

A U T O R : OSVALDO SUNKEL

T I T U L O : EL FRACASO DE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION EN EL
CONTEXTO DEL PROCESO DE DESARROLLO LATINOAMERICANO

(Sacado del "Trimestre Económico")

(octubre-diciembre de 1963)

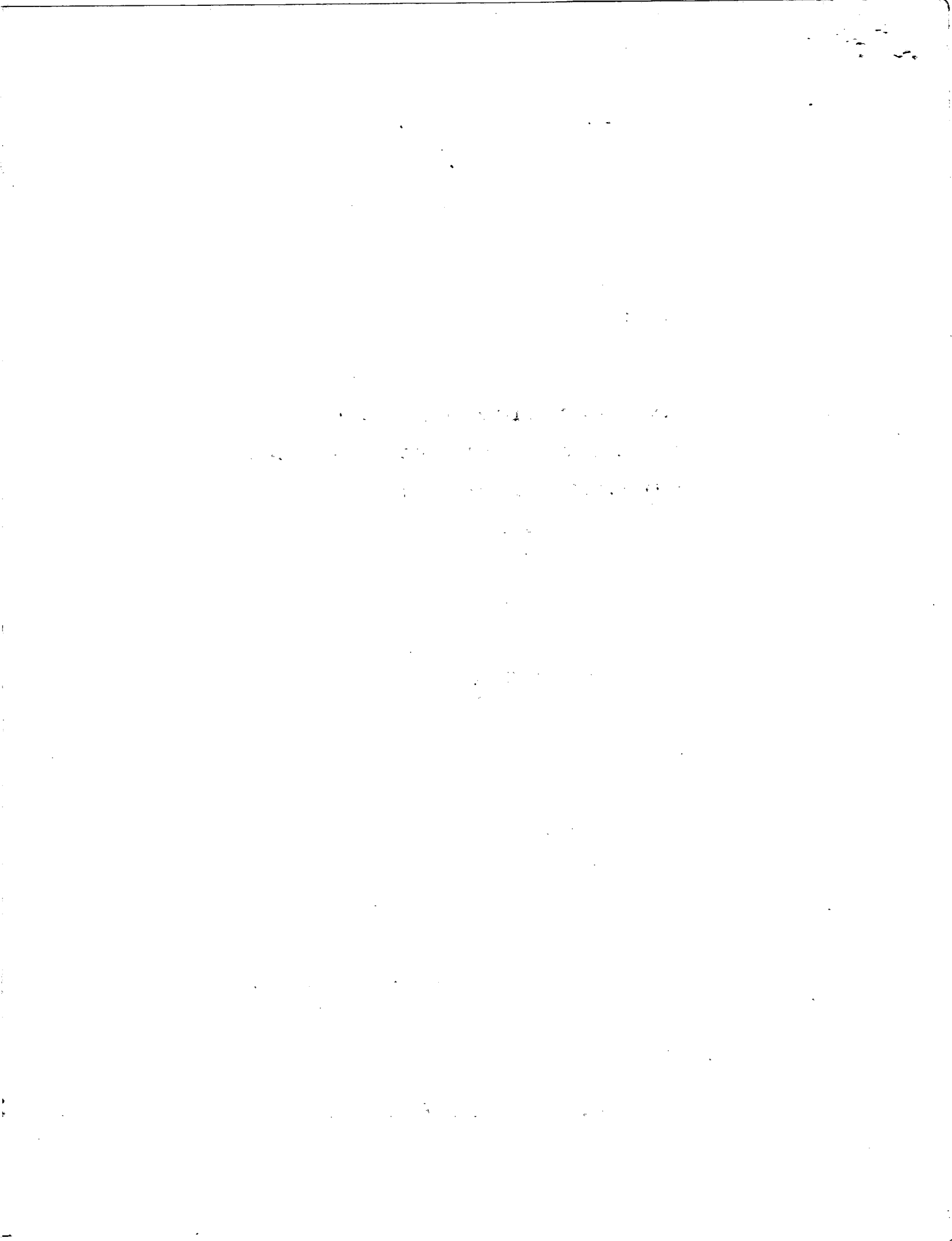
C E N D E S

C U R S O : POLITICA ECONOMICA

PROFESOR: Federico Herschel

Caracas: mayo de 1965
odl/.

(Sólo para distribución interna)



EL FRACASO DE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION EN EL
CONTEXTO DEL PROCESO DE DESARROLLO LATINOAMERICANO

Oswaldo Sunkel(*)
(Chile)

El presente artículo tiene los siguientes propósitos: a) dar sentido y contenido al concepto de estabilidad definiéndolo en términos de los requisitos de un proceso de desarrollo equilibrado. La segunda sección del artículo se inicia con esa discusión conceptual, que luego se utiliza para explicar la naturaleza de las presiones inflacionarias estructurales a que ha dado lugar el proceso de desarrollo en diversos países latinoamericanos; b) en la sección tercera se señalan algunas de las causas básicas de la agudización del fenómeno inflacionario en ciertos países de la región al comienzo del decenio de 1950. Colocando este fenómeno en el contexto del proceso histórico de desarrollo se procura mostrar las dramáticas alternativas de la política económica en esas circunstancias; c) la cuarta y última sección analiza la política de estabilización - una de las alternativas seguidas - señalando las causas de su fracaso y demostrando que se trata de una alternativa que no es viable en las condiciones y circunstancias de nuestros países.

El trabajo se inicia con algunas aclaraciones previas que si bien no son parte esencial del análisis que sigue, sirven para ilustrar el desacuerdo profundo que existe en torno a la cuestión de la inflación y el desarrollo en la América Latina. En este sentido, esas aclaraciones están dirigidas más que nada a la controversia que se ha venido desarrollando sobre este tema, de modo que el lector que no tenga interés en ella puede iniciar su lectura directamente en la sección 2.-

1.- Aclaraciones Previas

Desde mediados de la década de 1950 se viene aplicando en varios países latinoamericanos -Chile, la Argentina, el Uruguay, Bolivia y el Paraguay son los casos más conspicuos- una política económica denominada "de estabilización". Estabilizar, según el diccionario, quiere decir mantener en equilibrio estable. Después de más de un lustro de adhesión a los programas de estabilización parece razonable preguntar si se han obtenido los resultados esperados y prometidos, es decir, si se ha logrado en esos países una situación de equilibrio económico estable.

Aunque no es esa la intención, la pregunta suena a sarcasmo; la situación económica de esos países se caracteriza precisamente por los síntomas de la inestabilidad y del desequilibrio; inflación, desempleo, crisis fiscal y externa, estancamiento del proceso de desarrollo, etc. Ante el fracaso de los programas de estabilización cabría esperar un serio esfuerzo de revisión del enfoque, métodos, instrumentos y procedimientos aplicados. Vana esperanza.

(*) Las opiniones que contiene este artículo son de la responsabilidad exclusiva del autor.

