

ESTABILIDAD Y DESARROLLO

¿METAS INCOMPATIBLES O COMPLEMENTARIAS?

Aníbal Pinto

(Instituto de Economía de Chile)

1. En la discusión reciente y actual sobre los problemas de la estabilidad ha quedado suficientemente en claro una conclusión que, a la vez, es un punto de partida para seguir el debate. Empleando una figura popular en la literatura y en el cine yanqui podríamos decir que ella estriba en que la inflación, al igual que el crimen, a la larga “no paga”.

Ahorramos, pues, toda digresión al respecto. Convenimos en los daños y contradicciones crecientes de un proceso inflacionario y en las ventajas de una economía estable —aunque lo primero no implique un rechazo de todos los procedimientos *aparente* o *formalmente* inflacionarios en coyunturas excepcionales. Sobre esto también hay un grado amplio de acuerdo entre los economistas y no vale la pena insistir sobre el asunto. El espectro de la “gran depresión” está perdido en lontananza, pero no ha sido olvidado por completo. Keynes duerme, pero no está muerto.

2. Lo que interesa en cambio es ahondar el “cómo” y las *implicaciones* de la estabilización porque ahí, realmente, se concentra la polémica entre economistas y neófitos; políticos y afectados.

Podemos examinar este asunto desde diversos ángulos.

Pensemos, por ejemplo, por qué rechazamos la inflación. La respuesta es fácil: porque termina por estrangular y deformar el desarrollo económico, hacer más desigual la distribución del ingreso, disminuir la tasa de ahorro-inversión, acentuar la tensión social y la vulnerabilidad respecto al exterior.

A *contrario sensu* puede suponerse que la estabilidad supone todo lo opuesto: la aceleración del crecimiento, un reparto más equitativo del ingreso, tasa más alta de ahorro-inversión, etcétera.

Lo malo es que si bien la inflación casi fatalmente va a acarrear las calamidades nombradas, no hay la misma seguridad en cuanto a las ventajas que podrían suponerse inherentes a la estabilidad.

También aquí vamos a bordear los razonamientos que abonan la segunda afirmación para valernos de algunas ilustraciones que nos parecen elocuentes.

Durante casi tres décadas ha regido en un país europeo una administración que ha sido considerada ejemplar por su fiel apego a las prácticas más “sanas” y ortodoxas. No ha conocido los déficit fiscales; su política monetaria es estricta; los sistemas de comercio exterior son irrepugnables y no hay mecanismo que perturbe legalmente la distribución “espontánea” de las rentas.

Pero estas circunstancias tan propicias no han sido óbice para que continúe figurando como el país más atrasado de Europa —económica y socialmente.

Nos referimos a Portugal.

Lo dicho no significa necesariamente que las prácticas nombradas sean la causa de su estancamiento, pero sí que no han servido para romperlo.

La estabilidad *per se* no resuelve los problemas básicos de un sistema económico. Es un pie favorable, una condición ventajosa, pero no una panacea.

Por lo demás, en pequeña e imperfecta escala, nuestro país ha podido verificarlo. Dejando de lado que las medidas puestas en práctica con el objeto de la estabilización no han conseguido su fin central, hay pocas dudas de que han mantenido y en algunos aspectos extremado los mismos males que se estimaba propios de la inflación y motivaciones para combatirla.

Esto también es más o menos evidente y generalmente aceptado por la mayoría de los economistas, pero no con tanto énfasis como se suscribe la requisitoria contra la inestabilidad. Hay una corriente de ninguna manera secundaria que, implícitamente y a veces explícitamente, postula algo así como una variación del reclamo de Arquímedes: “dadme la estabilidad y se levantará la economía”. En el fondo de ese pensamiento late firme la antigua fe en el “progreso inevitable” y en la sabiduría de las “fuerzas naturales”. Desgraciadamente, casi tres cuartas partes de la humanidad no suscriben ese optimismo.

No basta, pues, con la estabilidad, así pura y simple, sin apellido. La que se demanda es una condición que, precisamente, suponga la negación de los daños de la inflación y que, por tanto, promueve e importe aceleración del crecimiento, fortaleza del proceso y satisfacción creciente de las necesidades básicas de la gran mayoría.

