regulaciones sobre la instalación de establecimientos productivos; las normas sobre seguridad industrial, manejo de materiales y equipos; etc.

iv) *Instrumentos que sustituyen unos agentes sociales por otros.*— Estos instrumentos pueden ser divididos en dos subgrupos: los que sustituyen agentes extranjeros por nacionales (y viceversa), y los que sustituyen agentes privados por públicos (y viceversa). En el primer caso están las nacionalizaciones y desnacionalizaciones de empresas y actividades; y en el segundo, las estatizaciones y desestatizaciones. Se incluye además, la creación de empresas públicas, entidades financieras estatales, y otras.

También en esta clasificación, basada en los tipos de acción de la política económica, debe reiterarse la imprecisión de los límites de cada grupo, pues una gran cantidad de instrumentos podría corresponder a más de un grupo.

c) *Según las formas de acción de la política económica.*— Las acciones estatales asumen diferentes formas y alcances, a partir de las cuales se puede establecer diversas clasificaciones de los instrumentos. A continuación se incluyen cuatro de ellas, que son muy utilizadas en la política económica. La primera, parte de la clasificación que Donald Watson presenta en su libro *Política Económica* (Edit. Gredos, España). Las dos siguientes, se fundamentan en el artículo *Políticas y Programas de Desarrollo*, de H. B. Chenery, reproducido en el Boletín Económico de América Latina, Vol. III, No. 1, marzo de 1958; la clasificación de Chenery se presenta en el cuadro No. 1. La última, arranca de la propuesta de Jan Tinbergen, en *Política Económica* (Edit. Fondo de Cultura Económica). Si bien se toman como punto de partida, las clasificaciones formuladas por diferentes autores, se aclara que no se las transcribe literalmente.

i) *Instrumentos de acción directa e instrumentos de acción indirecta.*— Los instrumentos de acción directa se refieren a los poderes que el Estado utiliza al participar en la producción, distribución, acumulación y financiamiento, a través de las agencias que constituyen el Sector Público. Estos instrumentos significan la presencia directa del Estado en el proceso económico, como productor e inversor, y en todas las actividades concomitantes. Por medio de ellos, el Estado se constituye en actor dentro del proceso económico; es decir, lleva a cabo actividades económicas, y en esa calidad se relaciona con los agentes privados. El Estado produce, vende, ahorra, invierte, transfiere ingresos, regula flujos de bienes y servicios, y ejecuta actos económicos como cualquier ente social. Los instrumentos de acción directa son manejados por la empresa pública y demás agencias estatales a través de las que se consubstancia la actuación estatal en lo económico.

Los instrumentos de acción indirecta inciden, con preferencia, sobre las intenciones de los agentes privados, motivándolos para que estos realicen, o dejen de realizar, determinadas acciones económicas. Consisten en el conjunto de incentivos y desalientos que el Estado utiliza para inducir el comporta-

miento económico de los agentes privados. Mediante ellos se hacen más atractivas, o más difíciles, ciertas actividades que son confiadas a empresas privadas o a individuos que actúan guiados por su interés personal. El Estado crea las condiciones para que las empresas privadas desempeñen las funciones económicas correspondientes; influye a través del mercado, a fin de que la relación entre precios y costos oriente las decisiones de los empresarios y consumidores.

ii) *Instrumentos de precio e instrumentos de cantidad.*— Esta clasificación está muy vinculada con la anterior. Los instrumentos de precio son los que operan a través del mercado, afectando la relación precio-costos y, por tanto, los márgenes de rentabilidad de las diferentes actividades. Además, influyen sobre las tendencias de los precios y la estructura de los precios relativos; efectos que, en conjunto, impactan sobre las expectativas y la toma de decisiones de los agentes privados. Se incorporan en este grupo los impuestos, subvenciones, tasa de interés, tipo de cambio, tasa de salarios y, en general, todos aquellos que inciden sobre los elementos del costo y los niveles de precios. Tienen un carácter más inductor que imperativo.

Los instrumentos de cantidad afectan la capacidad física o financiera de los agentes, restringiéndola o estimulándola, según los propósitos que persigue el Estado. Significan una delimitación mucho más precisa del contenido de las acciones estatales y tienen un impacto más directo sobre el comportamiento de los agentes sociales. Su aplicación no influye únicamente sobre las intenciones, pues delimitan con mayor claridad los efectos que procura el Estado. Al utilizar estos instrumentos, el grado de intervención, o participación estatal, se amplía, y su carácter es más imperativo que inductor, pues reducen el margen de maniobra de los agentes. Entre estos instrumentos se cita las cuotas, contingentes, permisos previos, prohibiciones, licitaciones de divisas, crédito selectivo, gasto selectivo, asistencia técnica estatal y en general, las regulaciones cuantitativas.

iii) *Instrumentos generales e instrumentos particulares.*— Los instrumentos generales corresponden a acciones que abarcan al conjunto de la economía o a elementos muy amplios de la misma. Se incluye entre ellos la tasa de interés, tipo de cambio, aranceles generales, impuestos, tasas de salario y otros que actúan sobre variables generales de la actividad económica. Herschel (29), siguiendo a Tuchfeld, los llama "instrumentos ma-

croeconómicos". La característica principal se refiere a que, formalmente, afectan por igual a todos los agentes que están relacionados con la materia sobre la que actúa el instrumento. El tipo de cambio, por ejemplo, afecta a todos los que operan con moneda extranjera. Estos instrumentos no se usan con carácter selectivo o discriminatorio.

Los instrumentos particulares corresponden a acciones que se circunscriben a determinados aspectos o segmentos de la economía; afectan a sectores o actividades específicas. Su alcance es más definido; pues se restringe a los agentes sociales que participan en esas actividades. Tienen un carácter selectivo, ya que no afectan a todos, sino a grupos determinados. Entre estos, se incluyen los diferentes rubros de producción pública, controles de precios, aranceles diferenciales, crédito selectivo, subvenciones, impuestos selectivos, capacitación de la mano de obra, asistencia técnica y otros que afectan por separado a los distintos sectores de la economía. (30).

iv) *Instrumentos cuantitativos e instrumentos cualitativos.*— Esta clasificación fue propuesta originalmente por Jan Tinbergen (31), quien le dió un contenido más apropiado para los países desarrollados. Denomina instrumentos cualitativos a los que provocan cambios en la estructura; pero entiende la estructura en un sentido muy limitado. Por ejemplo, señala que una modificación en el número de impuestos es un cambio estructural. También establece una diferencia entre los instrumentos cualitativos y las reformas; dando a estas últimas un significado que corresponde a los países desarrollados, donde los cambios son marginales. Los instrumentos cuantitativos se utilizan para alcanzar metas cuantitativas.

Precisando un poco más esta clasificación y adecuándola a los países subdesarrollados, se puede definir como instrumentos cuantitativos a los que provocan modificaciones en aspectos cuantitativos; como ejemplo se citan los impuestos, gastos estatales, tasa de descuento, tasa de encaje legal y otros. Los instrumentos cualitativos son aquellos que dan lugar a cambios en aspectos estructurales de la sociedad, entendiendo la estructura como un conjunto de relaciones económicas básicas. De esta forma, las modificaciones en el número de impuestos o en la composición cuantitativa de cualquier agregado económico, no son instrumentos cualitativos, sino cuantitativos. Los instrumentos cualitativos se refieren a transformaciones estruc-

CUADRO No. 1

INSTRUMENTOS GENERALES

Esferas de política	Variables de precios		Variables de cantidades	
	Instrumento	Variables afectadas*	Instrumento	Variables afectadas
Monetaria	Tasa de interés	1) Nivel de la inversión 2) Costo de la producción	Operaciones de mercado abierto	1) Oferta monetaria 2) Precios
Fiscal	Impuesto a los ingresos personales	1) Consumo	Gastos del sector público	1) Ingreso nacional 2) Nivel de precios
	Impuesto a los ingresos de sociedades	1) Utilidades 2) Inversión		
Comercio exterior	Tipo de cambio	1) Costo de las importaciones	Operaciones de divisas	Tipos de cambio
	Nivel general aranceles	2) Precios de las exportaciones 3) Balanza de pagos		
Inversión extranjera	Impuestos a las utilidades remitidas al exterior	Nivel de la inversión extranjera	Préstamos y donativos del exterior	1) Recursos de inversión 2) Disponibilidad de divisas
Consumo	Impuesto general a las ventas	Consumo	Seguro social, beneficencia, otras transferencias	1) Consumo 2) Distribución del ingreso
Mano de obra	Escalas de salarios	1) Costo de la mano de obra 2) Utilidades e inversión 3) Ingreso de la mano de obra	Emigración e inmigración	Disponibilidad de mano de obra

*Además de las variables citadas, todos los impuestos afectan al ingreso del sector público.

CUADRO No. 1 (Cont.)

INSTRUMENTOS PARTICULARES

Esferas de política	Variables de precios		Variables de cantidades	
	Instrumento	Variables afectadas*	Instrumento	Variables afectadas
Producción	Impuestos y subvenciones	1) Utilidades y producción	Producción del sector público	Nivel de producción
	Control de precios	2) Inversión	Investigación y asistencia del sector público	Costo de producción
Inversión	Tasas de interés	1) Utilidades	Racionamiento del capital de inversión del sector público	Nivel de inversión
	Exenciones tributarias	2) Inversión por sectores	Restricciones a la entrada	1) Precios y utilidades 2) Nivel de la inversión
Consumo	Impuestos específicos a las ventas	Consumo por productos	Servicios del sector público (salud, enseñanza)	1) Consumo 2) Distribución del ingreso
Comercio	Subvenciones a la exportación	1) Precio al consumidor 2) Utilidades de la producción nacional	Cupos y prohibiciones de importación	1) Nivel de importaciones 2) Precios en el mercado interno
	Aranceles	1) Utilidades e inversión	Controles de cambio	
Mano de obra	Subvenciones a salarios	1) Costo y utilización de la mano de obra 2) Utilidades e inversión	Capacitación de la mano de obra	Disponibilidad de mano de obra calificada
Recursos naturales	Impuestos y subvenciones	1) Costo de la producción 2) Ritmo de explotación	Encuestas, inversión auxiliar, etc.	Ritmo de desarrollo

*Además de las variables citadas, todos los impuestos afectan al ingreso y el ahorro del sector público.

turales, como la reforma agraria, reforma bancaria, administrativa, del comercio exterior, estatizaciones, nacionalizaciones, etc. Las reformas constituyen la base de los instrumentos cualitativos, lo que significa un distanciamiento considerable de la propuesta original de J. Tinbergen.

6. 6 *Relaciones entre los instrumentos.*— En los puntos anteriores de este capítulo se ha insistido en que las diferentes acciones estatales se relacionan entre sí, de diversas maneras. Estas consideraciones corresponden también a los instrumentos que se utilizan. Las relaciones entre los instrumentos pueden ser de complementariedad o de conflicto.

Los instrumentos son *complementarios* cuando se usan conjuntamente para alcanzar uno o más objetivos. Las relaciones de complementariedad constituyen la base de la utilización de conjuntos instrumentales para lograr determinados propósitos. En razón de que los enfoques integradores de la política económica van adquiriendo predominancia, la tendencia es hacia el empleo de grupos o conjuntos instrumentales, que se traducen en “paquetes” de medidas de política económica. Rara vez se utilizan aisladamente; esto se debe a que no sólo pueden resultar insuficientes para conseguir un objetivo, sino también a que pueden provocar repercusiones negativas; por ello se utilizan paralelamente otros instrumentos, ya sea para fortalecer la acción o para evitar repercusiones desfavorables. Por ejemplo, para incrementar la inversión se usa conjuntamente los incentivos tributarios, la ampliación del crédito, las rebajas en la tasa de interés, la ejecución de obras de infraestructura, la capacitación de la mano de obra, y otros que, frente a ese objetivo particular, resultan complementarios. La ejecución de estrategias, o la aplicación de modelos o esquemas de política económica, implica el empleo de conjuntos muy amplios de instrumentos complementarios que se ordenan y jerarquizan para lograr los máximos resultados. En general, la planificación de la política económica exige desarrollar al máximo las posibilidades de complementación de los instrumentos, en las diversas instancias en que puede llevarse a cabo.

Sin embargo, las relaciones también pueden ser *de conflicto*; es decir, los instrumentos pueden ser contradictorios, en el sentido de que el empleo de uno dificulta, entorpece o distorsiona la utilización de otro u otros. En este caso, los instrumentos se excluyen, y no pueden ser utilizados conjuntamente.

La existencia de relaciones de conflicto obliga a elegir entre la gama de instrumentos disponibles, seleccionando aquellos que contribuyan positivamente al logro de los objetivos. Una de las tareas básicas en la formulación planificada de la política económica, consiste en la selección de los instrumentos, a fin de evitar contradicciones, incompatibilidades o incoherencias. En cambio, en la formulación tradicional es muy frecuente el uso de instrumentos que se contraponen y obstaculizan mutuamente. Por ejemplo, si se pretende incrementar la ocupación, resulta contradictoria la aplicación simultánea de normas para limitar el uso de tecnologías capital-intensivas, y de exoneraciones arancelarias indiscriminadas para la importación de maquinaria y equipos.