Diversos economistas han estado señalando insistentemente las fallas analíticas en que se sustenta la política de estabilización.(1) En el caso de Chile el autor presentó ya en 1958 un análisis cuyas conclusiones desgraciadamente no han sido desmentidas por la realidad.(2) No obstante lo anterior, se persiste todavía en los programas de estabilización y en momento alguno se admite que la política pudiera ser errada o inadecuada. Por el contrario, los penosos resultados se atribuyen a que esa política no fue aplicada con suficiente severidad, firmeza, continuidad y entusiasmo. Es el caso del hechicero cuyas invocaciones y sortilegios no han traído las esperadas lluvias; nadie pone en duda la eficacia de la hechicería en sí; la explicación del fracaso se buscará en la incorrecta ejecución de los ritos, la desfavorable fase de la luna, la dudosa virginidad de la doncella sacrificada o la interferencia de algún poderoso genio maligno.

Las excusas son ingenuas y falaces, porque el problema no se encuentra en aspectos circunstanciales y adjetivos de la política de estabilización. Se encuentra por el contrario en el enfoque, en los procedimientos y en el propio objetivo de los programas de estabilización; se encuentra en forma principal en la preponderancia suprema que esa política asigna a los problemas e instrumentos de la esfera financiera en detrimento de una acción tan necesaria como urgente sobre la realidad estructural e institucional de las economías latinoamericanas.

Muchos economistas han vivido tanto tiempo en una atmósfera financiera y bancaria, dentro de una manera de pensar estrictamente monetaria, que a veces no parecen percibir que todo esto no es más que una visión muy particular y parcial del proceso económico y una visión que depende estrictamente de la situación institucional dada. Detrás de estos símbolos hay un mundo de realidades que persistirá cualquiera sea el arreglo institucional que se adopte. Debemos comenzar por comprender los acontecimientos en términos de esas cosas reales. Por supuesto que ellas quedan afectadas por los aspectos monetarios, pero estos últimos deben considerarse más que nada como un sistema conveniente de instrumentos de política, sujetos a todas las modificaciones que se quiera. En cambio, es escasa la flexibilidad y libertad que poseemos para modificar las situaciones reales. Es por ello, que el verdadero problema reside en este mundo de cosas físicas y reales, y en las correspondientes actitudes y valores del individuo y la sociedad. Es una ilusión pensar que porque es fácil manejar la política monetaria es fácil también alterar esas situaciones reales.(3)

(1) Véase la amplia lista bibliográfica sobre el debate entre "estructuralistas" y "monetaristas", dada en forma de apéndice en: "A Theory of Inflation and Growth in Underdeveloped Economies Based on the Experience of Latin America", Oxford Economic Papers (nuevas series). N° 14, II, junio 1962, pág. 173

(2) "La inflación chilena, un enfoque heterodoxo", El Trimestre Económico, octubre-diciembre de 1958, Vol. XXV, N° 4, pág. 570. Versión en inglés en International Economic Papers, N° 10, 1960

(3) Ragnar Frisch: Generalities on Planning; Memorandum, Universitets Socialøkonomiske Institutt, 1957

Detrás de estas posiciones antagónicas hay realmente un conflicto profundo, que es en cierta medida de carácter político. Aplicando el método analítico de Tinbergen, puede afirmarse que los datos y características relativos a la base y a la estructura de una economía delimitan su funcionamiento y, en consecuencia, sus resultados. Pues bien, los datos básicos y estructurales característicos de las economías latinoamericanas conducen a resultados insatisfactorios -o más bien deplorables- en el funcionamiento de sus economías. Dichos sistemas económicos, sometidos a determinadas condiciones exógenas, se estancan, desequilibran, producen inflación, concentran la riqueza y el ingreso y conducen a otros resultados inaceptables. Estas manifestaciones alternativas de desequilibrio son inherentes al sistema y, por consiguiente, es fútil un esfuerzo para regular el funcionamiento de este sistema inherentemente desequilibrado que se limite meramente a la esfera monetaria y fiscal. Es imperativo en cambio, un reajuste del sistema mediante modificaciones en su base, en las características estructurales y en las condiciones exógenas. En definitiva se trata de una modificación del statu quo.

La posición adoptada en los programas de estabilización parece implicar en cambio, que no hay nada esencialmente inadecuado en la base y en la estructura del sistema y que los resultados que se obtienen de él se deben simplemente a una orientación errada en la política económica que se ha seguido. Esta posición, como lo demuestra el análisis que se desarrolla más adelante, equivale al mantenimiento del statu quo, o incluso a la vuelta a un statu quo anterior.

Conviene acentuar ahora que la crítica a los programas de estabilización no implica una posición "antimonetarista", como a veces se afirma. Semejante posición sería absurda; no nos hemos despojado del "velo monetario" para colocar en su lugar un biembo. Es obvio que la mayor parte de los fenómenos económicos se expresan o traducen tarde o temprano en variaciones de diversas magnitudes monetarias. En este sentido la inflación -como cualquier otro fenómeno económico- tiene una expresión monetaria. Aún más, la inflación se define comúnmente como un fenómeno general continuo y acumulativo de alzas de precios. Como esto sólo es concebible cuando aumenta la oferta de dinero, su libre expresión requiere tarde o temprano que el sistema monetario se ajuste en forma pasiva, es decir, que reacciones positivamente a las exigencias de mayor financiamiento de los diversos sectores de la comunidad. Desde el momento que el exceso de demanda en el mercado se manifiesta a través del vehículo monetario, es evidente que eliminando dicho vehículo desaparecerá el exceso de demanda; el alza de precios, el síntoma más común de la inflación, también es probable que desaparezca. Pero las presiones inflacionarias -en contraste con el síntoma habitual de la inflación- continuarán latentes. La inflación sólo puede comprenderse como un desequilibrio en el sistema económico que -si la pasividad del mecanismo monetario se lo permite- se expresa en forma de una elevación persistente de los precios.

Pero si ocurriera lo contrario, si las autoridades monetarias limitaran la expansión monetaria y lograran evitar un exceso de demanda en el mercado -y, en consecuencia, se obtuviera una cierta estabilidad de precios - ello obligaría al desequilibrio existente en el sistema económico a manifestarse a través de otros síntomas; redistribución del ingreso, desempleo, capacidad ociosa, estancamiento, etc.

En tal caso se podría decir con razón que la política monetaria influye sobre el nivel y orientación de las inversiones, el sistema de precios, los salarios, los gastos públicos, etc. Pero la situación efectiva en muchos países parece ser más bien la contraria; son estos últimos elementos - los que están prevaleciendo sobre los factores monetarios. En efecto, se ha observado en diversos países latinoamericanos, y por varias veces consecutivas en Chile, que las políticas monetarias restrictivas sólo son aplicadas hasta el punto en que los desequilibrios que provocan crean presiones tan poderosas que a la fase contraccionista sigue nuevamente una fase expansionista y vice versa.

La política de estabilización monetaria semeja un elástico que cuando llega a estar demasiado flojo comienza a ser estirado hasta un punto en que la propia tensión del elástico es suficiente para arrojar lejos de sí el torniquete que se le trata de aplicar.

También es preciso dejar bien en claro que no se trata de encontrar una nueva teoría de la inflación. No se busca presentar explicaciones alternativas a las que se ofrecen en las teorías de exceso de demanda o inversión y de la inflación de costos u otras. De hecho, y a través de diferentes periodos, en diversos países latinoamericanos, el proceso inflacionario ha cambiado frecuentemente de tipo y de carácter, destacándose en ciertas épocas y países determinados factores inflacionarios y en otros países y épocas factores de índole diversa.