3. Esto nos lleva a plantear el segundo punto que deseábamos discutir: la compatibilidad entre estabilidad y crecimiento.

¿Hasta qué punto y en qué medida puede desenvolverse activamente una economía y mantenerse al mismo tiempo una estabilidad básica en sus relaciones y cambios monetarios?

La experiencia histórica, por lo menos en lo que atañe a los países “del centro”, sugiere una respuesta afirmativa. Aparte de las oscilaciones cíclicas, se registra —por los estándares actuales— una tendencia persistente pero moderada al alza del nivel de precios. En general, están ausentes esos saltos bruscos y ondas acumulativas que han distinguido a los procesos inflacionarios en muchos de nuestros países subdesarrollados.

Sin embargo, hay ciertos aspectos típicos del desenvolvimiento económico en esta fase y coyuntura históricas que obligan a escrutar más

severamente cualquier analogía que pudiera establecerse. Ellos permiten apreciar que la compatibilidad entre desarrollo y estabilidad se plantea hoy en forma muchísimo más compleja y difícil.

4. Partamos aceptando que los términos mismos —estabilidad y crecimiento— acusan una incongruencia. Desarrollo significa cambios, modificaciones más o menos profundas del *status* y las estructuras existentes, ruptura de ciertas situaciones de equilibrio (o lo que quiera llamarse como tales) para avanzar hacia otras.

Esto se ve claramente desde el ángulo económico. El conjuro de un mercado exterior expansivo o/y la introducción del progreso técnico en uno o varios sectores del sistema se traducirán en aumento de los ingresos y de la demanda y, lo que es tan importante como lo anterior, en mutaciones del patrón de la demanda.

Tales cambios y los reajustes consiguientes habitualmente han ido acompañados o, mejor dicho, han exigido, alteraciones correlativas del nivel y del sistema de precios. Pero, como decíamos, no derivaron antaño en desequilibrios inflacionarios de la naturaleza de los que enfrentamos en el presente.

Una explicación simplista y propia de un enfoque estrictamente ortodoxo pondría el acento en el hecho de que, por lo general, los países que hoy sufren tales trastornos no han sido tan respetuosos de las “normas sanas” de la política financiera, en lo fiscal, monetario y del comercio exterior como las naciones precursoras.

Indudablemente hay una parte de verdad en ese juicio y en algunos casos o momentos puede haber sido una parte muy importante. Pero es también meridiano que tal punto de vista descuida elementos que son sustanciales y que, por lo general, han sido los decisivos en la que hemos llamado “predisposición inflacionaria” de algunos países, entre ellos Chile.

5. En primer lugar convendría destacar el papel o influencias bien diferentes del comercio exterior en los dos modelos: el del “desarrollo pretérito” y el del presente del de la mayoría de nuestros sistemas.

En el pasado, para casi todos los países que consiguieron desenvolverse, el intercambio exterior no sólo representó su motor más dinámico sino que también un medio fundamental para facilitar el ajuste de la economía a nuevas circunstancias y relaciones. La elevación de los ingresos y las mutaciones correlativas de la demanda se encontraban correspondidas tanto por los cambios en la estructura de la oferta como por las posibilidades amplias de “completar” esos cambios con importaciones desde otros mercados. En otras palabras, el comercio exterior fue un instrumento valioso para armonizar la estructura de la oferta con las modificaciones exigidas por el incremento y diversificación de la demanda.¹

¹ Ver Jorge Ahumada, “Una tesis sobre el estancamiento de la economía chilena”, *Revista Económica*, pp. 61-62.

Quizás una de las diferencias significativas en la evolución de los países del "centro" y de la "periferia" resida, precisamente, en el curso de las relaciones entre las estructuras de producción y de demanda.

Si miramos el desenvolvimiento chileno, por ejemplo, hasta la gran crisis, podemos apreciar una disociación creciente entre ambas. En tanto que se acentúa la especialización de su sistema de oferta (dominado por el salitre), el aumento del ingreso diversifica en escala creciente el patrón de la demanda, correspondiéndole al comercio exterior, favorable y expansivo, cerrar la amplia brecha entre ambas estructuras.