En el análisis de los instrumentos, se reitera lo anotado para las relaciones entre objetivos. Los instrumentos no son por naturaleza complementarios o conflictivos; estas relaciones surgen frente a los objetivos y a la realidad. Es decir, frente a un objetivo determinado, los instrumentos pueden aparecer conflictivos; pero frente a otro, pueden ser complementarios. También es evidente que en una realidad socio-histórica específica, dos instrumentos pueden resultar complementarios; pero que, en otra diferente, esas relaciones son de conflicto. Por eso se destaca el carácter relativo de las relaciones. El conocimiento exacto de las mismas sólo puede surgir del análisis detallado de los objetivos que se persiguen, y de la realidad en la cual se aplican. En cualquier caso, este es un tema de primera importancia en la formulación, aplicación y evaluación de la política económica.

6.7 *Evolución histórica de los instrumentos.*— A lo largo de la historia del Estado capitalista se han presentado notables cambios en las formas de intervención estatal en la economía, y en los instrumentos utilizados. En el capítulo V de este trabajo se discutió la evolución de los objetivos fundamentales en las principales etapas del desarrollo capitalista; ese cuadro servirá de marco para la investigación de los instrumentos. Se hará referencia a los principales instrumentos aplicados por el Estado, en relación con los objetivos más trascendentes que ya se han referido. Lo que se busca es caracterizar el tipo de instrumentos predominantes, sin la pretensión de agotar la lista. Es obvio que en cada una de las etapas, el arsenal de instrumentos era mucho más amplio que el que puede mostrarse en una simplificación como ésta, orientada más a un curso de

política que a uno de historia económica. Para una profundización del tema se sugiere consultar los libros sobre historia económica y los de historia de las doctrinas económicas.

a) *Instrumentos del Estado mercantilista*.— La experiencia del Estado mercantilista es una de las más ricas en el uso de instrumentos de política económica. La construcción de estados poderosos era una necesidad histórica relacionada con la apertura y consolidación de los mercados internos. Esta necesidad se vinculaba con el desarrollo de las naciones y, consecuentemente, con el fortalecimiento de las actividades productivas. El Estado hizo extenso uso de las reglamentaciones y regulaciones, pero también intervino directamente en las actividades económicas. En su afán por acrecentar la producción interna, los mercantilistas otorgaron todo el apoyo estatal a las unidades productivas. Sostuvieron que el incremento de la población es un requisito para el bienestar de una nación y la fortaleza de la economía nacional (32). Spinoza decía: "La potencia de un imperio debe estimarse de acuerdo con el número de sus súbditos" (citado por Stark, pág. 21). Esto los condujo a aplicar políticas poblacionistas, procurando evitar las migraciones masivas y prohibiendo el éxodo de mano de obra calificada.

Consideraron al comercio y la industria como las ramas más importantes de la economía nacional, y se propusieron fortalecerlas mediante una vigorosa política proteccionista. Para ello consideraron necesario "impedir en lo posible la importación de costosos artículos manufacturados y, a la vez, la exportación de materias primas de poco valor pendientes de elaborar y favorecer su importación" (33). Debido a esto, no es extraño que los instrumentos que mayor perfección alcanzaron en manos de los mercantilistas, fueran los de la política comercial.

En Inglaterra el mercantilismo llegó a su máximo desarrollo en la época de Oliverio Cromwell, quien aplicó una fuerte política proteccionista de las actividades industriales y comerciales. Pero desde el comienzo de la época mercantilista, el Estado se encargó de impulsar el poder marítimo de Inglaterra, para lo cual dictó las *Leyes de Navegación* (1651 y 1660), con anterioridad a las tarifas protectoras de 1664 y 1667 (34); tomó a su cargo la apertura de nuevos mercados, organizando y promoviendo la constitución de compañías privilegiadas para el comercio con regiones atrasadas; ejecutó obras de infraes-

estructura portuaria y "para crear un cuerpo de buenos marineros, fomentaba la pesca, aplaudía las hazañas de los corsarios y aún autorizaba el comercio ilícito de los esclavos" (35). El contrabando de mercancías hacia las colonias españolas era apoyado oficialmente, e incluso la guerra constituyó un instrumento de su política económica (36). En su afán por fortalecer las actividades nacionales, el Estado inglés usó los estímulos, las tarifas arancelarias, las prohibiciones, la concesión de privilegios y monopolios, la participación directa y un gran número de instrumentos que dieron complejidad a la política económica mercantilista.

En Francia, Colbert instituyó un fuerte sistema proteccionista para evitar la salida de metales preciosos. Impulsó notablemente la creación de industrias, otorgando generosos estímulos y facilitando su desenvolvimiento; en este empeño realizó grandes esfuerzos para disminuir el precio de la mano de obra y reducir la tasa de interés (37). Utilizó el poder del Estado para luchar contra el predominio comercial de Holanda y para ampliar el comercio francés. El Estado francés también organizó el comercio de contrabando y usó las reglamentaciones, prohibiciones, privilegios y concesiones para estimular el comercio exterior. La formación de la Compañía de las Indias constituye un ejemplo de las compañías de comercio privilegiado, que tenían por objeto expandir el comercio francés. Los estímulos empleados fueron diversos; por ejemplo, Luis XIII, mediante Ordenanza de enero de 1627, permitió a los comerciantes al por mayor entrar a la nobleza; asimismo, Colbert permitió a los gentilhombres hacer comercio marítimo, participando en sociedades y viajes comerciales, sin perder la nobleza (38).

En Holanda, el Estado apoyó con mucha fuerza la construcción de astilleros y obras navales, para favorecer el comercio marítimo y colonial. La creación de la Compañía de las Indias Orientales, a principios del siglo XVII, fue un instrumento importante de esa política. El Estado promovió el comercio de contrabando y la formación de un imperio colonial, reservando para los holandeses el monopolio del comercio con las colonias. Igualmente utilizó los convenios comerciales con países del Lejano Oriente y empleó los instrumentos proteccionistas que aplicaron los demás estados europeos. El mayor apoyo del Estado holandés se canalizó hacia el capital comercial y financiero, ya que la industria y la agricultura holandesa no desempeñaron el rol principal en el proceso económico de la época.

En España se aplicó una reglamentación comercial estricta. La metrópoli reservó para sí el monopolio del comercio con las colonias, concentrándolo en un solo puerto (primero Sevilla y luego, Cádiz). La administración del comercio estaba a cargo de la Casa de Contratación; estableció fuertes impuestos como la avería y el almojarifazgo. La diferencia más importante con las demás experiencias europeas, consiste en que el Estado mercantilista español no fomentó las actividades productivas internas.

En los demás casos (Rusia, Portugal, etc.) la experiencia en materia de utilización de instrumentos de política económica es parecida a los citados. En todos, el Estado desempeñó un rol de primer orden con la consolidación nacional y la ampliación de las actividades económicas, para lo cual estructuró un aparato muy complejo de intervencionismo y participación directa. Las principales acciones del Estado mercantilista contribuyeron, en forma decisiva, al proceso de acumulación originaria del capital.

2o. *Instrumentos del Estado liberal.*— El Estado liberal no se estableció simultáneamente, y de pronto, en todos los países. Su estructuración siguió un largo proceso que abarcó muchas décadas. Surgió como una reacción frente al Estado mercantilista que ya había cumplido su misión histórica. La implantación de un régimen de *laissez-faire* se realizó paulatinamente y como resultado de un enfrentamiento tenaz entre las fuerzas de la burguesía que pugnaban por mayor libertad de acción y las resistencias del absolutismo y los resabios feudales que se empeñaban en no ceder pasivamente su lugar y perder sus privilegios. Aún más, en la práctica no existió nunca un Estado liberal en su forma pura; es decir, en ninguna época ni país el Estado restringió sus actividades al simple y exclusivo cumplimiento de sus funciones generales. La situación más próxima al Estado gendarme se dió entre las décadas de los años 70 y 80 del siglo XIX, pero fue un período sumamente breve. Con todo, los lineamientos fundamentales de la política económica burguesa estuvieron signados por el liberalismo, desde la Revolución Industrial inglesa del siglo XVIII, hasta la gran Crisis de 1929.

La evolución de los instrumentos de la política económica siguió una tendencia hacia la progresiva reducción, a medida que se consolidaba el Estado liberal. Pero, además, hubo un

cambio considerable en la naturaleza de los instrumentos utilizados. Como se ha visto, durante el mercantilismo predominó el uso de instrumentos de intervención directa, es decir, de aquellos que incidían sobre la capacidad física y financiera de los agentes económicos. Estos instrumentos fueron paulatinamente suprimidos, y en su lugar se establecieron otros que influyen sobre las intenciones o que implican una regulación indirecta. Las principales fuentes generadoras de instrumentos consistieron en la capacidad para dictar normas y en la capacidad de persuasión. Las funciones del Estado fueron restringiéndose a las llamadas funciones generales de administración, defensa, justicia y policía.

Las primeras tareas de la política económica liberal se concentraron en el desmantelamiento del aparato intervencionista establecido durante la época del mercantilismo, y, paralelamente, en el establecimiento de las condiciones para el libre desenvolvimiento de las leyes económicas rectoras del funcionamiento del sistema económico (39). Por una parte, se suprimen los privilegios especiales, monopolios, concesiones, reglamentaciones, prohibiciones y demás instrumentos de intervención directa; lo que provoca una reducción del conjunto instrumental. Por otra, se establecen las normas reguladoras del comportamiento de los entes sociales, a través de la aprobación de los diferentes códigos, especialmente del Código Civil. Asimismo, la aprobación de constituciones o cartas fundamentales contribuyó a delimitar las atribuciones y facultades del propio Estado, de acuerdo con los requerimientos de la época.

El Estado liberal no fue un Estado completamente desprovisto de instrumentos, como a veces, equivocadamente, se sostiene. Las áreas de acción más importantes se refieren al comercio exterior, monetaria y fiscal. Pero incluso tuvo que llevar a cabo una política social, cuyas medidas parecerían no corresponder a un esquema liberal puro, que confía en las fuerzas del mercado para resolver todos los problemas. De otro lado, la política colonial de los principales países liberales de Europa, debe inscribirse como parte importante de la política económica; en este campo se anota toda la política imperialista, que, nadie puede negar, llevaron a cabo las potencias europeas en la etapa de mayor auge del liberalismo.

En el comercio exterior, los instrumentos principales se dieron con la implantación del libre cambio. Es de destacar, em-

pero, que esto ocurrió recién en el último tercio del siglo XIX, cuando Inglaterra y Francia suscribieron el Tratado Cobden-Chevalier, en el que se incluyó la Cláusula de la Nación más Favorecida, con la que triunfó el libre cambio en la economía internacional del capitalismo (40). Pero las acciones de política económica para suprimir las medidas proteccionistas, establecidas en épocas anteriores, se llevaron a cabo durante varias décadas, siguiendo procesos con amplia participación política y social, que poco se diferencian de los que actualmente se desarrollan en la formulación y ejecución de la política económica.

Por ejemplo, la supresión de la Ley de Granos y las Actas de Navegación, en Inglaterra, se dió muy avanzada la década de los años 40 del siglo XIX y después de casi treinta años de que David Ricardo formuló la teoría de la ventaja comparativa y la teoría de la renta diferencial (41). Es de anotar que el triunfo del libre cambio no significó la supresión total de los instrumentos de la política del comercio exterior, pues dió lugar al uso de otros nuevos, con diferente contenido. Al respecto, Joseph A. Schumpeter dice que la victoria del libre cambio universal fue acompañada por otras prácticas de política exterior, "tales como los arreglos de disputas mediante concesiones mutuas, o arbitrajes, la reducción de los armamentos, el monometalismo internacional del oro y otros análogos" (42). En resumen, los instrumentos utilizados por el Estado liberal en su política de comercio exterior se relacionaron con la abolición del proteccionismo y la implantación del librecambio.

El "credo" del liberalismo económico también predominó en la política monetaria (43). Los instrumentos principales consistieron en el establecimiento del patrón oro, que significa fijar el contenido fino para cada unidad monetaria. Pero también supone libre importación y exportación de oro, y compras y ventas ilimitadas de oro, por el Banco Central, al mismo precio. La política monetaria consistía, esencialmente, en administrar el desenvolvimiento libre del patrón oro. El Banco de Inglaterra (44) fue, en la práctica, el primer Banco Central y desempeñó las funciones principales que hoy siguen desempeñando los bancos centrales; es decir, el Banco de Inglaterra utilizaba un conjunto de instrumentos que, con modificaciones, se usan actualmente. Los instrumentos tenían por objeto asegurar que funcionen los "automatismos" del patrón oro, evitando que sus reglas de juego sean quebrantadas o alteradas.

Hay quienes sostienen que "tal vez el patrón oro nunca fue automático" (45).

En la política fiscal la regla fundamental consistía en el presupuesto equilibrado. La deuda sólo era usada en casos especiales, como por ejemplo, durante las guerras, catástrofes naturales, epidemias y otras circunstancias anormales. Schumpeter anota que "el sistema fiscal solamente se proponía arbitrar recursos y no trataba de lograr ningún otro efecto específico, aparte de lo que era inevitable; y para mantener los tipos gravamen fiscal lo más bajo posible, el gasto debía limitarse a los fines necesarios". El presupuesto equilibrado se concebía en realidad como un presupuesto superavitario, cuyo excedente se destinaba a amortizar la deuda. Casi al finalizar el siglo XIX (en la década de los 80) se introdujo el impuesto progresivo sobre la renta, en los ingresos totales de los particulares, pero sin contradecir el esquema liberal del *laissez-faire*.