Lo que preocupa no es tanto la teoría de la inflación que debe utilizarse, como el hecho de que se utilicen en forma simplista y mecánica. No basta demostrar que existe desequilibrio porque hay exceso de inversión, se requiere determinar las razones por las cuales se ha presentado ese exceso de inversión. No basta indicar el elemento de costo que aumenta, debe señalarse por qué es tan persistente y aguda el alza. No basta señalar que la oferta monetaria ha aumentado en exceso, en virtud de las demandas de sector público, por ejemplo. Lo que interesa averiguar -si se trata de encontrar bases para la formulación de políticas atinadas- es la razón por la que el gobierno incurre sistemáticamente en déficit.

El propósito básico de este artículo es procurar ese tipo de explicación; señalar los factores que ponen en marcha el mecanismo de la inflación en una economía en proceso de desarrollo. En definitiva, las teorías de la inflación de que disponemos no son sino explicaciones del proceso de propagación del fenómeno inflacionario, es decir, de la consabida espiral inflacionista. Sugieren por ello normas de política económica extremadamente simplistas y unilaterales; si el factor causal inmediato es un alza de salarios, por ejemplo, la medida pertinente resulta ser la contención de los salarios. Lo que esta medida implique en términos de distribución del ingreso, ritmo de desarrollo, desempleo, etc. no parece tener interés ni importancia según esta manera de enfocar el problema. Ello no ocurriría si se apreciara que detrás de las persistentes alzas de salarios se encuentra, por ejemplo, una elasticidad demasiado baja de la oferta de alimentos que da lugar a un alza de precios de los mismos cuando crece la demanda.

Parece claro, por consiguiente, que no se ha ido suficientemente a fondo en la investigación de las causas de las presiones inflacionarias. A esa falla puede atribuirse una gran responsabilidad en el fracaso de las diver-

sas tentativas de estabilización que se han realizado en algunos países latinoamericanos. Fracaso no sólo en términos del daño que se haya podido hacer al proceso de crecimiento, al ritmo de acumulación, a la distribución del ingreso, etc.; sino fracaso incluso en suprimir el síntoma más elemental y vulgar de la inflación: el nivel de los precios.

Además, los enfoques habituales desprecian un elemento del sistema económico que mayor importancia tiene para la estabilidad mientras menor sea el grado de desarrollo de una economía; se trata de la movilidad de los recursos productivos, o en otras palabras, de la facilidad de adaptación de la oferta global a las transformaciones de la demanda global. Aquí residen precisamente los factores estructurales de la inflación, que son de hecho también los obstáculos básicos al crecimiento económico. Este punto tiene singular importancia porque en él se entrecruzan y enlazan estrechamente los fenómenos del desarrollo económico y de la inflación. Y este enlace es necesario e inevitable porque para los países subdesarrollados -por definición- lo primordial es desarrollarse. No se discute que la inestabilidad puede llegar a perturbar seriamente el desarrollo y, por consiguiente, hay que tratar de evitarla. Pero la estabilidad sólo tiene ese valor. Es una meta accesoría que debe perseguirse en la medida en que no interfiera decisivamente con el proceso de crecimiento.

Cuando la política de estabilización es tal que afecta severamente las posibilidades de desarrollo, y cuando la estabilidad monetaria no conduce espontáneamente al desarrollo -como ha sido el caso en América Latina en los últimos años- es obvio que la estabilidad, en sí misma, y la política de estabilización, no pueden conducir a la obtención de un "equilibrio estable".

El "equilibrio estable", si bien se piensa, no puede ser sino un concepto dinámico. Sólo puede lograrse o aproximarse en una economía que crece y se desarrolla; es de hecho la antítesis del estancamiento, como se verá más adelante.

2. Las Presiones Inflacionarias Estructurales y el

Desarrollo Económico.

La tesis central que aquí se presenta es que las presiones inflacionarias originadas en las características estructurales de las economías latinoamericanas forman parte integrante del proceso de transformación de la estructura productiva que estas economías sufren en su proceso de industrialización. Esta sección procurará delinear en forma somera los antecedentes de ese proceso de transformación y demostrar cómo y por qué los factores estructurales de inflación han adquirido tanta importancia en ciertos países, aunque no parecen desempeñar papeles alguno en otras economías latinoamericanas.

El desarrollo económico tendrá lugar bajo condiciones de equilibrio si existe un razonable equilibrio ex ante entre ciertas magnitudes económicas. Debe haber equilibrio entre la demanda global (concepto en el que se incluye la capacidad para importar o poder de compra de las exportaciones, el consumo y las inversiones) y la oferta global (importaciones más producto nacional bruto). Dentro de ciertos límites, debe existir también equilibrio entre la demanda externa (representada por la capacidad para importar) y la oferta externa (importaciones), tanto como entre las inversiones y el ahorro.

Pero estos y otros equilibrios globales no constituyen condiciones suficientes para el crecimiento en equilibrio. Si se desea lograr una coincidencia adecuada entre la composición de la demanda y la estructura de la producción e importaciones, también es preciso alcanzar el equilibrio por sectores y entre la demanda y la oferta de bienes y servicios específicos. Como la composición de las importaciones es en teoría completamente flexible -el mercado mundial ofrece una gama casi ilimitada de productos- la oferta externa desempeña un papel vital en facilitar una adaptación de esta índole entre la demanda y la oferta. En contraste, en una economía cerrada la composición de la producción y de la demanda habrían de coincidir exactamente entre sí.

En esta exposición no se quiere decir que debe existir coincidencia entre las cantidades físicas demandadas y ofrecidas, sino que sus valores se igualen a determinado precio. En realidad, en cualquier momento dado -eso es, en un sentido ex post, siempre existe un equilibrio entre la demanda y la oferta, tanto en su conjunto como en los casos específicos-. Pero no es esto lo que interesa, pues ese equilibrio es meramente una identidad tautológica. Lo que interesa es la situación ex ante, la perspectiva del ajuste entre la composición de la demanda y de la oferta y el proceso mediante el cual las diferencias ex ante entre ellas se convierten en identidades ex post. Lo que quiere enfocarse es el proceso de ajuste que opera mediante cambios y variaciones en los precios relativos, el nivel de precios, los inventarios, las reservas de divisas, el nivel de la actividad económica, el grado de ocupación, la distribución de la renta, la productividad, etc..

Cuando se producen desajustes en la composición de la demanda con respecto a la estructura de la oferta, o vice versa, se pondrá en marcha un proceso de ajuste porque los inventarios se apartarán de los niveles normales, los precios relativos cambiarán, las cantidades producidas y consumidas se modificarán, etc.. Los neoclásicos han acostumbrado a pensar que estos ajustes continuarán hasta que la demanda y la oferta lleguen por modificaciones sucesivas a un nuevo equilibrio. Pero el proceso puesto en marcha por una discrepancia entre la demanda y la oferta podría muy bien dejar de producir una nueva situación de equilibrio e iniciar en cambio un proceso acumulativo de desequilibrios cada vez más agudos. Las divergencias que pudieran aparecer entre la demanda y la oferta cuando una o ambas cambien podrían llevar así en último término a cambios en los precios relativos, la ocupación, la distribución de la renta, etc., que actuarían por su vez como factores acumulativos del desequilibrio.