Otro y "cualitativamente" distinto es el proceso en los países que lograron desarrollarse en el pasado: aún en aquellos más vinculados al intercambio exterior se registra un cierto paralelismo en la diversificación de ambas estructuras, lo que queda bien de manifiesto en la mayor variedad de sus exportaciones. Dicho sea de paso, esto es lo que distingue la subordinación y vulnerabilidad respecto al comercio externo en uno y otro caso —aspecto que a menudo ha sido desconsiderado en los análisis corrientes del problema.

6. A partir de la depresión de los años 30, para muchos de los países adolescentes y en especial para Chile, las relaciones entre el comercio exterior y el crecimiento se alteran radicalmente.

Por una parte, como se sabe, la demanda externa deja de ser el incentivo primordial. Su contracción reduce los ingresos y la demanda bien por debajo de los altos niveles alcanzados en la década de los 20.

En abstracto y por sí sola, esa depresión puede traducirse en otra "solución de equilibrio". Incapaz ya de mantener sus rentas y su variada demanda por el camino del intercambio, el país pudo resignarse a un des-éramos "*primitivos para producir y civilizados para consumir*", podríamos y al nivel tecnológico de sus actividades domésticas. Es decir, el "encogimiento" del sector exterior pudo traducirse en otro proporcional del nivel y composición de la demanda. Si antes, como dijo don Enrique Molina, éramos "*primitivos para producir y civilizados para consumir*", podríamos haber pasado a ser (por un plazo indefinido, al menos), *primitivos para producir y para consumir*.

Pero la nación no siguió esa alternativa. Por el contrario, escogió la opuesta, y por razones que se verán más adelante.² En lugar de restringir la demanda al nivel y variedad compatible con la estructura de la oferta, comenzó a empeñarse por sostener la demanda y por transformar el sistema de producción a fin de sincronizarlo con el nivel de ingreso alcanzado.

El medio escogido fue la industrialización, que implicó el propósito de producir internamente aquellos bienes y servicios que satisfacían la demanda existente y que antes de la crisis se obtenían gracias al intercambio exterior.

² Ver inciso 12.

7. Para evaluar este proceso a la luz de sus efectos sobre la estabilidad conviene subrayar los factores que perfilan bien claramente, a nuestro juicio, las diferencias con los “modelos tradicionales” de crecimiento.

En primer lugar está el hecho capital —cuya significación varía en los distintos países— de que el comercio exterior no desempeña aquella función tradicional de mecanismo de ajuste de la disociación entre las estructuras de oferta y de demanda.

Para esclarecer esta cuestión imaginemos un cuadro simplificado de la situación chilena en la poscrisis y que se prolonga en lo esencial hasta el final de la segunda Guerra Mundial. Por un lado, su capacidad para importar se había reducido aproximadamente a la tercera parte; por el otro, se trataba de sostener el nivel y composición de su demanda. Para lograr esto *realmente*, en las condiciones dadas, no había otra alternativa que la de *sustituir hasta donde fuera posible todas las importaciones* que satisfacían aquella demanda antes de la caída de la capacidad de pagos.

Naturalmente, éste es un caso extremo, pero es útil para demostrar que mientras más insuficiente sea el nivel o/y la expansión del sector externo y más enérgicamente se intente defender o/y acrecentar el ingreso, mayor será la transformación de la estructura de producción necesaria para ajustarla al volumen y composición de la demanda interna.

Desde este ángulo puede percibirse claramente que el “modelo ideal” de crecimiento se aproxima mucho al de los países que han podido contar simultáneamente con una evolución favorable de su sector externo y con una asimilación activa del progreso técnico. Las ganancias del intercambio y el aumento de la productividad les han permitido desplazar factores hacia nuevas actividades, pero el hecho de disponer de una capacidad satisfactoria para importar también les facilitó la selección de aquellas en que tenían más ventajas comparativas, en vez de desplegarlos en todo el frente de las sustituciones.

En realidad —y que se me perdone la digresión— uno de los infortunios de Chile (y de América Latina, en general), es no haber iniciado la transformación de su estructura productiva *antes* de la gran crisis, cuando disponía de las mismas ventajas económicas que otros países hoy desarrollados y especialmente la base de un comercio exterior dinámico y susceptible de aprovecharse como instrumento de ajuste del proceso.³

8. Otra fuente de desequilibrio vinculada al comercio exterior se origina en la bien conocida y probable disparidad entre el ritmo de crecimiento que se quiere alcanzar (o el nivel de ingreso que se trata de defender y acrecentar) y la evolución de la capacidad para importar.