Como ya se anotó, durante el último cuarto del siglo XIX (desde finales de los años 70), el Estado liberal se vió en la necesidad de llevar a cabo una política social, a través de ciertas reformas, que fueron resultado de la intensificación de las luchas sociales; luchas que tenían sus polos en la burguesía y el proletariado. Sin embargo, debe mencionarse que tales reformas encajan perfectamente en el esquema liberal, cuyos objetivos incluían también el logro de la "armonía social". Entre esos instrumentos se destaca la legislación sobre organizaciones laborales y el derecho a la huelga; legislación sobre duración de la jornada y sobre otras condiciones de trabajo; seguro social (accidentes, enfermedad, vejez y, eventualmente, desempleo) (46); y otros.

También debe apuntarse que, en cierta época, el Estado liberal tuvo que utilizar instrumentos para "frenar al monopolio". Un ejemplo se refiere a la Ley Sherman Anti-trust, en Estados Unidos de América. Asimismo, usó las reglamentaciones, como en el caso de la Ley de Comercio Interestatal y la reglamentación de las tarifas por el uso de los servicios públicos, que formaron parte de los instrumentos de la política industrial norteamericana (47).

En resumen, si bien la política económica del Estado liberal no fue tan rica en el manejo de instrumentos, en comparación con el Estado mercantilista, no puede decirse que hubiera carecido de ellos. El hecho de que hubieran sido de naturaleza

distinta y que se usaran con diferente intención, no debe conducir al error de sostener que no hubo una política económica liberal. Los instrumentos que utilizó correspondían exactamente a la etapa en que la burguesía, consolidada en el poder, requería de mayor libertad para desarrollar a plenitud sus potencialidades de clase, a base de su dominio sobre la sociedad y la explotación de los trabajadores.

30. *Instrumentos del Estado anti-cíclico.*— La crisis de 1929 condujo a un cambio importante en las funciones del Estado y en la orientación general de la política económica. Aunque las corrientes contrarias al liberalismo tomaron mucha fuerza desde fines del siglo pasado, recién después de 1929 tuvo lugar el derrumbe del Estado liberal, y su sustitución por una nueva forma de Estado capitalista. En general, el Estado no podía continuar desempeñando un papel residual frente a una situación de crisis que se acentúa y desempleo que crece. Aunque no se trataba de un fenómeno nuevo, (pues desde sus orígenes el desenvolvimiento capitalista tuvo un carácter cíclico en que las fases de expansión concluían irremediablemente en crisis, seguidas de agudas depresiones) llegó a adquirir tales dimensiones que hizo peligrar la estabilidad del sistema y modificó profundamente las funciones estatales.

La dotación de instrumentos se amplía al resurgir el intervencionismo estatal. Indudablemente, no consiste en un neomercantilismo ya que las características de la época son totalmente distintas y los problemas del capitalismo son de naturaleza diferente. Por lo tanto, los instrumentos fundamentales del Estado anti-cíclico difieren de los que se utilizaron en las acciones intervencionistas del pasado.

En el nuevo arsenal de instrumentos adquieren mayor importancia los que se orientan a ampliar y diversificar la demanda global (48). Frente a la insuficiencia de la demanda agregada, el Gobierno tiene que llevar a cabo acciones para expandir las inversiones, el consumo y las exportaciones. Pero los instrumentos utilizados no se concretan sólo a proporcionar mayores estímulos e incentivos a las empresas privadas y a los individuos, sino que consisten, fundamentalmente, en la participación directa del Estado en el consumo y la inversión. En este sentido, se aplican tanto los instrumentos que afectan las intenciones, como los que impactan sobre la capacidad física y financiera; es decir, se aplican todos los instrumentos que pueden contribuir a superar la crisis.

El primer campo, y el más importante, es el de los instrumentos de la política fiscal. Esto significó un cambio sustantivo en el contenido y el uso del presupuesto, pues se tuvo que abandonar el concepto de presupuesto equilibrado, para dar lugar al déficit sistemático y al correspondiente financiamiento por medio de la deuda pública (49). El presupuesto anti-cíclico es un instrumento para combatir la crisis, ya que el Estado puede manejar el déficit con propósitos de expandir la demanda global. Las formas de provocar un déficit fiscal pueden consistir en la reducción de los ingresos fiscales, sin disminuir los gastos; o en aumentar los gastos públicos, sin incrementar paralelamente los ingresos.

La reducción de los ingresos fiscales, por medio de disminuciones en las tasas impositivas, puede estimular la demanda de inversión y la demanda de consumo, según el tipo de impuestos que se reduzcan. Si son los impuestos a la renta y al capital de las empresas, mejoran las condiciones de inversión; si son impuestos a la producción y al consumo, aumenta la demanda de consumo. Pero también se puede lograr efectos expansivos por medio de la elevación de los impuestos, cuando por medio de ellos se reduce el ahorro y otras filtraciones. Es decir, los impuestos progresivos sobre las rentas muy elevadas o sobre beneficios no reinvertidos ni distribuidos, pueden constituir un medio para trasladar recursos que permanecerían ociosos en forma de ahorros, y canalizarlos hacia la circulación, por medio del gasto público.

Sin embargo, el mayor instrumento del Estado anti-cíclico, desde sus inicios, es el gasto público. Lo que estuvo más asequible, en las primeras etapas de la crisis, fueron los programas de obras públicas e inversiones en servicios sociales (construcción de carreteras, parques, calles, edificios, escuelas, hospitales, monumentos, etc.), que servían para proporcionar empleos y generar ingresos. Más tarde, las inversiones en servicios sociales incorporaron los gastos en la construcción masiva de viviendas, con los que se dinamizó la construcción.

El uso de la demanda pública, a través del presupuesto anti-cíclico sirvió tanto para provocar efectos expansivos sobre el empleo y los ingresos, cuanto para mantener elevado el nivel de la producción. El Estado se hizo cargo de la compra de los excedentes de la producción en diversos rubros, especialmente agrícolas, mineros e industriales. Las compras de trigo

y granos en general, se hicieron para sostener ese tipo de producción; lo mismo, las reservas de materias primas mineras que acumuló el Estado, servían al propósito de mantener los niveles de la producción minera. Pero, el rubro más importante del gasto público (desde entonces hasta ahora) está constituido por los gastos militares, especialmente en la compra de equipos y maquinaria de guerra. El gasto militar llegó a convertirse en la palanca principal del Estado anti-cíclico, pues, permite mantener y expandir, sin restricciones de mercado, la producción de la industria pesada y las ramas industriales más avanzadas. Además, acrecentó la participación estatal en la producción, especialmente en los servicios públicos.

Con el gasto anti-cíclico se desarrollaron ampliamente las transferencias corrientes del Estado, en forma de subvenciones a las empresas y subsidios a las familias y personas. Las subvenciones se orientan a evitar el cierre de ciertas empresas como consecuencia de la crisis; y los subsidios a los desocupados proporcionan poder de compra a quienes han perdido su fuente de ingreso. El gasto anti-cíclico se amplía en la fase depresiva del ciclo y se restringe en la fase de expansión, a fin de lograr efectos compensatorios frente a los cambios en el nivel de la actividad privada.

Así, los instrumentos de la política fiscal recibieron atención preponderante en las acciones económicas del Estado anti-cíclico, cuyo radio de influencia trascendió las funciones generales, para avanzar en las funciones sociales y en las económicas.

También los instrumentos de la política monetaria se desarrollaron con amplitud, especialmente debido a la superación de las restricciones que el patrón-oro imponía en el uso de los instrumentos monetarios y financieros. El principal es la creación de dinero de acuerdo con las necesidades de liquidez de la economía. La creación de dinero es también uno de los grandes instrumentos para expandir la demanda; se vincula indisolublemente con el déficit fiscal y con el manejo de la deuda pública interna. El Estado anti-cíclico facilitó un notable avance en los sistemas monetarios dirigidos por bancos centrales que manejan un conjunto muy diversificado de instrumentos y que disponen de un enorme poder en el sistema económico. Las posibilidades de expandir la oferta monetaria, en condiciones prácticamente ilimitadas, facilitan el uso del redescuento, las operaciones de mercado abierto y otros instrumentos de

gran impacto en el funcionamiento económico (por ejemplo, la tasa de interés).

En materia de comercio exterior, se mostró también una enorme riqueza de instrumentos. Resurgieron los de carácter proteccionista, para frenar las importaciones; así, se aplicaron reajustes en las tarifas arancelarias de importación, prohibiciones, cuotas o contingentes, reglamentaciones de sanidad, calidad y otras, permisos o autorizaciones previas y otras regulaciones. Los países desarrollados usaron también las devaluaciones con propósitos competitivos y suspendieron, durante breves períodos, la convertibilidad de las monedas en oro. El multilateralismo fue reemplazado por los convenios bilaterales sobre comercio y pagos, con características discriminatorias y selectivas. La época de los años 30 estuvo marcada por verdaderas guerras comerciales entre las grandes potencias, que usaban no sólo los instrumentos normales o genuinos, sino también otros como el *dumping*, el boicot y las discriminaciones de todo tipo. En muchos casos, se hizo uso de la moratoria de la deuda externa. También se establecieron regulaciones estrictas sobre el movimiento internacional de capitales.

Los instrumentos del Estado anti-cíclico no se redujeron a las áreas tradicionales que hasta aquí se han mencionado. Cubrieron, además, un amplio espectro de funciones y actividades, cuyo contenido básico se orientó al establecimiento de las condiciones de acumulación y reproducción capitalista. En un sentido restringido, la introducción de muchos de estos instrumentos adquirió el carácter de reformas para restaurar la dinámica del sistema, sin alterar sus aspectos esenciales. De esta manera, el nuevo intervencionismo llegó a representar la respuesta, en la organización estatal, frente al predominio de los monopolios y oligopolios, que se desenvuelven en el contexto de la crisis general del capitalismo.

Entre las áreas instrumentales no tradicionales corresponde citar la de precios, ingresos, abastecimientos, administración, tecnología, y otras. En cuanto a precios, los instrumentos más utilizados se refieren a los precios de garantía para la producción agrícola, y la protección frente a la competencia externa; en lo relativo a ingresos, se anotan los instrumentos aplicados para mejorar la rentabilidad del capital y regular el desenvolvimiento de los salarios; en los abastecimientos, se incluye todos los mecanismos para resolver los problemas de logística en el funcionamiento militar y de suministro de recur-

tos para el Estado en su conjunto, y además, la formación de reservas estratégicas para asegurar un flujo normal de materias primas; en la administración, se citan las innovaciones en materia presupuestaria y la introducción de mejores técnicas de gestión en el aparato del Estado; en la tecnología, están los gastos estatales en investigación y desarrollo, y las acciones directas del Estado en la creación y adaptación de tecnologías. Con el uso de estos instrumentos, y otros, el Estado anti-cíclico, llegó a diferenciarse radicalmente del Estado liberal.

40. *Instrumentos del Estado desarrollista.*— El Estado desarrollista, surgido después de la Segunda Guerra Mundial, elevó notablemente el grado de participación e intervención en la economía. Condujo a un sólido ensamblamiento de intereses entre el Estado capitalista y las grandes corporaciones que tienen a su cargo las actividades productivas más avanzadas. El Estado se convirtió en el principal motor de la dinámica económica, sobrepasando en mucho la simple función reguladora de los ciclos. En este sentido, significa mucho más que una evolución del Estado anti-cíclico, puesto que pasó a constituirse en el verdadero sostenedor del proceso de reproducción del sistema (50). En la fase anterior, su actividad fue complementaria; es decir, pretendía desencadenar efectos compensatorios en las fluctuaciones de la demanda privada. Pero, ahora es el eje de la dinámica del sistema y asume una responsabilidad de primer orden en la creación de las condiciones esenciales para la rotación del capital y la acumulación constante.

Los instrumentos básicos son aquellos que influyen sobre la inversión. Para elevar la tasa de crecimiento del ingreso real per-cápita, se considera indispensable incrementar la tasa de formación de capital. Toda la acción estatal debe orientarse a favorecer las condiciones que hacen posible la adopción de decisiones favorables a la inversión. La mantención de un alto nivel de la demanda agregada es un requisito para el crecimiento económico, además de ser un elemento indispensable de estabilización. Así, el uso de los instrumentos debe adquirir una característica de permanencia, de continuidad, hasta que se concreten los resultados propuestos. La presencia del Estado, a través de sus instrumentos, deja de ser esporádica o circunstancial.

En esta nueva función, utiliza a fondo los instrumentos que se pusieron en práctica en el periodo anterior, pero los amplía y diversifica, modificando su carácter. El área instru-

mental de mayor influencia reside en el ingreso y gasto público. Por el lado de los ingresos, dos son los instrumentos más importantes: la rebaja de impuestos y la deuda pública. Las desgravaciones fiscales de mayor influencia para fomentar la inversión, son las que reducen los impuestos sobre los beneficios de las empresas; pues, mejoran de manera inmediata la tasa de rentabilidad (51). Pero, también se usa la reducción de los impuestos sobre la renta personal, para elevar la demanda de consumo y ampliar las condiciones de realización.