Es esta situación la que parece predominar en las economías insuficientemente desarrolladas. En el lado de la demanda, estas economías están sujetas a fluctuaciones muy frecuentes y violentas en su principal variable exógena -las exportaciones o la capacidad para importar- con el correspondiente impacto sobre los componentes internos de la demanda, principalmente la inversión y el gasto público. Por otra parte, cuando el ingreso per cápita crece el consumo privado cambia de composición en cumplimiento de la ley de Engel. El impacto del "efecto de demostración", la aceleración en el ritmo de crecimiento de la población desde la agricultura de subsistencia hacia la agricultura comercial y a las ocupaciones urbanas constituyen factores determinantes de un rápido proceso de cambio en los hábitos de consumo. Estas presiones se manifiestan tanto cuando las exportaciones experimentan un auge y los ingresos de divisas se elevan como a la inversa, cuando las exportaciones están decli-

nando o están estancadas y las posibilidades de importación están por debajo de algún máximo anterior o se encuentran en estado estacionario.

Si el mecanismo monetario automático funciona correctamente, el equilibrio de la balanza de pagos se conservará tanto en épocas de auge como de depresión o estancamiento. La política económica buscará en todos los casos que la actividad económica y el ingreso nacional se fijen a niveles tales que las importaciones no tiendan a sobrepasar a las exportaciones.

Durante un auge de exportaciones, este mecanismo funcionará generalmente sin tropiezos, porque las demandas adicionales resultantes de las rentas más elevadas serán fácilmente satisfechas mediante las importaciones. Cuando las exportaciones están declinando o estancadas y por ello las importaciones deben reducirse o mantenerse constantes para conservar el equilibrio de la balanza de pagos, el proceso de ajuste implica una contracción o el estancamiento de la actividad económica y por ende del ingreso y la ocupación, a niveles tales que la demanda por importaciones no sobrepase a las exportaciones.

Bajo ciertas condiciones, parece bastante posible que las presiones provenientes de un proceso de ajuste de esta índole puede resultar intolerable, y que se tuviera que escoger alguna otra clase de proceso de ajuste menos gravoso. Bien podría ser este el caso cuando: a) la magnitud y duración del descenso de la capacidad de importación sean muy grandes; b) el coeficiente de importación sea relativamente elevado; c) las finanzas del gobierno dependan en gran medida del comercio exterior; d) la desocupación creada por la crisis externa sea grande y geográficamente muy concentrada; e) el nivel de renta per capita anterior a la crisis haya sido relativamente elevado, y f) la proporción de la población dedicada a la agricultura de subsistencia sea baja.

En países en donde las condiciones externas e internas sean de tal índole que los grupos sociales y políticos rehusen aceptar el ajuste vía la depresión económica, aparecerán nuevos objetivos de política económica: conservación del nivel ocupacional, mejor utilización de los recursos inactivos, desarrollo del mercado interno, menor dependencia del comercio e inversiones extranjeras, mejor distribución de la renta, etc. Estas nuevas orientaciones serán tanto más atractivas cuanto mayores sean el tamaño del mercado interno del país y la importancia de los pasos iniciales ya dados en el desarrollo del sector manufacturero nacional.

Esta clase de objetivos implica un nivel de demanda y renta internas que induciría un volumen de importaciones sustancialmente por encima del nivel permitido por las disponibilidades de divisas. Las importaciones deben, en consecuencia, ser restringidas y se cuenta con que la producción interna para el mercado nacional compense la brecha creada por el menor aprovechamiento externo. Es en este punto del análisis que surge el problema de la elasticidad de la producción interna. Si el mercado interno es razonablemente perfecto y existe una situación de elevada movilidad de los recursos, entonces los recursos que quedaron inactivos en las industrias de exportación serían transferidos a las industrias que producen para el mercado interno. La transformación de la economía de una producción orientada hacia la exportación o una producción orientada hacia el mercado interno ocurriría sin problemas de importancia. Pero cabe preguntarse si se produciría un proceso de esta clase, libre de tropiezos, en una economía insuficientemente desarro-

llada.

Un país insuficientemente desarrollado se caracteriza habitualmente por: a) gran especialización en la exportación de unos pocos productos primarios; b) una estructura productiva incompleta en que falta enteramente o es muy insuficiente la actividad manufacturera; c) insuficiencia de capital social básico, especialmente en cuanto a energía y transporte (en ciertos casos en que este capital social existe está orientado básicamente hacia la exportación, es decir, fue estructurado para facilitar las exportaciones y no para facilitar la integración del mercado interno); d) elevada proporción de la fuerza de trabajo en la agricultura; e) gran proporción de las importaciones consistentes en productos de la industria manufacturera; etc. En otras palabras, las características principales de una economía insuficientemente desarrollada se hacen presentes en la estructura de la oferta. El nivel de la renta per capita y la composición de la demanda pueden en la práctica ser bastante similares entre una economía desarrollada y una que lo está insuficientemente, pero la estructura de la producción y de las importaciones será siempre muy diferente.

Una economía desarrollada posee una estructura productiva completa e integrada y produce todos los tipos de bienes y servicios que le permite su nivel técnico y su dotación de recursos naturales, humanos y de capital, especializándose en la producción de algunas variedades de entre todos aquellos bienes. Estos son los bienes que intercambia por aquellos en que se especializan otros países. Esto significa que un país desarrollado tiene una pauta diversificada de exportaciones e importaciones y una amplia gama de posibilidades de producción interna, tanto que puede dedicar al comercio exterior los mismos bienes que produce y consume internamente.

La situación de los países poco desarrollados es muy diversa, pues importan la mayor parte de sus manufactas -especialmente bienes de capital y bienes de consumo duraderos- a cambio de exportaciones que consisten mayormente en café, petróleo, cobre, plátanos, azúcar, etc. Es interesante señalar de paso que una diversificación en la línea de las exportaciones primarias - aunque pueda reducir algo la inestabilidad de las exportaciones - no resuelve el problema estructural de la pauta de producción primaria. Y las exportaciones de productos manufactureros solamente serán posibles después de que el sector manufacturero haya alcanzado un grado relativamente avanzado de desarrollo, es decir, después de producido el proceso de transformación de la estructura de producción.

Si el mercado de exportación de un país de esta clase se contrae o se mantiene estacionario, hay solamente dos alternativas: reducir el nivel de actividad o mantenerlo estacionario, de modo que no exista problema de balanza de pagos; o si este proceso de ajuste demuestra ser intolerable, comenzar a desarrollar la producción de los productos manufacturados que solían importarse, es decir, transformar la estructura productiva de la economía.

En la América Latina, la prueba decisiva respecto a qué alternativa se siguió parece haber sido la crisis mundial de 1929-33. Los países que no podían hacer otra cosa que ajustarse a la depresión continuaron su modelo tradicional de crecimiento una vez que el mercado internacional retornó a una situación más normal. Aunque el descenso absoluto de las exportaciones pudo haber sido muy grande, es muy probable que el coeficiente de importación de

estos países en aquellas épocas era mas bien pequeño, es decir, sus economías no dependían en gran medida del comercio exterior. Algunos de estos países diversificaron posteriormente sus exportaciones de productos primarios, pero acusaron pocos cambios en su estructura interna de producción. Es interesante señalar que esta diversificación fue alcanzada habitualmente a costa de otros exportadores latinoamericanos.