Para que el sistema se expanda con una cadencia superior a la de las posibilidades de adquirir bienes extranjeros, necesariamente tendrá que reducirse al coeficiente de importaciones (esto es, el porcentaje de éstas en

³ Ver sobre este tema *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, A. Pinto Ed. Universitaria.

el producto bruto). Es lo que ocurrió, por ejemplo, en la evolución de América Latina entre los períodos 1925-29 y 1935-39, cuando se sintió el principal impacto de la contracción exterior y se emprendió el “desarrollo hacia adentro”, lo que redujo aquel coeficiente del 30.2 al 16.6 %.⁴

La primera consecuencia de ese cambio es la que hemos analizado antes al referirnos a los ajustes que implica un proceso de sustitución.

Pero hay algo más, que el doctor Prebisch y los escritos de la CEPAL han subrayado con énfasis: en la medida que se sostiene o/y aumenta el ingreso interno, también se está haciendo lo propio con la demanda por importaciones; en verdad, como se ha demostrado, el incremento marginal de esa demanda es mayor que el alza marginal del ingreso. En otras palabras, de cada unidad de ingreso que se agrega a su renta, nuestras poblaciones tratan de gastar una mayor *proporción* en bienes importados.

Pero estas tendencias y deseos se estrellan con la realidad de que la capacidad para importar no tiene por qué (y en general no lo ha hecho en el caso de muchos de nuestros países) elevarse con el mismo ritmo, ya que su evolución depende principalmente de la demanda exterior —y no de la política de desarrollo que se pone en práctica en cada país.

Emerge así otra presión desequilibradora, que será tanto más fuerte cuanto más amplia sea la disociación entre los elementos señalados (crecimiento del ingreso y aumento de la capacidad para importar —subordinada esta última en alto grado al vigor de la demanda por nuestros productos básicos de los países “centrales”). De ese desnivel se alimentan las tenencias al déficit en la balanza de pagos y a las devaluaciones periódicas, lo cual suscita reacciones “espirales” que por conocidas no requieren mayor recordación.

Cabe insistir aquí (y sin deseos de entrar a fondo en el asunto, que exigiría un tratamiento especial) que el problema señalado obedece a causas profundas y que difícilmente puede resolverse con simples medidas de ajuste financiero, como el movimiento de la tasa de cambio (aunque éste puede ser adecuado o inevitable en muchas instancias). Analizando esta cuestión, el Informe Económico Mundial de las Naciones Unidas (1958) afirma que:

Si el problema fuese estático, si los ingresos no variasen, quizás pudiera encontrarse un tipo de cambio que igualase las exportaciones y las importaciones e hiciese desaparecer definitivamente el déficit de la balanza comercial. La dificultad estriba en que el problema es dinámico. Incluso si se modificase el tipo de cambio para eliminar el déficit comercial de cualquier período, en el período siguiente reaparecería el déficit al aumentar de nuevo los ingresos e incrementarse de nuevo las importaciones con más rapidez que las exportaciones.

Finalmente está el hecho, no menos importante pero sí más obvio,

⁴ La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina. CEPAL.

de los desequilibrios periódicos que se originan en la inestabilidad de las exportaciones primarias, agravados por la estrechez de la base exportadora y por la frecuente dependencia del sistema fiscal de los ingresos del intercambio. Como lo señala el último informe económico de las Naciones Unidas (1958), en los años de posguerra el valor del comercio mundial de cada producto primario fluctuó por término medio un 12 % anualmente y entre las dos guerras esa oscilación fue del orden del 17 %.