El instrumento de la deuda pública es quizá el más significativo en el campo de los ingresos públicos. La posibilidad de crear crédito, en magnitudes que pueden acrecentarse sin límite definido, y su uso discrecional, dan al Estado un poder inmenso para actuar en lo económico. En primer lugar, permite financiar cualquier tipo de gasto y por cualquier cuantía, prácticamente sin restricciones. Pero también permite reducir los impuestos sin que el nivel de los gastos se reduzca necesariamente. La creación de deuda llega a constituirse, de este modo, en el instrumento más idóneo para una política de crecimiento; pues hace posible que el Estado funcione con déficit presupuestario persistente, ya sea por reducción de impuestos o expansión de los gastos. El poder de crear crédito, en forma discrecional, es el instrumento más poderoso en manos del Estado capitalista, desde la quiebra del patrón oro clásico.

El uso selectivo del gasto público es otro de los instrumentos fundamentales del Estado desarrollista. Ya no se trata solamente del gasto compensatorio, para equilibrar la demanda; es un gasto sostenido que se utiliza con la intención de lograr el mayor impacto sobre los flujos globales y optimizar la tasa de crecimiento económico. Para ampliar, hasta donde sea posible, los efectos expansivos del gasto público, se priorizan las inversiones según el impacto sobre la producción y el mercado. En el gasto corriente, las compras de bienes y servicios, junto con las transferencias corrientes (subsidios y subvenciones), se realizan tanto para cubrir las funciones generales y lograr efectos estabilizadores, cuanto para expandir permanentemente la demanda. Pero el gasto de inversión desempeña el papel de llave maestra, pues se utiliza para impulsar la construcción y las industrias que actúan como fuerzas motrices. El gasto militar, en maquinarias y equipos de guerra, junto con el gasto para la conquista del espacio, cumplen una función estratégica en el proceso económico y en la innovación tecnológica. La

militarización de la economía llegó a constituirse en un aspecto inseparable de la política de crecimiento.

El conjunto de instrumentos del área fiscal está contenido en el presupuesto público, que es objeto de profundas modificaciones en relación con las etapas anteriores. El presupuesto del Estado desarrollista es el *presupuesto funcional* que abre enormes posibilidades para el uso del ingreso y el gasto público, elevando al máximo los efectos económicos de la política fiscal. Este presupuesto, llamado presupuesto-programa o presupuesto por programas, es un verdadero plan de acción del Estado. En él se define los objetivos generales y las metas concretas, para cada función, sub-función, programa, sub-programa, actividad y proyecto, lo que posibilita la racionalización de las acciones estatales. El programa es la unidad sustantiva para la asignación de recursos, coordinación, ejecución y control del presupuesto público. La introducción de este tipo de presupuesto permite elevar notablemente la eficiencia en el uso de los instrumentos, eliminando duplicaciones en el gasto, incongruencias en la ejecución y, sobre todo, facilitando la evaluación de los resultados de la gestión presupuestaria.

Los instrumentos de la política monetario-financiera se concentran alrededor de la tasa de interés, que desempeña un papel principal para estimular la inversión. La existencia de dinero "barato" facilita a los empresarios privados el cumplimiento de su función movilizadora de recursos reales. El Estado debe proporcionar las cantidades suficientes de dinero para satisfacer la demanda de liquidez de la economía, pero también debe usar esta herramienta para estimular la expansión. El uso combinado de los instrumentos fiscales y monetarios tiene efectos potenciados sobre los niveles de actividad. El poder de modificar la cantidad de dinero, según los requerimientos de la política económica, es, pues, una herramienta decisiva (52) para regular la tasa de interés. La creación de dinero es creación de deuda, de modo que también por este lado se retorna a ese gran instrumento constituido por el poder del Estado de crear crédito en forma discrecional. Los canales para la creación primaria de dinero consisten en el financiamiento del déficit fiscal, a base de emisiones inorgánicas, y la expansión del crédito al sector privado, por medio del redescuento del Banco Central. La creación secundaria se regula con el sistema de encaje legal y otros instrumentos monetarios.

En el campo de la economía internacional, el Estado desarrollista procuró elevar sustancialmente los flujos de mercancías y capitales, para lo cual procuró la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, en un intento de restablecer condiciones de libre comercio, por lo menos aproximadas a las de comienzos del siglo XX. La creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), se orientó a facilitar los pagos, las inversiones y el comercio, respectivamente. Sin embargo, los países capitalistas desarrollados mantuvieron un sistema proteccionista para ciertas actividades internas y utilizaron un comercio discriminatorio con los países socialistas y algunos países nacionalistas revolucionarios. Además, hicieron uso de prácticas e instrumentos neocolonialistas para asegurar la dependencia de los países nuevos, tanto en su condición de mercados como de fuentes de materias primas. En este sentido, el Estado desarrollista se sirvió de la cooperación internacional, los acuerdos militares, los instrumentos financieros e incluso los mecanismos ideológicos y culturales, para consolidar una periferia dependiente. La utilización del déficit de la Balanza de Pagos es, asimismo, un instrumento de la política de crecimiento, pues hace que un país pueda consumir o acumular en mayores dimensiones que las permitidas por su producción interna. Este instrumento está vinculado con la creación de deuda (53).

Como puede verse, la creación de deuda es un instrumento que abarca las diferentes dimensiones de la acción del Estado desarrollista. No se trata sólo de la creación de crédito en el interior de cada país, sino también en el contexto de la economía mundial. La creación de liquidez internacional es una creación de deuda por parte de aquellos países que tienen el privilegio de emitir medios de pago aceptados internacionalmente. El canal para la creación de liquidez internacional es el déficit en la Balanza de Pagos de los países centrales; déficit que de esta forma contribuye a elevar los niveles de acumulación, para servir al crecimiento económico. Resulta, entonces, que la inflación, interna e internacional, es un instrumento del Estado desarrollista.

Mención especial requieren los instrumentos de integración económica que se desarrollaron en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. La necesidad de crear grandes espacios económicos integrados responde a las características tec-

nológicas y a las grandes dimensiones de la inversión en las industrias más dinámicas. La creación del Mercado Común Europeo se dió en sucesivas fases que se iniciaron con la desgravación progresiva y la supresión de las barreras no arancelarias entre los países participantes, y luego continuaron con el arancel externo común y la armonización de políticas económicas, hasta la constitución de mecanismos de coordinación política. El proceso de integración de los países europeos está también relacionado con la descomposición del viejo sistema colonial.

La diversidad de los instrumentos empleados en este período histórico, es tan grande que, sin mucho error, puede decirse que las distintas áreas de la acción estatal (política, militar, cultural, diplomática, educativa, religiosa, etc.) están al servicio de objetivos económicos. El entrelazamiento de los intereses del Estado y de las grandes corporaciones es muy estrecho, debido a lo cual, en muchos aspectos, la división usual entre Sector Público y Sector Privado pierde significado real y se convierte en una mera clasificación formal.

En conclusión, el Estado desarrollista utilizó un aparato extraordinariamente diversificado de instrumentos de política económica. Junto a las áreas citadas, corresponde anotar la de precios, ingresos, abastecimientos, administración, tecnología y muchas otras. Con estos instrumentos, el Estado jugó un rol decisivo en el desenvolvimiento de la economía contemporánea, y resultaría imposible explicar la dinámica de la sociedad capitalista a partir de la Segunda Guerra Mundial si no se analiza, como punto de referencia central, la acción del Estado en el quehacer económico. Tampoco es posible comprender los problemas de hoy si no se estudia a fondo las consecuencias de la política económica del Estado desarrollista.

50. *Los ensayos actuales.*— La agudización de la crisis general del capitalismo condujo a un rápido deterioro del Estado desarrollista. El uso de los instrumentos inflacionarios, tanto en el plano interno de cada país, como en todo el contexto de la economía capitalista mundial, condujo a éxitos momentáneos, aunque verdaderamente espectaculares. Los países centrales vivieron desde la Segunda Guerra Mundial una rápida expansión, acompañada de una atenuación de las fases recesivas del ciclo económico. Las cifras de sus principales variables globales, como el producto, inversión, consumo, comercio exterior

y otras, mostraron elevadas tasas de crecimiento. Pero, en menos de tres décadas empeoraron los problemas económicos de tal manera, que el Estado tuvo que recurrir al uso de nuevos instrumentos enfocados a atenuar sus rigores y evitar su propagación.

Los países capitalistas desarrollados se vieron en la necesidad de ampliar sus exportaciones globales de mercancías y capitales, pero especialmente las destinadas a la periferia. Para ello, entre otras medidas, indujeron a los gobiernos de los países dependientes, a fin de que otorguen estímulos y garantías especiales a la inversión de capitales extranjeros, sobre todo en lo relativo a depreciación acelerada, libre convertibilidad para la repatriación de ganancias y capitales, garantías de no nacionalización y garantías de indemnización en el caso de pérdidas por convulsiones políticas (54). Además, en los convenios bilaterales de cooperación económica se introdujo la cláusula sobre el uso obligado de los recursos provenientes de préstamos (créditos atados) y la cláusula de la adicionalidad. Según tales cláusulas, el país que obtenía un préstamo se comprometía a utilizar esos recursos exclusivamente en la compra de mercaderías producidas en el país prestamista (créditos atados); pero, además se obligaba, adicionalmente, a ampliar la lista de sus importaciones provenientes, con exclusividad, del país prestamista (55) aunque ellas se financiaran con las propias divisas del país deudor (adicionalidad o aditividad). Ambos instrumentos tenían por objeto reforzar los nexos de dependencia de los países periféricos (56).

Pero las medidas adoptadas, en su conjunto, resultaron insuficientes para atenuar, y mucho menos resolver los problemas económicos de los países centrales. Ante la imposibilidad de contenerlos, dentro del marco del sistema económico internacional establecido por el convenio de Bretton Woods, suscrito a fines de la Segunda Guerra Mundial, los países centrales, con Estados Unidos a la cabeza (57), decretaron la inconvertibilidad, restablecieron el proteccionismo (mediante elevación de aranceles, establecimiento de cuotas, prohibiciones, reglamentaciones y la creación de impuestos especiales), dispusieron la flotación de sus monedas, dejaron de lado muchos de sus compromisos internacionales e iniciaron la búsqueda de nuevos esquemas de política económica.

La aparición del fenómeno de la *estanflación* determinó la crisis del Estado desarrollista. Los problemas centrales de

la sociedad capitalista contemporánea son la inflación y el desempleo. El Estado capitalista tiene que readecuarse para enfrentarlos; es decir tiene que modificar sus instrumentos, a partir de una previa definición del nuevo gran objetivo central que determinará la reestructuración de sus funciones. Sobre este punto se presentaron consideraciones detalladas en el capítulo anterior.

Los ensayos actuales más importantes se verifican en los Estados Unidos de América y en Francia. Estas experiencias siguen rutas diferentes que se traducen en prácticas distintas de política económica. Ambos ensayos deben ser considerados todavía con carácter tentativo, mientras no desplieguen el conjunto de medidas que han programado y no logren las condiciones mínimas de irreversibilidad capaces de tipificar una nueva forma para el Estado capitalista.

El gobierno norteamericano de Ronald Reagan sigue la línea de un neo-conservadorismo que cuestiona las formas actuales de intervención del Estado y pretende el retorno a una etapa de vigencia plena de las leyes del mercado. El neo-conservadorismo sostiene que existe una profunda crisis política, que se manifiesta en la creciente pérdida de legitimidad de los regímenes democráticos y de sus clases gobernantes (58). Esta crisis no puede ser atribuida a las instituciones fundamentales de la economía capitalista, sino a razones de orden moral y cultural. Propone la reafirmación de la autoridad y protección del gobierno, pero éste debe recuperar su racionalidad y eficacia (59). Para ello es preciso recortar las excesivas actividades estatales, especialmente los programas sociales y asistenciales que, además de reducir la racionalidad y la eficacia del Estado, distorsionan seriamente las actitudes individuales y colectivas. El mercado debe ser liberado de las restricciones que perturban su normal funcionamiento. Plantean una nueva forma de articulación entre el Estado y la sociedad civil, a base del fortalecimiento de la autoridad y un aislamiento progresivo del Estado, por una parte; y de la vigencia plena de las leyes del mercado, por otra.

El programa económico del Presidente Reagan (60) utiliza la reducción de impuestos y los recortes en programas de gasto público, junto con otros instrumentos de política monetaria. Según Reagan su programa está dirigido "a reducir el crecimiento en el gasto y en la imposición gubernamental, a reformar y eliminar aquellas regulaciones que sean innecesarias y

contraproducentes, y a estimular una política monetaria consistente dirigida a mantener el valor de la moneda" (61). Las medidas concretas de reducción del gasto se refieren a recortes en el programa de ayuda financiera para gastos médicos a personas de bajos ingresos y para ayuda a familias con niños dependientes; eliminación del programa de empleos que se desarrolla bajo la CETA (Comprehensive Employment Training Act); eliminación de los subsidios a los trabajadores desplazados por la competencia extranjera; reducción de los pagos por desempleo; recortes al programa de seguridad social; reducción de los subsidios a las empresas; eliminación de los programas de educación bilingüe y otros programas sociales. En la rebaja de impuestos, reduce las tasas de los impuestos personales y otorga la depreciación acelerada de los activos fijos de las empresas. En materia monetaria se propone controlar la cantidad de dinero para evitar su crecimiento exagerado. Finalmente, el programa consiste en controlar las regulaciones ineficientes y onerosas, eliminando algunas y reformando otras.

Es útil anotar que en materia de gastos, el programa de Reagan significa una reasignación de los mismos, ya que si bien provoca una reducción de los programas sociales, los incrementa en los rubros relacionados con la producción de armas y materiales de guerra (62). Lo que se reduce en programas para preservar y mejorar la vida, se destina a rubros para provocar la muerte.