Los países que hacia el término del tercer decenio del presente siglo habían ya alcanzado (por lo menos en los sectores urbanos) un nivel relativamente elevado de ingreso per capita, en los que la población ya estaba concentrada en mayor medida en las grandes ciudades, en los que el desempleo era sustancial y donde se habían dado ya algunos pasos iniciales en el desarrollo de la industria manufacturera, esos países fueron afectados en forma demasiado rigurosa por la depresión y no toleraron el proceso de ajuste deflacionario. Por el contrario, procedieron a aislar su economía interna mediante diversos arbitros proteccionistas (aranceles aduaneros, devaluación, controles de importación, etc.) y conservaron el nivel del ingreso por encima del que habría sido necesario para reducir las importaciones lo suficiente para equilibrar los pagos externos.

Se creó así un vacío en la oferta de productos de importación que sólo podría llenarse por medio del desarrollo de la producción interna, principalmente la industria manufacturera. Pero como la producción industrial no podía aumentar sustancialmente a corto plazo, el ajuste entre la demanda y la oferta globales necesariamente implicó un cambio importante en los precios relativos en favor de los artículos manufacturados. El sector industrial recibió en esta forma un nuevo estímulo, además de la protección ya referida. Comenzó a crecer con rapidez, produciendo principalmente sustitutos de los productos de importación.

El ritmo acelerado del desarrollo industrial reveló claramente la ausencia general de sensibilidad y adaptabilidad del aparato productivo al crear nuevas demandas adicionales directas e indirectas en todos los otros sectores productivos; insumos de origen agrícola para la industria y víveres para el creciente número de los trabajadores urbanos, servicios de transporte y energía, metales y productos químicos básicos, etc. En la medida en que estas demandas no podían ser atendidas por la producción interna, y las posibilidades de importación eran limitadas, tenía que sobrevenir una sucesión de aumentos de los precios relativos en todos estos diferentes sectores. Cuando quiera que el sector exportador se expandía, sobrevenía una oferta adicional de mercaderías importadas y las presiones de precios disminuían. Pero cuando las exportaciones permanecían estacionarias o sufrían retrocesos, mientras la demanda de importaciones tendía a crecer, en virtud del proceso de industrialización, sobrevenían aumentos en los precios relativos de los productos importados -es decir, devaluaciones-. Mientras mas ampliamente se difunden por los diferentes sectores de la economía estas presiones y los aumentos correspondientes en los precios relativos, existirán menos posibilidades para que se produzcan cambios compensatorios hacia abajo en otros precios y sectores. Y mientras mejor organizados estén los diferentes grupos sociales y sectores de la economía, más capacitados estarán para rechazar una reducción en su ingreso real. De hecho, sólo necesitarán evitar un descenso en su nivel absoluto de ingreso -es decir, resistir una baja en los precios absolutos que cobran- y ello será suficiente para que los aumentos en los precios relativos

afecten el nivel general de los precios.

Como se ha señalado, las presiones inflacionarias estructurales son básicamente el resultado de la carencia de adaptabilidad de la producción interna a una pauta cambiante de la demanda, impuesta básicamente por factores exógenos. Estas presiones están potencialmente presentes en cada país insuficientemente desarrollado, puesto que se derivan de una estructura de producción incompleta. Las presiones estructurales se manifiestan cuando el comercio extranjero deja de ser el factor de crecimiento dinámico de estos países y la estructura interna de producción ha de soportar una transformación radical para adaptarse a las nuevas y cambiantes pautas de la demanda.

Cuando el proceso está en marcha e impone fuertes demandas a los demás sectores de la economía, la reacción de éstos es el elemento crucial del grado de equilibrio y de la propia intensidad del proceso de desarrollo. Por ejemplo, los agricultores pueden no responder adecuadamente a la demanda de materias primas agrícolas para la industria y de alimentos para una mayor población urbana con ingresos más elevados. Cuando los países se dedican a la exportación de esos productos, la situación puede traducirse en una merma de las exportaciones, que a su vez crea dificultades de balance de pagos. En otros países, la mayor demanda podrá ser cubierta con importaciones, lo que comprometería las posibilidades de importar los equipos y otros bienes necesarios para la industrialización.

Ante esta situación, la brecha entre la demanda y la oferta de productos agrícolas será salvada con alzas de precios, toda vez que la demanda de esos productos es altamente inelástica tanto en relación a los cambios del ingreso como de los precios. Ello supondrá una reducción en el ingreso real de los asalariados urbanos, pues los alimentos absorben gran parte de su presupuesto, y también se traducirá en una menor demanda de manufacturas de su parte, pues habrá habido una modificación regresiva en la distribución del ingreso.(4). Sea que se otorgue o no un alza compensatoria de salarios, se habrá introducido de todos modos un factor de desequilibrio en el sistema económico que dará origen a un proceso inflacionario, llevará a dificultades de balance de pagos o, al limitar el mercado de las manufacturas, determinará el estancamiento en el proceso de industrialización y del desarrollo económico.

El proceso de desarrollo tal como ha sido caracterizado significa en gran medida una gradual integración de la economía interna de mercado. Por lo tanto, requiere una red caminera, ferrocarriles, energía, sistemas de comunicaciones y otras formas de capital social básico. Esta infraestructura de capital es en gran medida inexistente o bien -como ya se señalaba- fue concebida para atender al mercado externo más que al interno. A medida que avanza la industrialización, pueden presentarse rémoras en esos sectores, que obstaculizarán el aumento de la producción y encarecerán los productos.

Análogamente el sistema financiero y la banca, así como los servicios públicos, no están preparados para asumir sus nuevas funciones. Todo este conjunto de estructuras institucionales y económicas, rígidas y anticuadas, incapaces de responder a los requerimientos de un sector industrial dinámico y a una creciente población urbana, constituye la causa principal de las deformaciones sectoriales, las presiones inflacionarias, los déficit fiscales y de balance de pagos, así como de las tensiones sociales que tienden a aparecer du-

(4) El aumento del ingreso agrícola no será compensatorio por cuanto se concentraría en manos de un grupo reducido de propietarios rurales.

rante el proceso de transformación de la economía.

A fin de impartir equilibrio a este proceso, sería preciso ampliar la capacidad productiva de todos los sectores de la economía y ello supone grandes inversiones tanto públicas como privadas. En realidad, la mayor parte de las nuevas inversiones han sido realizadas por el sector público, no sólo para llevar a cabo la ampliación de los medios de infraestructura anteriormente mencionados, sino también para atender el establecimiento de escuelas, centros de formación vocacional e institutos de investigación, así como para proporcionar vivienda, salubridad, servicios médicos y otras obras sociales, particularmente en las crecientes concentraciones urbanas.

Sin embargo, los gobiernos generalmente no han podido conseguir suficiente financiamiento corriente para hacer frente a los gastos que supone el aumento de las inversiones y el mantenimiento de servicios públicos más amplios.