Para aquilatar en forma más concreta la significación de esas características puede tenerse a la vista la situación chilena. En el período 1953-58, los impuestos derivados del sector externo representaron un 26.6 % de los ingresos corrientes del gobierno y experimentaron una fluctuación media anual del 20.5 %. Basta apreciar esta cifra para darse cuenta de las tremendas presiones que genera sobre el equilibrio fiscal y por irradiación sobre la economía en su conjunto.⁵

9. En segundo lugar está la que compete a *la intensidad y el plazo* de las mutaciones en la estructura productiva.

En tanto que el proceso correspondiente en las economías industrializadas se despliega en muchas décadas —y en algunos casos podemos decir siglos—, en los países que rompen el molde tradicional en el último tiempo, la evolución no tiene nada de “natural” ni de paulatina. Es una transformación forzada por las circunstancias económicas y sociales, que se materializa en un lapso extraordinariamente breve por la medida histórica. En Chile, por ejemplo, la quiebra y sustitución del patrón productivo de precrisis tiene efecto, en lo fundamental, en alrededor de quince años o aún menos, si consideramos que su virtual partida es alrededor de 1935 y que ya en 1945 habían ocurrido los cambios más importantes.

No hay, en verdad, en estos casos una solución de continuidad, como la que caracteriza el desenvolvimiento de las “viejas” economías industriales. Allá, como se ha dicho, son los cambios en el lado de la oferta y las innovaciones tecnológicas las que generan las modificaciones correspondientes en la demanda. Aquí, a la inversa, es la demanda, generalmente suscitada por las importaciones y por el efecto demostración, la que obliga al sistema productivo a crear las condiciones internas para satisfacerla. Mientras en el primer modelo hay una suerte de “agregación”, de pisos que se van sumando a la construcción, en lo que se refiere a nuestros países el fenómeno equivale a la erección de un nuevo edificio, desde los cimientos hasta el tope.

Examinando este punto, el Informe Económico Mundial de las Naciones Unidas (1957), expresa lo siguiente:

El progreso económico en un país desarrollado rara vez implica un cambio brusco de la estructura de la demanda en relación con la composición de la oferta. Es cierto que puede haber “estancamientos” temporales en

⁵ Esta cuestión la hemos desarrollado en *Ni estabilidad ni desarrollo*, en prensa, Ed. Universitaria.

algunas zonas de la economía como consecuencia de modificaciones importantes de la demanda, pero como una economía muy desarrollada es flexible, sus recursos se trasladan con facilidad y tiene una gran capacidad de crecimiento y progreso técnico, es poco probable que tales estancamientos duren mucho.

En comparación el progreso económico de los países insuficientemente desarrollados implica una ruptura mucho más esencial con la estructura tradicional de producción. Debido a las rígidas características que presenta la economía de un país insuficientemente desarrollado, el proceso de desarrollo puede originar con facilidad enormes discrepancias entre las modalidades de la demanda y la estructura de la producción y de la distribución.

10. Son bien meridianas las proyecciones de estas circunstancias sobre la estabilidad. Modificaciones tan sustanciales, tan rápidas y en una línea tan general de la estructura productiva, como las que han caracterizado el desarrollo de los países adolescentes en el mundo de poscrisis, no pueden dejar de causar profundas alteraciones del equilibrio financiero. Implican mutaciones radicales en el sistema de precios (especialmente en el sentido de mejorar la posición relativa de las nuevas producciones) y sólo como ejercicio de pizarrón podría pensarse que ellas no causarán cambios sensibles en el nivel general de los mismos. La estabilidad, pues, será comprometida. Las políticas monetaria y fiscal podrán paliar o agravar el desequilibrio —pero no evitarlo, porque tiene raíces más hondas; fincadas bajo la superficie financiera.

11. El asunto se percibe con mayor claridad aún si tenemos presente que las acomodaciones y ajustes indispensables para “estabilizar el desarrollo” pueden ser entabados por obstáculos en cierto modo ajenos al proceso mismo, como son los de orden institucional.

El ejemplo más socorrido al respecto es el de las rigideces del sector agrícola y específicamente de su estructura de propiedad. Ya se ha escrito mucho sobre la materia y no abundaremos sobre el tema, pero sí queremos recordar que también en este aspecto principal es muy distinto el cuadro de nuestros países respecto al de las naciones hoy industrializadas. En éstas, sea por su formación en “espacios abiertos”, sea por conmociones revolucionarias, sea por una mayor flexibilidad del sistema social o porque, otra vez, contaron con la válvula de equilibrio del comercio exterior, la provisión de alimentos no fue factor importante de inestabilidad.

En muchos de nuestros países, en cambio, sigue planteada una dura contradicción: que mientras más activo es el crecimiento de las actividades no agrícolas, más intensas son las presiones inflacionarias por el ritmo insuficiente de la oferta agropecuaria.