El programa económico del gobierno francés, presidido por Francois Mitterrand, es sustancialmente distinto del norteamericano. Los instrumentos más importantes son las reformas estructurales. La concepción que está detrás de esta política considera que el sistema capitalista genera desequilibrios económicos y provoca injusticias sociales; conduce a la desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso y se sustenta en la dependencia y explotación de los países atrasados. "La tendencia natural del gran capital, señala F. Mitterrand, es acelerar las fusiones y las concentraciones, para seguir aumentando los beneficios" (63). La socialdemocracia lucha contra la explotación del hombre por el hombre, y "para que ésta cese, es necesario empezar por cambiar las estructuras económicas que son el factor principal, y es necesario, asimismo, atacar a una sociedad consagrada a la búsqueda del beneficio por el beneficio" (64). En el programa del gobierno francés se reco-

noce la necesidad de la intervención del Estado para corregir los desequilibrios y las desigualdades, y para frenar el crecimiento de los monopolios y la concentración.

Entre los instrumentos, de orden estructural, más significativos del programa francés están las estatizaciones de los 10 más importantes grupos industriales y la de todos los bancos privados. Con la estatización de la banca y de las industrias más avanzadas, se ampliarán considerablemente las funciones económicas del Estado francés y dispondrá de nuevos instrumentos para dirigir el proceso económico y social. Esta política se complementa con la creación, a breve plazo, de 200.000 empleos, el incremento de las prestaciones sociales y el aumento del poder adquisitivo de las masas. También se incluye la reducción de la jornada de trabajo a 35 horas semanales; la fijación de 60 años como edad tope para la jubilación; la creación de impuestos sobre las grandes fortunas (superiores a tres millones de francos); establecimiento de estímulos selectivos del consumo popular; aumento del salario mínimo y del salario familiar; ejecución de programas de construcción de viviendas; la reforma regional; y otros instrumentos para reanimar la producción industrial. En la política económica internacional se propone elevar el porcentaje de las transferencias hacia los países subdesarrollados, y el control de la producción y exportación de armamentos.

En síntesis, los aspectos definitorios en el paquete de medidas del gobierno francés se refieren a las reformas, la defensa de los derechos humanos, la redistribución del ingreso para incrementar el consumo popular de las clases menos favorecidas y otros que se vinculan con el propósito de "avanzar hacia el crecimiento, reanimar la producción industrial, el movimiento, en una palabra, la vida" (65).

Los ensayos norteamericano y francés transitan, indudablemente por diferentes vías. En cuanto a los instrumentos, parece mostrarse una actitud contrapuesta. En el caso norteamericano se estaría en camino de una reducción de determinadas funciones estatales y la supresión de muchos instrumentos; pero hasta el momento lo que se observa es una readecuación. En el francés, se afianza la presencia del Estado, con la consecuente multiplicación de los instrumentos. Lo que se puede anticipar es que la importancia del Estado no disminuirá en Estados Unidos y menos en Francia, aunque es previsible una modificación sustantiva en el conjunto instrumental que operará en cada caso.

Una referencia adicional merece la política económica del gobierno conservador británico, presidido por Margaret Thatcher; pues, si bien los instrumentos que usa no son muy distintos de los del programa norteamericano, es útil comprender lo que ocurre en la fase de la declinación de Inglaterra. El programa de la señora Thatcher sostiene la lucha contra la inflación y se propone reducir la participación directa e indirecta del Estado en la economía. Los instrumentos utilizados son: la reducción de impuestos personales, la contracción del gasto público, el control de la masa monetaria, y la progresiva restitución de empresas públicas al sector privado (66). Se utiliza, además, instrumentos para disciplinar la fuerza de trabajo a través de la revisión de la legislación laboral orientada a modificar los derechos y atribuciones del movimiento sindical; la creación de impuestos indirectos; la reducción de los programas para promover el empleo, de las subvenciones a empresas en dificultades, y de los gastos en construcción de viviendas; la elevación de la tasa de interés; la supresión de los controles de cambio; y otros. Asimismo, el gobierno británico abandonó la política de ingresos, restableció la negociación colectiva libre; disolvió la Comisión de Precios y revisó las políticas regionales, industriales, y de empleo (67).

Los ensayos actuales confirman la crisis del Estado desarrollista, pero todavía no permiten ver con claridad la orientación que prevalecerá en la utilización de los instrumentos de la política económica de los países centrales. En una primera imagen se observa el predominio de los instrumentos anti-inflacionarios, pero no existe coincidencia sobre la naturaleza y uso de los mismos. Esto hace ver que la disputa por los instrumentos adquirirá notable importancia en el futuro inmediato. En esa disputa aflorará de nuevo, y con mayor fuerza, el enfrentamiento fundamental entre la burguesía y el proletariado.

60. *Otras experiencias.*— Las anotaciones de los puntos anteriores se han referido a los instrumentos utilizados por los países capitalistas desarrollados, en las grandes etapas de su evolución. El propósito de las mismas consiste en mostrar sus características principales, especialmente en cuanto a las orientaciones seguidas por los esquemas dominantes en la política económica. Es obvio que se trata de una simplificación, quizá demasiado generalizadora, puesto que la realidad del desarrollo capitalista presentó, en cada etapa, una gran diversidad de situaciones y una variedad extraordinaria en el manejo

instrumental. Esto se debe a limitaciones propias de un trabajo escrito para servir en cursos de política económica, que sólo puede puntualizar los temas y sugerir líneas de profundización, pero sin agotarlas. Las mismas salvedades corresponden para el análisis de los instrumentos del Estado socialista y del Estado nacionalista revolucionario.

a) *Instrumentos del Estado socialista.*— En el capítulo anterior se anotó que el desarrollo socialista tiene un carácter planificado. Tal es el primer rasgo a destacar en el análisis de los instrumentos. La planificación expresa la función económico-organizadora del Estado socialista y es la forma bajo la cual se lleva a cabo la dirección consciente de la economía nacional. Es el instrumento que sirve al Estado para ejecutar su política económica; es decir, le permite diseñarla, dirigirla y aplicarla. Estas consideraciones reflejan que en el Estado socialista la política económica tiene un contenido totalmente distinto del que se observa en el capitalismo. En el socialismo, el Estado, por medio de la planificación, tiene a su cargo la dirección del proceso económico y la reproducción del sistema económico en su conjunto. En dichas condiciones, la política económica puede desarrollarse en su más amplio sentido.

El Estado socialista cumple dos funciones principales: la económico-organizadora y la educativa-cultural. En su función económico-organizadora, cubre todas las dimensiones de la economía del país. “El Estado planifica el desarrollo de toda la economía nacional: el volumen y la estructura de la producción y la circulación de mercancías, el abastecimiento de productos agrícolas, el trabajo de todos los tipos de transporte, el ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo, el progreso de la técnica, el volumen y la estructura de las inversiones de bienes de capital, la distribución de las fuerzas productivas” (68). De esta forma, el propio Estado socialista viene a constituirse en el instrumento más importante con que cuenta la sociedad para el desarrollo de la economía socialista (69).

Los instrumentos más inmediatos en la fase de la transformación socialista son las estatizaciones y nacionalizaciones, a partir de las cuales los medios de producción cambian de propiedad, pasando de manos privadas al control estatal. Este es el punto de arranque en el cambio de las relaciones de producción, aspecto que constituye la esencia del tránsito del capitalismo al socialismo (70). Las nacionalizaciones y estatizaciones abarcan las ramas básicas de la actividad económica, es-

pecialmente la gran industria, la banca y el conjunto del sistema financiero, el gran comercio, los medios de comunicación, los medios de transporte, la energía y todas las ramas dominadas por el gran capital (71). La nacionalización de la tierra (72) es también uno de los instrumentos fundamentales para la expropiación de los grandes latifundios y para llevar a cabo la transformación socialista de la agricultura.

En la fase de la construcción socialista (73) el manejo instrumental tiene por objeto acelerar el desarrollo económico-social, a base de un rápido crecimiento en la productividad del trabajo. La política agraria impulsa la cooperación entre los campesinos, bajo el control del Estado socialista. Lenin decía que: "La cooperativa, si abarca la sociedad entera, en la cual la tierra está socializada y las fábricas nacionalizadas, es socialismo" (74). En su artículo "Sobre la cooperación" Lenin señaló que: "...hay que conceder una serie de privilegios económicos, financieros y bancarios a la cooperación: en esto debe consistir el apoyo prestado por nuestro Estado socialista al nuevo principio de organización de la población". Junto con las cooperativas agrícolas se establecen las granjas estatales y los servicios técnicos de apoyo, como las estaciones de máquinas y tractores. Se aplican también, algunos por períodos breves, las coacciones administrativas directas, los impuestos en especie, los impuestos sobre los ingresos, la fijación de precios agrícolas, la planificación central de las inversiones y las siembras, las normas de colecta, la fijación de planes de compras de productos agrícolas por el Estado, la investigación científica, y una enorme multiplicidad de instrumentos que se expresan en los distintos niveles de la planificación.

En la industria, la transformación comienza por la estati-zación, de la cual surge la empresa socialista que funciona de acuerdo con los planes globales (75). El establecimiento de cifras de control o indicadores básicos para las empresas, tiene en cuenta la relación entre las posibilidades técnicas y las metas globales fijadas por los planes. En una primera etapa, los indicadores obligatorios eran fijados por una dirección altamente centralizada; pero, posteriormente se amplió la autonomía de las empresas, modificándose el tipo de indicadores aplicados. En las tareas de compatibilización se usa el método de los balances, complementado con tablas de transacciones inter-industriales (76). Existen dos tipos de balances, de recursos en especie y balances en valor. Los primeros comprenden los balances de mano de obra, balances de capacidad productiva y

balances de materias. Los balances en valor se refieren a los flujos monetarios y financieros. Así, los instrumentos de la política industrial son manejados por el sistema de planificación global y por las empresas socialistas.

El sistema financiero funciona íntegramente a cargo del Estado, que es el responsable de la formación y utilización planificada de los recursos monetarios para asegurar la reproducción socialista ampliada. Las finanzas de la sociedad socialista abarcan tanto las finanzas de las empresas socialistas como las generales del Estado (77). Las finanzas cumplen dos funciones: de distribución y de control. La función de apoyo en la distribución de la renta nacional se ejecuta mediante el impuesto de circulación, los descuentos sobre el superávit de las empresas, las deducciones sobre el salario de los obreros y empleados que se destinan al fondo de seguros sociales, y otros. La función de control financiero tiene lugar mediante la regulación de los medios de circulación, la distribución del superávit de las empresas, y la formación y el empleo del fondo de salarios y de diversos fondos de incentivos. El control financiero es ejercido a través de las finanzas de las empresas, del presupuesto del Estado y del sistema bancario estatal. Existe, por tanto, una regulación total de los flujos financieros. La circulación monetaria es planificada por medio de las rotaciones monetarias del Banco de Emisión o mediante los planes de caja, que es el balance de la circulación monetaria. También es de gran utilidad el balance de ingresos y gastos monetarios de la población, que sintetiza el movimiento monetario entre la economía socializada y la población.

En los países socialistas los intercambios con el exterior son monopolizados por el Estado; el que también ejerce el monopolio de las divisas. El Estado prepara y ejecuta los planes de perspectiva y los planes corrientes de intercambios con el exterior, tanto en lo referente a las importaciones como a las exportaciones. Dichas transacciones están centralizadas en un organismo estatal, p. e. el Ministerio de Comercio Exterior, pero en algunos países socialistas las empresas tienen acceso directo al mercado externo, gozando de una mayor autonomía en sus operaciones.

También se utilizan los instrumentos de integración económica entre los países socialistas. Al respecto, el 25 de enero de 1949, fue creado el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM) para fortalecer los vínculos económicos entre esos países. El proceso de integración fue profundizándose cons-

tantemente. Así, en la primera etapa (1949-1953), fueron establecidos los acuerdos comerciales de clearing bilateral, los acuerdos de normalización técnica y estadística y se crearon agencias bilaterales de cooperación técnica y científica. En una siguiente etapa (1954-1963) las acciones se encaminaron en procura de la especialización productiva de los países y la coordinación de los planes de desarrollo, estableciéndose acuerdos multilaterales de intercambio comercial, y se realizaron tentativas para impulsar acuerdos de clearing multilateral. En el período 1964-1969 tuvo lugar la creación del Banco Internacional de Cooperación Económica con el objeto de facilitar el pago multilateral de los créditos y adeudos entre los países miembros, llegándose, finalmente, a consolidar la organización del clearing multilateral. A partir de 1970 el proceso integrador alcanzó formas superiores, mediante la creación de un sistema de crédito a largo y medio plazo, destinado a favorecer el desarrollo de empresas comunes, y la coordinación de la política económica, social, científica y técnica; la colaboración en el dominio científico y técnico; la colaboración en el comercio exterior y los precios; el perfeccionamiento de las relaciones monetarias y financieras; la cooperación industrial y la aplicación de medidas especiales en favor de los países miembros menos desarrollados (78).

En la dirección planificada de la economía socialista, la política de precios constituye un eslabón importante (79). La línea fundamental consiste en lograr una reducción gradual y planificada de los precios de producción. Las principales acciones se dirigen a reducir los gastos de trabajo vivo y trabajo materializado. Empero, si bien la línea general es la reducción sistemática de los precios al por menor, ésta tiene un carácter diferenciado, por grupos de mercancías, y, en algunos casos, se usa la elevación de los precios para ciertos productos. La planificación de los precios se basa en los precios de producción, a partir de los cuales se establecen distintos tipos de precios (precios fijos, precios límites, precios de contrato, etc.), sometidos a un control riguroso del Estado.