Dos son los elementos principales por considerar a este respecto. Por un lado, no cabe duda de que algunos gobiernos han derrochado parte de sus recursos, sobre todo en lo que a gastos militares y pagos de transferencia se refiere. Por el otro, el sistema fiscal de casi todos los países latinoamericanos no ha rendido los ingresos tributarios requeridos para financiar los mayores gastos del gobierno. Son varias las causas, la mayoría inherentes a la estructura tributaria de esos países. En muchos países gran parte de los ingresos fiscales provienen del sector externo, ya sea por concepto de derechos sobre la exportación, tributos que pagan los exportadores o a través de los gravámenes a la importación. En virtud de su estancamiento, el sector externo ha tendido a contraerse en relación con el producto bruto interno, en tanto que el sector público tiende a aumentar en importancia relativa. Por lo tanto, además de ser tan inestables como el propio comercio exterior, los ingresos fiscales derivados del sector externo han perdido importancia relativa como fuente de entradas para el erario. Este proceso se ha agravado por la influencia de dos factores: por una parte, muchos derechos de importación o hasta de exportación son de afectación específica y, por lo tanto, pierden su incidencia real por efecto de las devaluaciones y las alzas de los precios internacionales; por otro lado, en la cambiante estructura de las importaciones se eliminan paulatinamente los bienes de consumo fuertemente gravados, que son reemplazados por las importaciones de materias primas y bienes de capital que pagan bajos derechos de aduana o son de libre internación.

Ante un ingreso relativamente estacionario proveniente del comercio exterior, los gobiernos han tenido que trasladar la carga tributaria desde la actividad externa a la interna. Difícilmente podría esperarse que los impuestos sobre el ingreso y la propiedad desempeñaran un papel relevante como nuevas fuentes de recaudación, pues los grupos dirigentes -precisamente los propietarios de gran parte de la tierra y los que reciben la mayor parte de la renta derivada de ella- no están dispuestos a recargar sus propias obligaciones tributarias si hubiera otra opción. Por lo tanto, los impuestos indirectos -cuya carga fácilmente se traslada al consumidor- han llegado a ser la fuente más importante de ingresos fiscales.

En síntesis, los ingresos fiscales han tendido generalmente a quedar cortos con respecto a los gastos del gobierno a consecuencia del estancamiento relativo de las recaudaciones derivadas del comercio exterior, de la

existencia de muchos impuestos específicos, de la demora entre la tasación y recaudación del ingreso, de la frecuente ineficacia de la administración tributaria, de la creciente regresividad del sistema impositivo a medida que se deteriora la distribución del ingreso y, en definitiva, de la falta de una adecuada política tributaria. El déficit fiscal resultante, financiado a través de emisiones, ha proporcionado así el combustible monetario indispensable para alimentar el proceso de elevación de los precios.

3. La Agudización del Problema Inflacionario en la Postguerra.

La experiencia latinoamericana en materia de estabilidad y desarrollo económico durante el periodo de postguerra ha sido extremadamente variada. Se comprueban situaciones en que han coincidido la estabilidad y el estancamiento como ocurrió por ejemplo en Cuba, Haití, Honduras y Panamá, hasta los casos en que el estancamiento ha coincidido con la inflación, como sucedió en la Argentina, Chile, el Uruguay, Bolivia y el Paraguay. Por otra parte, entre los países que se han desarrollado a ritmo más o menos satisfactorio, hay aquellos que, como Méjico y Venezuela, consiguieron ese resultado en condiciones de relativa estabilidad, mientras que otros -tal es el caso de Colombia y sobre todo el Brasil- han pasado simultáneamente por procesos inflacionarios relativamente agudos. La existencia de esta disparidad de casos se debe además de las diferencias en la estructura económica y en la política de desarrollo, a la relativa eficacia y poder de los mecanismos de resistencia de los grupos de asalariados. La inflación se da de preferencia en aquellos países de importante concentración urbana, con organizaciones sindicales suficientemente fuertes e independientes como para rechazar con éxito una redistribución negativa del ingreso.

La falta de interés para tratar de comprender y analizar esta diversidad de situaciones, fenómenos y procesos; la falta de visión y realismo que ha caracterizado las más de las veces a la política de desarrollo; y la adopción de esquemas rígidos de estabilización, ha llevado a una desastrosa secuencia de políticas opuestas que han ido reforzando mutuamente sus consecuencias más negativas. En efecto, en ciertos casos, ante condiciones externas desfavorables al crecimiento, los gobiernos han intentado romper todas las limitaciones monetarias y fiscales para mantener y aún elevar el gasto nacional, y mediante estas medidas compensatorias estimular el desarrollo. La decisión de estimular la demanda efectiva en cualquier circunstancia ha conducido, como es natural, a procesos inflacionarios que en algunos casos y periodos han dado lugar al temor de una inminente hiperinflación.

Frente a situaciones como ésa se ha reaccionado mediante la aplicación sistemática y drástica de políticas deflacionarias ingualmente rígidas y que tampoco han considerado las circunstancias y características de cada caso, destacándose sobre todo por su falta total de preocupación en relación con las posibilidades y perspectivas del desarrollo económico y las aspiraciones de mayores oportunidades de trabajo y mejores condiciones de vida de la gran mayoría de la población.

El periodo de postguerra, y particularmente la década de 1950, ha confrontado a numerosos países de la América Latina con este dilema fundamental de política económica. Durante la postguerra y hasta 1952-54 las condiciones excepcionalmente favorables del mercado mundial de productos básicos no

solo habia dado lugar a cierta holgura cambiaria, sino que además habían permitido las importaciones necesarias para llevar adelante el proceso de industrialización, estimulando en forma directa e indirecta el crecimiento. Por cierto que llevaron también -y en ciertos países en gran medida- a un derroche y un despilfarro eufórico de los recursos de divisas, como si la etapa de bonanza en el comercio exterior fuera a ser permanente. Pero a partir de mediados de la década de 1950 se impusieron nuevamente las tendencias de largo plazo del comercio internacional; las condiciones en los mercados mundiales de productos básicos se deterioraron severamente, desapareciendo por una parte el estímulo al desarrollo que significaba un sector externo en pleno auge, y por la otra sus sustanciales aportaciones al financiamiento de las importaciones y del gasto público.

Confrontados de nuevo con el antiguo dilema, la mayor parte de los países menos desarrollados de la región, todavía predominantemente agrícolas, con amplios sectores de subsistencia, con escaso desarrollo industrial y modesto grado de concentración urbana -y, por consiguiente, con escasa representación y poder político de las grandes masas asalariadas- pudieron optar nuevamente por el camino tradicional de ajustar sus economías a las desfavorables condiciones externas.

En el grupo de países relativamente más avanzados, de mayor nivel de ingreso per capita, de mayor grado de urbanización, con expresión más organizada e influyente de grupos sindicales, y en donde el proceso de industrialización ya había avanzado en forma sustancial, el dilema de política económica creado por una crisis del comercio exterior presentaba facetas mucho más complejas y, por consiguiente, decisiones bastante más difíciles. Desde luego, el problema de corto plazo creado por la crisis externa de mediados de la década recién pasada no vino a constituir en este caso, sino una agudización de una situación de crisis externa y rigideces y desajustes internos de largo plazo atenuados ligeramente durante la primera década de la postguerra.