Las notas precedentes permiten atisbar la gran amplitud y complejidad en cuanto a la naturaleza y manejo de los instrumentos del Estado socialista. El detalle con que se ha descrito algunas áreas obedece a la intención de dar una idea de la vastedad de los campos que incorpora. La experiencia particular de cada país es inmensamente rica, y es imposible reflejarla en un resumen de carácter ilustrativo como es éste.

No se hace referencia, por ejemplo, a la autogestión yugoeslava, a la comuna popular china y a otras innumerables aportaciones de cada país. Lo que debe quedar claro es que la naturaleza del Estado socialista es completamente diferente de la del Estado capitalista, y esta diferencia se manifiesta en la política económica.

b) *Instrumentos del Estado nacionalista revolucionario.*— Las reformas constituyen el instrumento más característico del Estado nacionalista revolucionario (80). Además, practica un severo proteccionismo de las actividades internas con el propósito de crear condiciones para su desarrollo. En la lucha por la nación, implanta medidas de claro contenido anti-imperialista y anti-feudal; las primeras, para consolidar mecanismos autónomos de decisión, y las segundas, para remover los obstáculos que dificultan el desarrollo de las fuerzas productivas. Gran parte del contenido de la política económica del nacionalismo revolucionario es de defensa del patrimonio nacional frente a la explotación extranjera, pero también procura el desencadenamiento de las fuerzas dinámicas responsables del desarrollo de la nación. Surgido como resultado de movimientos sociales típicos de países de desarrollo tardío, este Estado asume las tareas fundamentales en la transformación económica, en la organización de la vida social y en el enfrentamiento a las fuerzas negadoras de la nación.

Oscar Lange les dá la denominación de "modelo nacional revolucionario", y Michal Kalecky califica como "regímenes intermedios" a los estados nacionalistas revolucionarios. Lange y Kalecky consideran que es un modelo en formación, que no ha cristalizado, todavía, en perfiles tan definidos como el capitalismo o el socialismo; es decir, no son capitalistas típicos ni socialistas, pues muchos de esos países conservan rasgos acentuados de la etapa tribal, y las clases sociales están poco desarrolladas. Para los sostenedores del nacionalismo revolucionario, el desarrollo económico y social no es un proceso espontáneo, sino que exige el esfuerzo consciente de la planificación. Son partidarios del fortalecimiento del capitalismo de Estado y de las inversiones públicas, que son consideradas el factor más activo y dinámico del desarrollo.

El primer tipo de transformaciones consiste en la nacionalización de todo o la parte sustantiva del capital extranjero, que generalmente controla las ramas básicas de la producción y acapara la mayor parte del excedente económico. Por lo general, las nacionalizaciones implican al mismo tiempo esta-

tizaciones, que sirven de base para la conformación de un amplio Sector Público, localizado en las ramas estratégicas de la economía. En algunos casos, las estatizaciones alcanzan también al capital monopolístico nacional que asume actitudes solidarias con el capital extranjero; pero lo más corriente es que traten de movilizar el capital privado autóctono hacia la inversión productiva.

Entre las medidas de protección de la economía está el control de los cambios extranjeros, para defender el poder de compra externo; el establecimiento de barreras arancelarias y no arancelarias, para frenar las importaciones, reorientarlas y asegurar mercado a la producción interna; la acción directa del Estado para lograr la apertura y diversificación de mercados para las exportaciones, que son apoyadas con instrumentos fiscales y no fiscales; la intervención directa del Estado en las negociaciones sobre transferencia de tecnología; la aplicación de normas y regulaciones para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y humanos; y, en general, medidas que promuevan la iniciación y desarrollo de actividades que diversifican la producción y tienden al autoabastecimiento de alimentos, insumos básicos y ciertos bienes de capital.

La ampliación del capitalismo de Estado determina que la política fiscal, en sentido amplio, disponga de un mayor número de instrumentos. La inversión pública se realiza en proyectos de infraestructura para integrar el territorio nacional y crear economías externas para las empresas; pero también incluye proyectos estratégicos en las ramas productivas fundamentales. El ámbito de las empresas públicas se extiende paralelamente al crecimiento de las funciones del Estado y cubre el conjunto de actividades primarias, secundarias y de servicios.

En muchos casos las nacionalizaciones y estatizaciones incluyen el sistema financiero, el comercio exterior y los medios de comunicación social. Así, las actividades financieras (bancarias, de seguros, etc.) son reservadas para los nacionales o el Estado; la estatización de la banca otorga poderes al Estado para dirigir el proceso económico. Igualmente, puede establecer el monopolio total o parcial del comercio exterior, creando los organismos encargados de ejercerlos. En los casos más avanzados de nacionalismo revolucionario se estatizan los medios de comunicación social, por que se reconoce que está es una función del Estado, tan importante como la educación, salud, etc.

Para superar las trabas feudales y promover el desarrollo agropecuario, se lleva a cabo la reforma agraria, que es uno de los instrumentos esenciales del nacionalismo revolucionario. Esta medida consiste, inicialmente, en la afectación de los latifundios para repartir la tierra a quienes la trabajan, o su expropiación para constituir granjas o empresas estatales. La reforma agraria prosigue con la organización de los campesinos, bajo formas cooperativas, asentamientos colectivos y otras; y con el apoyo directo del Estado por medio de créditos, insumos baratos, semillas mejoradas, asistencia técnica, asesoramiento y organización de la comercialización, etc. La idea misma del nacionalismo revolucionario se vincula estrechamente con la solución del problema agrario.

El Estado nacionalista revolucionario no puede existir sin movimientos sociales vigorosos que arrastren a todas las fuerzas vivas de la nación. Este Estado implica una intensa lucha social no sólo contra los enemigos internos, sino esencialmente contra los factores de intervención foránea. De ahí la necesidad de fortalecer los instrumentos que promuevan o faciliten la participación popular en los mecanismos de decisión y en la distribución del ingreso. Surgido como resultado de la movilización popular, el Estado tiene que sustentarse en ella; por eso la política económica está vinculada fuertemente con el resto de su política general.

La política económica internacional se apoya en instrumentos que procuran y garantizan la independencia económica. La primera línea de acción es la defensa de los precios internacionales de los principales productos de exportación; para lo cual se usan los convenios multilaterales y bilaterales, las negociaciones internacionales, la participación activa en foros y reuniones, y otros instrumentos. Frente a los grandes bloques, ejercen una política de neutralidad y favorecen la organización de alianzas o grupos de países subdesarrollados para hacer causa común en las negociaciones internacionales.

La presencia vigorosa de la empresa pública dá a estos países características de "economías mixtas", donde coexiste la propiedad privada con la propiedad estatal y también con la propiedad cooperativa en algunas actividades. Por ello, la dotación instrumental del Estado nacionalista revolucionario es sumamente amplia; aunque no siempre se emplea de manera coordinada y coherente. Las causas de esto último residen en que la alianza de clases, que sirve de fundamento al nacionalismo revolucionario, no se desenvuelve armónicamente, pues

en su interior tienen lugar las inevitables luchas que luego repercuten en la política económica estatal. La falta de homogeneidad de criterios para la selección y aplicación de instrumentos provoca frecuentes conflictos, que muchas veces son manipulados desde el exterior o por grupos reaccionarios locales.

Estos regímenes introducen la planificación como un instrumento para racionalizar la acción del Estado y eliminar las incompatibilidades e incongruencias en el uso instrumental; pero también, a veces, es utilizada para promover y llevar a cabo el cambio social. La planificación para el cambio exige el establecimiento de mecanismos que hagan realidad la participación popular en la toma de decisiones. En estos casos, el nacionalismo revolucionario asume formas avanzadas que no son toleradas por el sistema imperial, y representa el momento de las radicalizaciones o de la frustración.

2.8 *Consideraciones sobre los instrumentos utilizados en América Latina.*— Pocas regiones del mundo subdesarrollado han experimentado tan extensas y variadas prácticas instrumentales, como América Latina. La mayoría de los países latinoamericanos lleva ya más de siglo y medio de vida formalmente independiente, y en el transcurso de ese período han enfrentado diversas situaciones internas e internacionales. Desde la etapa casi caótica de los primeros años de vida republicana, hasta los tiempos actuales, estos países se han visto en la necesidad de crear, adaptar, modificar, suprimir y reimplantar instrumentos, quizá como pocos países en el mundo han podido hacerlo. En unos casos, han demostrado gran originalidad en el manejo instrumental; pero, en otros, se hizo patente una inclinación a la copia irreflexiva. Es de anotar, por ejemplo, que en América Latina se reprodujo, a mediados del siglo XIX, la gran polémica sobre librecambio y proteccionismo que agitaba la política económica europea de esa época. Y, aunque en la práctica no estaban dadas las condiciones para la industrialización, esta polémica tuvo intensas repercusiones políticas, y justificó la caída, o el ascenso, de muchos gobiernos.

Desde las primeras épocas, el Estado tuvo un destacado papel en el desenvolvimiento económico, pese a la enorme influencia del pensamiento liberal europeo en el surgimiento mismo de estos países. De hecho, después de que culminaron con éxito las guerras de emancipación, en las primeras décadas del siglo XIX, el Estado tuvo que constituirse en el verdadero organizador de la vida económica. Pero, además, adquirió des-

de un principio ciertas responsabilidades que, desde entonces, se las ha considerado como funciones inherentes al propio Estado. Por ejemplo, la construcción de caminos, puentes, y otras obras de infraestructura urbana y rural, así como la educación y las comunicaciones (correos y telégrafos), han sido y son identificados como tareas del Estado. También el Estado ha sido considerado como el encargado de dar protección y estímulo a las actividades económicas de las nacientes repúblicas. Incluso tomó en préstamo grandes sumas provenientes de los países desarrollados, convirtiéndose en deudor, a mediados del siglo pasado (81), para construir obras públicas, especialmente ferrocarriles.

En la etapa que se ha calificado como del modelo primario-exportador o de "desarrollo hacia afuera", el Estado utilizó los instrumentos más típicos del Estado liberal. En este sentido, fue librecambista y suprimió todas las restricciones, arancelarias y no arancelarias, que anteriormente pesaban sobre el comercio exterior; facilitó la afluencia de capitales internacionales, bajo la forma de inversión extranjera privada directa (en algunos casos se dictaron medidas de estímulo para la inversión extranjera); y se liberalizaron los mecanismos de pagos internacionales. La creación de dinero y el desenvolvimiento monetario en general, se regían por las reglas del patrón oro, que fue adoptado como base de los sistemas monetarios locales. En cuanto a las finanzas públicas, se seguía, en lo posible, los principios del presupuesto nivelado, ajustándose los gastos a los ingresos. También se usó la deuda, especialmente la deuda externa, pero sólo en circunstancias específicas y con destinos concretos. Es de anotar, empero, que en algunos países se colocaron empréstitos externos para financiar el presupuesto.

Aníbal Pinto anota que "en el pasado, dentro del modelo de crecimiento 'hacia afuera', ajustándose a las conveniencias de esa variedad de crecimiento y a los cánones doctrinarios de la época, ella (la política económica) se reducía en lo principal a establecer ciertas condiciones básicas para su funcionamiento y a captar, por la vía fiscal, alguna fracción de los ingresos generados en el sector exportador-importador, que proveían la parte sustancial de los recursos para que el Estado cumpliera sus actividades tradicionales" (82).

El Estado liberal en América Latina tuvo un carácter residual en la actividad económica, circunscrito a velar por el buen funcionamiento de las "leyes del mercado", aunque el capitalismo sólo imperaba en ciertas ramas básicas. Pero también

cumplió tareas que influyeron directamente en el surgimiento y desarrollo de relaciones capitalistas de producción en estos países. Se anota, por ejemplo, el apoyo directo del Estado en el despojo de tierras a las comunidades indígenas, y la construcción de obras de infraestructura básica, para beneficio directo de las empresas. También el Estado liberal utilizó los mecanismos de represión con propósitos directos de servir a la acumulación de capital. Por ejemplo, las masacres de mineros en Chile, Bolivia y otros países, y las matanzas de indios en distintas regiones, se relacionaron de manera directa con las exigencias del sistema económico.

Los efectos de la crisis de 1929 se propagaron en América Latina a través del comercio exterior y significaron la ruptura del viejo "modelo de crecimiento hacia afuera". En lo inmediato, los países latinoamericanos se vieron en la necesidad de suspender la vigencia del patrón oro, decretar la inconvertibilidad de sus monedas en oro y establecer el control de cambios. Estas medidas de defensa fueron complementadas con la elevación de los aranceles y la regulación de las importaciones por medio de prohibiciones, contingentes, permisos previos y otras formas. Frente a la imposibilidad de continuar los pagos, decretaron la moratoria de la deuda externa por tiempo indefinido y establecieron estrictas regulaciones en los mecanismos de pagos internacionales para evitar la fuga de divisas. Al agudizarse los problemas de abastecimiento de productos manufacturados, provenientes de los países centrales, se vieron en la necesidad de incentivar la producción interna.

En estas circunstancias surgieron progresivamente, nuevos esquemas de política económica, que dieron lugar a lo que se denomina modelo de sustitución de importaciones o de "crecimiento hacia adentro". La esencia del nuevo modelo se tipifica por el apoyo directo del Estado a la industrialización, lo que condujo a una acelerada diversificación de los instrumentos. Las características más destacadas del nuevo "ropaje instrumental" se refieren al contenido de protección que otorgan a las actividades manufactureras. Pero, además, se acentúa el apoyo directo del Estado a las empresas; es decir, no se trata sólo de crearles una reserva de mercado por medio de la protección arancelaria, sino también de concederles un conjunto de estímulos y apoyos directos para capacitarlas en términos físicos, financieros y técnicos. Así, el Estado usa las barreras arancelarias y no arancelarias para frenar las importaciones y reorientarlas; el tipo de cambio, especialmente en la forma de

cambios diferenciales; los créditos bancarios a largo plazo, con bajas tasas de interés y amplios períodos de gracia; las subvenciones; las compras del Estado; la construcción de obras de infraestructura; la capacitación de recursos humanos; el otorgamiento de avales del Banco Central para la obtención de préstamos externos; los aportes de capital del Estado; la producción estatal de insumos baratos; la concesión gratuita de terrenos; la construcción de parques industriales; y muchos otros instrumentos.

En razón de que la política industrial se sustenta en el apoyo de clases y capas emergentes, como la burguesía industrial, el proletariado y las capas medias, el Estado tiene que crear empleos, establecer sistemas de seguridad social, seguridad industrial, legislación del trabajo, salarios mínimos, contratos colectivos, etc.; promover la sindicalización; otorgar subsidios a las familias; y, en general, adoptar medidas para redistribuir los ingresos y elevar la participación social.

Durante la crisis iniciada en 1929 se crearon los bancos centrales en la mayoría de los países y se establecieron los sistemas de papel moneda inconvertible. Esto permite que la política monetaria, lo mismo que la fiscal, adquiera un carácter expansionista. La masa monetaria crece incesantemente bajo el impulso del déficit fiscal y la expansión del crédito bancario, aunque se perfeccionan los sistemas de encaje legal para regular la creación secundaria de dinero. La deuda pública, interna y externa, se expande para apoyar la política de industrialización y los programas de obras públicas a cargo del Estado.

Los instrumentos del gasto público experimentaron modificaciones importantes, debido sobre todo, a la irrupción de la empresa pública en todos los campos, especialmente en los de importancia estratégica. Un alto porcentaje de las empresas públicas surgió como consecuencia de nacionalizaciones o arreglos con el capital extranjero; tal es el caso, por ejemplo, de las principales empresas dedicadas al petróleo, ferrocarriles, gas, luz y energía y otros. Samuel Lichtensztejn (83) dice que "se podría destacar que la participación de las empresas públicas a lo largo de este proceso caracterizó a América Latina más que a ninguna otra región capitalista".

La política económica de esta etapa se propuso la traslación de excedentes, desde los diferentes sectores, pero con preferencia desde el sector exportador, hacia la industria (con mayor

exactitud, hacia la **burguesía industrial**). La política fiscal tuvo esos propósitos, ya que por medio de la tributación captaba ingresos del sector exportador, que los trasladaba posteriormente a la industria, a través de subvenciones, obras de infraestructura, compras estatales, capacitación de recursos humanos y otros mecanismos. Asimismo, los tipos de cambio diferenciales o la sobrevaloración de la moneda nacional, servían para la canalización de los excedentes hacia la industria. De igual forma, el otorgamiento de créditos a largo plazo y a bajas tasas de interés era un método de capitalización de estas empresas.

Después de la Segunda Guerra Mundial surgieron nuevas pautas para la acción estatal, pues se deja de considerar al crecimiento económico como resultado de una relación exclusiva con la industrialización, para vincularlo con el conjunto de actividades donde se genera el ingreso. Los instrumentos estatales son puestos al servicio de esas actividades, pero sin debilitar la protección y el apoyo a la industria que sigue recibiendo la atención prioritaria.

Empero, la utilización intensiva de los instrumentos de promoción y apoyo a la industria, agudizó las presiones inflacionarias. El uso sistemático del déficit fiscal y la creación de crédito consecuente, acentuó las distorsiones y desequilibrios del sistema económico. Paralelamente, se hicieron evidentes los síntomas del agotamiento del proceso de sustitución, por lo menos en los rubros de fácil sustitución. Además, se dejaron sentir las consecuencias de las deformaciones ocasionadas por el proteccionismo excesivo e irracional, en la estructura de los precios y costos, composición de las importaciones, asignación de recursos y otros aspectos importantes. En tales circunstancias, se hizo necesaria una readequación en la política económica.

Surgieron en esta forma las políticas anti-inflacionarias o de estabilización, en el período 1954 - 1962, sustentadas en medidas de corte tradicional. Los rasgos sobresalientes de estas políticas se refieren a la reducción de la demanda, la apertura al exterior, la liberalización de los precios internos y el control de los salarios. Los instrumentos más utilizados consistieron en los recortes al gasto público (inversiones, subsidios, subvenciones, compras y servicios personales); la reducción del crédito bancario y de la masa monetaria; la devaluación del tipo de cambio y la suspensión de las restricciones y controles cambiarios; la eliminación de las barreras no arancelarias o

restricciones cuantitativas a la importación; la supresión de los controles de precios; el congelamiento de los salarios; y otros que significan una disminución de la capacidad operativa y del grado de intervención estatal en la economía.

Sin embargo, los programas de estabilización, resultaron insuficientes para eliminar la inflación, aunque condujeron hacia prolongados periodos recesivos que frenaron el crecimiento económico. Correlativamente, las tensiones sociales se agudizaron; y lograron amplio espacio los movimientos populistas y reformistas que llegaron a controlar el poder en muchos países durante la década de los sesenta y comienzos de los setenta. En algunos casos se ensayaron esquemas de profundo contenido transformador, lo que despertó la resistencia primero, y la ofensiva después, del imperialismo y la reacción interna. Luego de una fase de intensificación de las luchas sociales, surgieron en varios países, regímenes autoritarios que cortaron los procesos reformistas y aplicaron esquemas "neo-liberales" de política económica.

Estos regímenes cuestionaron no sólo el papel que vino desempeñando el Estado en la economía, sino también la propia industrialización y la división social del trabajo establecida en todo el proceso anterior. Parten del principio de la subsidiariedad del Estado, según el cual la responsabilidad de organizar, dirigir y llevar adelante el proceso económico reside en la iniciativa privada, por lo que el Estado debe reducirse a una función complementaria y residual. Los instrumentos principales se orientan a la privatización de la economía (transferencia de las empresas y actividades públicas al sector privado); la liberalización externa (a partir de la ventaja comparativa que debe definir la reconversión productiva y la especialización interna e internacional); la supresión total de los controles y regulaciones que distorsionan el mercado; la modificación sustantiva de la legislación social (para suprimir algunas cargas sociales y disciplinar a los trabajadores); la libertad de cambios y de los movimientos financieros internacionales; la reducción del gasto público al mínimo indispensable (eliminación de las funciones sociales y económicas más importantes); y otros similares a los que utilizó el viejo Estado liberal para dismantelar el aparato intervencionista. Estos regímenes emplean abiertamente la represión como instrumento esencial de la política económica.

Las experiencias recogidas hasta ahora reflejan que las políticas neo-liberales agravaron los viejos problemas, sin llegar

a resolverlos; pero paralelamente dieron lugar al surgimiento de otros que hacen mucho más compleja la situación de esos países. Los vínculos estrechos que, como consecuencia, se establecieron entre el poder económico y el poder político, están introduciendo modalidades distintas en la formulación, ejecución y evaluación de la política económica. Asimismo, el uso indisimulado de los instrumentos de coerción, para servir al proceso de acumulación de capitales, crea nuevas premisas, no sólo para la política económica, sino para todo el acontecer socio-político.

Esta referencia a los instrumentos utilizados en América Latina tiene que mencionar también las experiencias no capitalistas, que ya se conocen en la región. El Estado socialista de Cuba utiliza los instrumentos que se han destacado para el Estado socialista en general, pero ofrece también su propio aporte creativo en la gestión planificada de la economía nacional. Asimismo, es de apuntar los nuevos derroteros que en materia de manejo instrumental, se están abriendo en algunos países de Centroamérica y el Caribe, y cuyo análisis detallado rebasa con amplitud los marcos de este capítulo. Por lo demás, ya se hizo mención a los esquemas nacionalistas revolucionarios que se pusieron en práctica en varios países de la región.

N O T A S

- (1) *Marchal, André*: Estructuras y sistemas económicos. Editorial Ariel, España.
- (2) *Lichtensztein, Samuel*: Enfoques y Categorías de la Política Económica Mimeo., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), capítulo I, página 17.
- (3) *Una opinión distinta se encuentra en Paul Coulbois, La Política Coyuntural, cuando dice: "...los instrumentos, son variables que el gobierno está en condiciones de influir con el fin de alcanzar, por caminos más o menos complejos, los objetivos deseados; la manipulación de los impuestos, de los gastos públicos, de los agregados monetarios; etc., se emplean, por ejemplo, para regular la demanda efectiva y, por ella, el nivel de actividad económica y el ritmo de alza de los precios".* página 27.
- (4) *Sierra, Enrique*: Análisis e instrumentos de Política Económica. Mimeo. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), página 1.
- (5) *Herschel, Federico*: Política Económica. Siglo XXI Editores, Colección Mínima, México, página 90.
- (6) *Kirschen, E. S.*: Política Económica Contemporánea. Editorial OIKOS.

- (7) *Watson, Donald*: Política Económica. Editorial Grados, Madrid, España.
- (8) *Tinbergen, Jan*: Política Económica: Principios y Formulación. Fondo de Cultura Económica, México.
- (9) *Figueroa, Emilio de*: Curso de Política Económica. Editorial Revista de Derecho Privado, España.
- (10) *Herschel, Federico*: Obra citada.
- (11) *Lessa, Carlos*: La Política Económica como Proceso. Mimeo., Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago, Chile.
- (12) *Sierra, Enrique*: Política Económica, Planificación y Administración Pública. *El Trimestre Económico* No. 175, Fondo de Cultura Económica, México, p.p. 609 - 652.
- (13) *Se hace referencia a países capitalistas que cuentan con un orden jurídico mínimo. Sin embargo, hay casos en los que el Estado actúa al margen de la Constitución y de las leyes. En la República de Bolivia, por ejemplo, el gobierno del Gral. Hugo Banzer Suárez (1971-1978), puso en vigencia la Constitución "sólo en aquellos aspectos que no se opongan a la acción del gobierno". En estos casos, se torna muy relativo hablar del carácter institucional de los instrumentos de la política económica.*
- (14) *Sierra, Enrique*: Análisis e Instrumentos de Política Económica. Mimeo. ILPES.
- (15) *Sierra, Enrique*: Obra citada, página 6.
- (16) *Pinto, Aníbal*: Algunas Cuestiones Generales de Política Económica en América Latina. *El Trimestre Económico* No. 135. Fondo de Cultura Económica, México.
- (17) *Por lo general, las reformas se proponen ampliar la dotación de poderes del Estado y perfeccionar los que se están utilizando. La reforma administrativa, por ejemplo, se ejecuta para dar mayor capacidad operativa al Sector Público. Lo mismo ocurre con las demás reformas. Sin embargo, en muchos casos priman criterios de simplificación y reducción de los instrumentos del Estado.*
- (18) *Pinto, Aníbal*: Obra citada.
- (19) *Enrique Sierra anota: "De ahí que no pueda sancionarse como bueno o malo al instrumento mediante simples*

comparaciones internacionales o entre diferentes épocas en un mismo país". (Análisis e Instrumentos de Política Económica, página 7).

- (20) *Esto no significa que se esté sugiriendo una actitud hiper-crítica, negadora sistemática de todo planteamiento, o susceptible hasta por las mínimas sutilezas verbales. El sentido crítico en la política económica consiste en tener en cuenta los siguientes elementos:*
- a) *Penetrar hasta poner en evidencia el carácter de clase de las proposiciones.*
 - b) *Identificar el contenido nacional; es decir, el tipo de sociedad, desarrollada o subdesarrollada, para la cual se formula.*
 - c) *Discutir la correspondencia de las proposiciones con las problemáticas de la nación o sociedad para la que fueron formuladas.*
 - d) *Analizar si pueden relacionarse con la realidad del país en que se vive.*
- (21) *Para una profundización del tema se recomienda la lectura del trabajo de Enrique Sierra: Análisis e Instrumentos de Política Económica. cuyas pautas básicas se siguen en este punto.*
- (22) *Aquí se relaciona el concepto de "función económica del Estado" con la actuación directa en el proceso económico; es decir, en la producción y distribución de bienes y servicios, y actividades relacionadas con ellas. Se anota esto para establecer las diferencias con las "acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos", que si bien, en sentido amplio, pueden ser incorporadas dentro de las funciones económicas del Estado, influyen, por lo general, en forma menos directa sobre el proceso económico.*
- (23) *Véase El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, de Ricardo Cibotti y Enrique Sierra. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Siglo XXI, Editores, México.*
- (24) *Sierra, Enrique: Análisis e Instrumentos de Política Económica. p. p. 24 - 26.*
- (25) *"El poder efectivo emana en parte del formal; pero, su origen sustantivo reside en los antecedentes políticos*

que se apoyan las autoridades, en la ubicación que tienen en el esquema de compromiso social y político de un país, y en su capacidad para influenciar ese esquema. A menudo el poder efectivo no está en directa relación con el formal" (Enrique Sierra, obra citada, página 25).