En algunos de estos países -notablemente en los del cono sur de la América Latina- el proceso de desarrollo económico y de industrialización se venía paralizando en virtud principalmente de grandes desajustes estructurales en sus economías, según se señalaba en la sección anterior. Estos desajustes venían produciendo presiones inflacionarias persistentes y severas que simultáneamente constituían obstáculos insuperables al propio desarrollo industrial; el proceso de sustitución de importaciones -elemento dinámico básico- comenzaba a agotar sus posibilidades, no se había logrado diversificar las exportaciones y la extensión del mercado nacional se detenía a causa del estancamiento agrícola y del mantenimiento o aun empeoramiento de una distribución muy regresiva del ingreso. Sobre este telón de fondo de largo plazo de crisis cambiaria, fiscal y de crecimiento -atenuada durante la primera década de postguerra por una relativa prosperidad externa- reciben estos países el impacto de una súbita y prolongada contracción de las exportaciones.

Para comprender cabalmente el dramático cuadro de alternativas de política económica abierto a estos países en esos momentos es preciso tener siempre en mente el significado profundo del proceso de transformación estructural en que estaban empeñados.

Desde luego el elemento dinámico fundamental del desarrollo había pasado a ser el sector público, en lugar del comercio exterior. La estructura

de las importaciones también había variado en forma fundamental, de tal manera que consistía casi exclusivamente de bienes de producción -maquinarias, equipos y materias primas y combustibles- y de alimentos esenciales. El desarrollo industrial había estimulado un rápido proceso de concentración urbana y de organización sindical, y el estado había asumido compromisos sumamente amplios en materia de seguridad social, provisión de servicios sociales, servicios públicos urbanos y creación de capital social y empresas básicas.

Una contracción del comercio exterior y la consiguiente limitación de la disponibilidad de divisas y de recursos fiscales significaba en consecuencia contraer las inversiones, reducir el nivel de la actividad económica y disminuir la provisión de servicios económicos sociales por parte del Estado. Ante la imposibilidad de limitar sustancialmente las importaciones y sobre todo los gastos del Estado en un plazo relativamente breve, estos países incurrieron en fuertes déficit de balanza de pagos y fiscales. Los consiguientes reajustes de las tasas de cambio de las tasas fiscales y de los precios fueron seguidos de reajustes masivos de sueldos y salarios, dando lugar a la consabida espiral inflacionaria y llevándola rápidamente a niveles insospechados.

Ante la perspectiva de una hiperinflación, y de la imposibilidad de obtener ayuda financiera para atender los compromisos externos a menos que se hiciera un esfuerzo de contención de la inflación, varios de los países que se encontraban en esta situación procedieron a implantar programas de estabilización.

4. La Política y los Programas de Estabilización

Los programas antiinflacionarios o de estabilización adoptados en varios países de América Latina desde mediados de la década de 1950 consistieron fundamentalmente en medidas tendientes a reducir el gasto nacional. Para ello se limitó severamente la expansión monetaria, se postergaron o eliminaron los reajustes de remuneraciones, se trató de eliminar el déficit fiscal reduciendo los gastos y elevando las tasas tributarias y de los servicios públicos deficitarios, se reajustó el nivel del tipo de cambio mediante sustancial devaluación y se liberalizó en parte todo el sistema de controles de precios y de importaciones que se había ido estableciendo. Se esperaba que estas medidas producirían la estabilidad de precios y un reajuste del salario real y que esto conjuntamente con una cierta liberalización de las importaciones, estimularía la competencia, elevando la eficiencia y disminuyendo los costos de las empresas privadas. Todo ello provocaría una entrada sustancial de capital privado externo y una fuerte expansión de las exportaciones, lo que permitiría reanudar el proceso de desarrollo en bases más sanas.

Estas esperanzas se han visto totalmente defraudadas. En efecto, ni se ha logrado la estabilización de los precios que era el fin inmediato, ni se ha logrado la reanudación del proceso de desarrollo, que era el fin mediano. Ciertamente se consiguió reducir el ritmo de incremento de los precios a tasas más moderadas, pero solamente a base de una contracción muy severa de las rentas de los grupos de bajos ingresos, y mediante una política extremadamente liberal de importaciones de alimentos y de manufacturas de consumo. Ambas medidas incidieron, sin embargo, en reducir sustancialmente el mercado para la industria manufacturera local, dando lugar a la disminución del nivel de la actividad en este sector y a la desocupación de sus obreros.

Por otra parte, el elemento más flexible del gasto público resultó ser la inversión, y su contracción acarrió una reducción violenta en la actividad de la construcción. Como se sabe, esta es una actividad que no sólo emplea por sí misma una proporción apreciable de la fuerza de trabajo, sino que es además un sector de importancia estratégica en la mantención del nivel de actividad de todo el sector privado. Ante la contracción general del nivel de la demanda efectiva, la mayor competencia de productos manufacturados importados y la incapacidad para canalizar la incipiente producción industrial y la deficitaria producción agrícola hacia los mercados externos, el nivel de las inversiones privadas también se contrajo. El ahorro nacional privado se dedicó a actividades especulativas o se frustró mediante consumos suntuarios importados o viajes al exterior. Dado este cuadro general de estancamiento y falta de estímulos, la inversión privada extranjera continuó mostrando total falta de interés en radicarse en estos países, salvo cuando se le ofrecían oportunidades excepcionales en industrias de exportación.

Finalmente, los déficit fiscal y externo, cuya eliminación constituían objetivo principal de los programas de estabilización, no pudieron superarse sino que crecieron. El primero, porque la contracción de la actividad económica limitó la base tributaria en tanto que no se pudo reducir suficientemente el nivel del gasto público. El segundo, en virtud de la desmedida liberalización de las importaciones por una parte, y de la persistencia de condiciones desfavorables en los mercados internacionales de productos básicos, por la otra. A causa de ello estos países han acumulado en los últimos años enormes deudas externas de corto plazo, sin que ello haya contribuido notoriamente a elevar la capacidad productiva del país. Los créditos externos han servido en parte para financiar las importaciones de bienes de capital necesarios para reposición y para aumentar desmesuradamente la importación de bienes de consumo suntuario, así como para financiar el déficit del sector público. De esta manera fue posible conciliar por periodos muy breves algún crecimiento con una inflación moderada.

Ante los negativos resultados de esta política, ante la presión de los sectores empresariales y ante la fuerte desocupación, los gobiernos se han visto forzados, después de cierto lapso de adhesión a la política de estabilización, a expandir de nuevo las inversiones públicas y atenuar la contracción crediticia. Al aumentar de esta manera el nivel general de demanda efectiva y de actividad económica, se reavivaron muy pronto las presiones inflacionarias estructurales derivadas de una oferta inelástica de alimentos y de la rigidez de ciertos servicios fundamentales. También se agudizó de nuevo la crisis de balanza de pagos, debido tanto al aumento de las importaciones ocasionado por la recuperación del nivel de actividad y de ingresos interno como por la incapacidad de controlar el exceso de importaciones en virtud de que se había desmontado el sistema de control de importación como parte de la propia política de estabilización.