- (26) *Los regimenes autoritarios, establecidos durante las dos últimas décadas (60 y 70) en América Latina, sustentan sus esquemas económicos neo-liberales en el empleo sistemático de la represión. El punto focal, pero no el único, está constituido por la relación capital-trabajo. El Estado administra esta relación con el propósito de asegurar las condiciones favorables para la acumulación de capital. No es exagerado decir que la reproducción de todo el sistema capitalista depende, cada vez más, de la función represiva del Estado.*
- (27) *Matus, Carlos: Métodos y Análisis de Política Económica. Mimeo, ILPES.*
- (28) *Sierra, Enrique: Análisis e Instrumentos de Política Económica p. p. 13 - 15.*
- (29) *Herschel, Federico: Política Económica. Siglo XXI Editores, página 90.*
- (30) *Chenery, Hollis B.: Política y Programas de Desarrollo. Boletín Económico de América Latina, Vol. III, No. 1, marzo de 1958.*
- (31) *Tinbergen, Jan: Política Económica. Principios y Formulación. p. p. 35 - 39.*
- (32) *Stark, W.: Historia de la economía en su relación con el desarrollo social. Fondo de Cultura Económica. página 20.*
- (33) *Stark, W.. Obra citada, página 25.*
- (34) *See, Henry: Orígenes del Capitalismo Moderno. Fondo de Cultura Económica, México, página 54.*
- (35) *See, Henry: Obra citada, página 49.*
- (36) *La derrota de la Armada Invencible española, en 1561, aseguró a Inglaterra el dominio de los mares y abrió las puertas para un extraordinario desarrollo del comercio inglés.*
- (37) *See, Henry: Obra citada, página 54.*

- (38) *See, Henry: Obra citada, p. p. 61 - 62.*
- (39) *Las principales leyes que, según la Economía Clásica, presiden el funcionamiento del sistema son: ley del valor, ley del interés personal, ley de la competencia, ley de la oferta y la demanda, ley del comercio internacional (ventaja comparativa), ley de los salarios ("ley de bronce") y ley de la población. Véase Historia de las Doctrinas Económicas, de Carlos Gide y Carlos Rist.*
- (40) *Friedlander, H. E. y Oser, J.: Historia Económica de la Europa Moderna. Fondo de Cultura Económica, México.*
- (41) *David Ricardo publicó su libro Principios de Economía Política y Tributación en 1817; y falleció en 1823, sin haber visto el triunfo del libre comercio, que recién sobrevino después de dos décadas. Ricardo no fue sólo un economista, pues participó activamente en la política; sus proposiciones en Economía Política se orientan a servir de base para medidas concretas de Política Económica. Como representante de la burguesía, enfrentó, en el Parlamento inglés, a los representantes de los terratenientes. El triunfo del libre comercio encontró su justificación teórica en la teoría ricardiana de la ventaja comparativa.*
- (42) *Schumpeter, Joseph A.: Historia del Análisis Económico, Fondo de Cultura Económica, p. p. 21 - 26.*
- (43) *Schumpeter, Joseph A.: Obra citada página 24.*
- (44) *El Banco de Inglaterra fue fundado en 1694 y amplió progresivamente sus funciones hasta cumplir todas las que los modernos bancos centrales llevan a cabo en la dirección de los sistemas monetarios nacionales.*
- (45) *Schumpeter, J. A.: Obra citada, página 25.*
- (46) *Schumpeter, J. A.: Obra citada, p. p. 22 - 23.*
- (47) *Schumpeter, J. A.: Obra citada, página 22.*
- (48) *Barán, Paul A.: La Planificación en los Países capitalistas Avanzados. Mimeo, ILPES.*
- (49) *Smithies, Arthur: Lecturas de Política Fiscal. Revista de Derecho Privado, España.*
- (50) *"Pero la Segunda Guerra Mundial y el periodo posterior presenciaron una extensión de las funciones económicas*

del Estado de magnitud suficiente como para constituir, en este respecto, un cambio cualitativo". Maurice Dobb, Estudios sobre el desarrollo del capitalismo, Siglo XXI Editores, página 454.

- (51) *Véase Bach, G.: La Formulación de la Política Monetaria, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).*
- (52) *En Estados Unidos hubo una larga discusión entre los que sostenían la necesidad de establecer normas para la creación de dinero y los partidarios de la discrecionalidad en el uso de los instrumentos monetarios. Véase Bach, G, obra citada.*
- (53) *El déficit persistente en la Balanza de Pagos de EE. UU. desde los primeros años de la década de los 50, fue posible gracias a que ese país, convertido en centro-mercado del dinero mundial, era el generador casi exclusivo de liquidez internacional. Es obvio que la creación de liquidez internacional es creación de deuda.*
- (54) *Durante la década de los años 60, los países dependientes ingresaron en una verdadera competencia para el otorgamiento de incentivos y estímulos al capital extranjero. Pero no se trataba de una iniciativa propia; pues respondía a una estrategia seguida por los países centrales.*
- (55) *Aunque estas cláusulas fueron aplicadas con carácter general, es útil la referencia a casos concretos. El gobierno de la República de Bolivia, mediante Decreto Supremo No. 6556, de 22 de agosto de 1963, estableció una lista de mercancías que sólo podían ser importadas desde Estados Unidos. Esta medida, que en mucho recuerda a los regímenes coloniales, fue dictada en cumplimiento de la cláusula de adicionalidad.*
- (56) *Larga fue la lucha de los países subdesarrollados para conseguir la supresión de estas cláusulas. Pero una vez que lo lograron, tuvo lugar, por rara coincidencia, una drástica reducción de las fuentes públicas de financiamiento externo para los países subdesarrollados, viéndose éstos obligados a recurrir a préstamos de entidades privadas.*
- (57) *El gobierno norteamericano, presidido por Richard M. Nixon, dispuso la inconvertibilidad del dólar, el 15 de*

agosto de 1971. Con esta medida se determinó la quiebra del sistema monetario internacional establecido en Bretton Woods.

- (58) *Borón, Atilio: La crisis norteamericana y la racionalidad neo-conservadora. Publicado en Cuadernos Semestrales, CIDE, No. 9 (p. p. 31 - 58).*
- (59) *Borón, Atilio: Obra citada.*
- (60) *El programa económico fue presentado por el Presidente Ronald Reagan, el 18 de febrero de 1981, en sesión conjunta del Congreso de Estados Unidos.*
- (61) *Reagan, Ronald: Discurso pronunciado con motivo de la presentación de su programa económico, el 18 de febrero de 1981. (Citado por Roberto Bouzas en La Política Económica del Gobierno Republicano; contenidos, obstáculos y perspectivas. Cuadernos Semestrales, CIDE, No. 9.*
- (62) *Entre las medidas que provocaron mayor repudio mundial, está la decisión de producir en masa la bomba de neutrones, llamada "bomba inmoral", por los propósitos con que se la puede usar y los efectos que provocaría.*
- (63) *Mitterrand, Francois: Como pienso unir a los franceses. Entrevista con Le Nouvel Observateur, publicada en CONTEXTOS, Año 2, No. 22, 4 - 10 de junio de 1981.*
- (64) *Mitterrand, Francois: Ibid.*
- (65) *Mitterrand, Francois: Ibid.*
- (66) *Bouzas, Roberto: La Política Económica del Gobierno Republicano: contenidos, obstáculos y perspectivas. Cuadernos Semestrales, CIDE, No. 9, p. p. 59 - 92.*
- (67) *Los resultados de esta política del gobierno inglés se tradujeron, hasta ahora, en el incremento del desempleo, de la inflación, el descenso de la producción industrial y en una severa recesión. Tal situación agudizó los conflictos sociales, raciales y regionales, convirtiendo a Inglaterra en un gigantesco escenario de violencia, destrucción y muerte, durante los meses de junio y julio de 1981.*
- (68) *Spiridonova, Atlas y otros: Curso Superior de Economía Política. Ediciones Grigalbo, Tomo II, página 563.*

- (69) *Spiridonova, Atlas y otros: Obra citada, página 652.*
- (70) *En la Unión Soviética, primer país socialista, esta fase fue dirigida por Lenin, cuyos trabajos constituyen la principal referencia sobre los programas de política económica y los instrumentos utilizados.*
- (71) *"En la URSS esa nacionalización se realizó sin pago de indemnización alguna. En los países socialistas europeos, junto con la expropiación sin indemnización tuvo lugar la compensación parcial del valor de los medios de producción confiscados. Pero este tipo de indemnización fue forzoso". Vladimir Stanis Transformaciones socialistas de la agricultura, Editorial Progreso, 1978 URSS, página 6.*
- (72) *"El primer método para la solución revolucionaria de problema agrario radica en la nacionalización de toda la tierra (incluida la de los campesinos) para convertirla en propiedad de todo el pueblo personificado en el Estado obrero-campesino. El segundo método prevé el reparto de la tierra como propiedad privada de los campesinos trabajadores de acuerdo con el principio "La tierra para quienes la trabajan". La aplicación de ambos métodos conduce a la incautación de la tierra de los grandes propietarios: terratenientes, capitalistas (kulaks), iglesias, monasterios, etc. Sin embargo, en ciertas condiciones ésta puede acompañarse con indemnización parcial de las propiedades incautadas. La opción por uno de los dos métodos de solución del problema agrario, como indicaron V. I. Lenin, se determina conforme a las condiciones históricas concretas de cada país". Vladimir Stanis obra citada, p. p. 37 - 38.*
- (73) *Después de las transformaciones básicas en las relaciones de producción, en los primeros años del triunfo revolucionario, el desarrollo de la Unión Soviética muestra la etapa del "comunismo de guerra", caracterizada por el bloqueo externo y la guerra civil, y la etapa de la Nueva Política Económica, lanzada por Lenin, en marzo de 1921 durante el Décimo Congreso del Partido Comunista. La NEP significó el establecimiento de ciertos mecanismos del mercado, como consecuencia de las circunstancias concretas que vivía ese país; pero posteriormente fue abandonada por Stalin.*

- (74) *Lenin, V. I.: Primera Variante del Artículo Las Tareas Inmediatas del Poder Soviético. (citado por V. Stanis, página 27).*
- (75) *Desde la aprobación del Primer Plan Quinquenal de la URSS, en 1929, la industria socialista siguió el llamado "modelo stalinista" que consiste en una rígida centralización, control estricto y planificación detallada. En 1965 se introdujeron reformas en la estructura de la administración económica, en las reglas de funcionamiento de las empresas y en la determinación de los precios. Tales reformas significaron una mayor descentralización, una ampliación de la autonomía de la empresa, la introducción de estímulos económicos y la fijación de los precios según el principio del precio de producción.*
- (76) *Marczewski, Jean: ¿Crisis de la planificación socialista? Fondo de Cultura Económica, México, p. p. 53 - 70.*
- (77) *Spiridonov, Atlas y otros: Curso Superior de Economía Política. Tomo II, p. p. 774 - 787.*
- (78) *Marczewski, Jean: Obra citada. p. p. 141 - 197.*
- (79) *Spiridonov, Atlas y otros: Obra citada, página 690-711.*
- (80) *Las experiencias nacionalistas revolucionarias se han presentado en algunos países de Asia, Africa y América Latina. En esta última región se señalan como ejemplos, La Revolución Mexicana de 1910 (especialmente en el periodo Cardenista 1934 - 1940), La Revolución Boliviana de 1952 (periodo 1952 - 1956), la Revolución Peruana de 1968 (periodo 1968 - 1975) y la Revolución Guatemalteca de 1954.*
- (81) *Maurice Dobb señala, en Estudios sobre el desarrollo del Capitalismo, (p. p. 350 - 351), que a mediados del siglo XIX la inversión de capital en el extranjero, por parte de Inglaterra, asumió la forma de préstamos a gobiernos, dirigidos principalmente a la construcción de ferrocarriles y cumplió la doble función de proporcionar una colocación rentable al capital y, también, de estimular la exportación de bienes británicos de capital.*
- (82) *Pinto, Aníbal.: Obra citada, página 2.*
- (83) *Lichtensztejn, Samuel: Una aproximación a ciertas experiencias de política económica en América Latina. Mimeo. CIDE, página 7.*

I N D I C E

Prólogo	VII
<i>LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA ECONOMICA</i>	
5.1. <i>Concepto</i>	11
5.2. <i>Carácter histórico y social</i>	13
5.3. <i>Aprobación de los objetivos</i>	16
5.4. <i>Clasificación de los objetivos</i>	17
5.5. <i>Relaciones entre los objetivos</i>	20
5.6. <i>Formulación de estrategias</i>	21
5.7. <i>Los objetivos históricos de la política económica</i>	26
NOTAS	51
<i>LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA ECONOMICA</i>	
6.1. <i>Concepto</i>	62
6.2. <i>El carácter histórico de los instrumentos</i>	65
6.3. <i>La eficacia y la eficiencia de los instrumentos</i>	68
6.4. <i>Fuentes de los instrumentos</i>	70
6.5. <i>Clasificación de los instrumentos</i>	75
6.6. <i>Relaciones entre los instrumentos</i>	88
6.7. <i>Evolución histórica de los instrumentos</i>	89
6.8. <i>Consideraciones sobre los instrumentos utilizados en América Latina</i>	117
NOTAS	125