Se ha creado así el circuito y estos países se encuentran de nuevo precisamente donde se encontraban hace unos cinco o seis años, pero con deudas externas mucho mayores, habiendo perdido lastimosamente la oportunidad de ir corrigiendo algunos de sus problemas de estructura. A un más, como consecuencia directa de la política de estabilización, se ha tendido a acentuar la concentración de la propiedad y del ingreso, se ha creado o incrementado el excedente de mano de obra desempleada y subocupada, se ha seguido descuidando

la inversión para reposición y ampliación del capital de infraestructura y se han agudizado las deficiencias profundas que existen en materia de vivienda, salud y educación. Poco o nada se ha hecho en el sentido de elevar los rendimientos y mejorar la elasticidad de oferta del sector agrícola, y tampoco se ha procedido a la tan necesaria revisión de la estructura del sistema tributario.

En resumen la experiencia anterior plantea el interrogante de si es realmente compatible la estabilidad con el desarrollo de los países de la región, o en su sentido positivo, qué políticas pueden hacer compatibles tan importantes objetivos. Definitivamente debe rechazarse la idea que la inflación es el camino para el crecimiento acelerado, y con el mismo énfasis puede negarse que las políticas fiscales y monetarias tradicionales son la causa fundamental de la inestabilidad.

Históricamente, se han dado en la región diversas salidas, aunque no soluciones, a esta aparente incompatibilidad entre estabilidad y crecimiento. En épocas pasadas, y todavía en muchos países en donde las organizaciones sindicales son incipientes y débiles, las presiones inflacionarias fueron mantenidas en niveles moderados quebrantando los mecanismos de resistencia de los asalariados. Hoy, con el cambio en los valores sociales y políticos y dados los propósitos de la política de desarrollo que los países de la América Latina se han fijado en la Carta de Punta del Este, dicha política es inaceptable.

La inflación, como método de eludir una solución estable a las incompatibilidades subyacentes en la estructura económica demostró también a la larga sus efectos nocivos y contribuyó, finalmente, al estancamiento. La estabilización, como objetivo en sí, y en la forma buscada en los últimos años, es también un fracaso penoso, porque no puede lograrse al precio del estancamiento de una redistribución negativa del ingreso.

El endeudamiento externo masivo, como alternativa o complemento a las políticas anteriores, tiene limitaciones naturales impuestas en parte por la propia capacidad de endeudamiento neto de los países de la región, y en parte por la capacidad financiera de los países y organismos que pueden destinar fondos a estos propósitos. Pero más que ello, el endeudamiento externo de corto plazo no da solución a los problemas básicos que motivan la inestabilidad y en cambio compromete el desarrollo futuro de los países si se usa como mecanismo de estabilización.

La dificultad yace en que las deficiencias estructurales tienen raíces y soluciones de largo plazo, y los mecanismos antiinflacionarios tradicionales son típicamente de corto plazo. Por ello, el mantenimiento de la estabilidad en la América Latina en el periodo de transición hasta que las reformas estructurales rindan sus frutos, tiene que estar basado en el manejo conjunto de un arsenal de instrumentos diversos entre los que hay que destacar una política de abastecimientos agrícolas conjuntamente con la racionalización de los medios de distribución de la producción agropecuaria, una política fiscal y monetaria orientada a satisfacer los objetivos de los planes de desarrollo para lo cual es esencial que se superen viejos prejuicios y se diseñen y usen instrumentos de efecto cualitativo diferenciado, el uso de la tributación al sector externo y de la negociación internacional como medio de atemperar las fluctuaciones de los mercados de productos básicos, la reorientación de las inversiones públicas y privadas de acuerdo a los objetivos de programas

de desarrollo y mediante todos los instrumentos concebibles de política: subsidios, controles, licencias o lo que se considere mas conveniente; un mecanismo de control de importaciones que no esté atado a prejuicios absurdos y cuya ineficacia ha sido demostrada, sino que efectivamente permita llevar a cabo una política de importaciones racional y coherente con los objetivos del desarrollo; una política agresiva de exportaciones para la diversificación por productos y la ampliación geográfica de los mercados de exportación; un mecanismo razonable de cooperación internacional que garantice un margen cierto de ayuda externa oportuna, y que no esté condicionado a la adopción de políticas o instrumentos de acción internos y externos que son incompatibles con la propia política de desarrollo.

Finalmente, todo este conjunto de medidas tiene que ser complementado simultáneamente con medidas que pongan en marcha programas de reforma agraria, tributaria, educacional y otros que inicien los cambios institucionales y comiencen a atacar las grandes concentraciones de poder, riqueza e ingresos que son el obstáculo primordial para lograr una economía dinámica y equilibrada en la América Latina. No se nos diga que esto no puede hacerse por tratarse de medidas de largo plazo, pues esa posición es garantía de que no se iniciarán nunca. Los efectos podrían ser de largo plazo, pero las medidas de política no lo son. Además, esas medidas no constituyen solamente condiciones económicas necesarias para lograr un proceso de desarrollo, sino que constituyen también la base para la creación de un apoyo político sólido y permanente a la política de desarrollo equilibrado.

Las quejas, resistencias, críticas violentas y fracasos rotundos que han encontrado en la América Latina los programas de estabilización se deben fundamentalmente a que se han querido presentar y han constituido en la práctica una supuesta alternativa, un sustituto de la política de desarrollo.

En ello reside la debilidad inherente de la política de estabilización tal como ha sido aplicada en América Latina. En el mejor de los casos puede conseguir la estabilidad por medio del estancamiento. Pero una economía estacionaria no puede resolver sus problemas de ajuste estructural porque tiende a congelar la estructura de la producción y a reafirmar la rigidez de la oferta. La movilidad de los factores productivos se refiere casi exclusivamente a los factores adicionales que se incorporan periodo tras periodo al mercado de factores, y particularmente, al factor capital que es el limitante, y en consecuencia, el que determina el empleo de los factores restantes.

En consecuencia, para poder lograr un ajuste dinámico de oferta y demanda por sectores es condición previa que exista crecimiento; y mientras más rápido el crecimiento, mas fácil será el ajuste. Resulta así que no es la estabilidad lo que condiciona el desarrollo, sino por el contrario; es el crecimiento acelerado el que se constituye en condición necesaria para la estabilidad. En efecto, una política que procure el ajuste estructural entre oferta y demanda via la contracción del ingreso puede provocar una caída de la inversión neta pública y privada y así congelar el desajuste. En estas circunstancias, el ajuste entre oferta y demanda global -si no se logra via el sector externo (comercio exterior o financiamiento)- sólo se podrá lograr por un reajuste de la estructura productiva existente, es decir, por una redistribución de los factores productivos existentes. En este caso se trataría inevitablemen-

te de una solución revolucionaria, mientras que en el caso anterior, la solución podría ser evolutiva. En consecuencia, quienes propugnan una solución de "estabilización" propician el estancamiento (a menos que consigan hacer crecer la economía hacia afuera) y quienes mantengan estancada la economía por un plazo suficientemente largo están invitando una solución revolucionaria.

En definitiva, los pobres resultados que los países latinoamericanos -con pocas excepciones- han venido obteniendo en términos de crecimiento, estabilidad, ocupación y distribución del ingreso se deben básicamente a que no ha existido en estos países, tal vez con una o dos honrosas excepciones, una política sistemática y coherente de desarrollo económico aplicada con rigor y por tiempo prolongado.

.....