12. El otro elemento, a nuestro juicio fundamental, para las relaciones estabilidad-desarrollo, proviene del cariz sustancialmente distinto del *cuadro social y político*.

En el modelo pretérito de desenvolvimiento, y aparte de los elementos ya mencionados, los intereses de la estabilidad tenían un respaldo muy sólido en la pasividad de las poblaciones.

Tómese como ilustración el funcionamiento de ese añorado mecanismo para conciliar equilibrio y desarrollo que era el patrón oro. Si vamos al grano del asunto nos daremos cuenta de que un elemento crucial para su éxito era que los países que experimentaban un desnivel inflacionario —que necesariamente repercutía en las cuentas exteriores— debían estar dispuestos a “pagar la penitencia” por sus pecados o mala suerte. La fuga de metálico, restricción consiguiente del circulante, la baja de precios, ingresos y demanda, la disminución de la actividad y la cesantía, representaban el obligado paso por el purgatorio y la condición para regresar al cielo del equilibrio y la expansión.

Diversas son las razones de peso que explican la desaparición casi general de ese mecanismo de ajuste automático, pero tal vez no se ha subrayado suficientemente la que parece principal, que es el hecho simple de que son muy pocos —si es que alguno— los países que hoy podrían resistir sin serio trastorno de sus instituciones aquella medicina rigurosa.

13. El ejemplo puede proyectarse teniendo a la vista los inevitables desequilibrios y difíciles ajustes que supone un crecimiento activo en las circunstancias comunes para buena parte de nuestros países y que deben alterar el nivel y sistema de precios. Decir esto es lo mismo que anotar que provocarán modificaciones sensibles en la distribución del ingreso.

La gravitación social del proceso dependerá en buen grado de la estructura de las importaciones y de la dirección consiguiente de la industrialización. Si un país adquiere en el exterior mercaderías básicas (*wage goods*) y ahí se apoya el esfuerzo de sustitución, el efecto será regresivo. Tal fue el caso chileno, según Jorge Ahumada, “porque importábamos, entonces como ahora, una buena parte de bienes para asalariados y porque se comenzó sustituyendo precisamente ese tipo de bienes”.⁶ Un “modelo” bien distinto podría ser, por ejemplo, el de las primeras fases de la industrialización en Argentina y Uruguay que contaban con amplio y económico abastecimiento interno de alimentos.

Ahora bien, si la masa consumidora soportara pasivamente las consecuencias, los cambios de precios no tendrían por qué perpetuarse y solamente se consolidaría otro patrón en la distribución del ingreso, más compatible con las nuevas relaciones de precios.

Pero no es esto lo que viene sucediendo en la realidad. Ha surgido un nuevo “balance de poder” en el sistema social, madurado por circunstancias internas y también por las muy evidentes y poderosas de la arena internacional. Y esto se traduce en una resistencia más o menos fuerte a cualquier presión que redunde en baja del ingreso real.

⁶ Jorge Ahumada, *op. cit.*

En otras palabras, las comunidades se han puesto más “duras” para aceptar o amoldarse a los reajustes que impliquen una pérdida de posiciones en términos de remuneraciones o/y ocupación. Esta afirmación puede parecer discutible a la luz de algunas experiencias recientes, aquí y en el extranjero, pero no tenemos dudas respecto a su justeza a cierto plazo.

14. En resumen, las circunstancias prevalecientes en el cuadro del desenvolvimiento de poscrisis han hecho mucho más ardua la conciliación del desarrollo y la estabilidad. La intensidad y rapidez de los cambios efectuados o deseados; la disminución del papel amortiguador y dinámico del comercio exterior; la rigidez de algunas instituciones o estructuras y la resistencia social para aceptar acomodaciones que, a la usanza del pasado, impliquen bajas en el ingreso de la gran masa, son algunos de los factores que sugieren una *relativa* incompatibilidad entre los dos términos de referencia.

15. ¿Significa lo anterior que estos países están condenados —si quieren un crecimiento activo— a experimentar las penurias de la inflación, *aún a riesgo de que ella termine por frustrar su propósito fundamental*?

No es ésa la conclusión correcta de lo expuesto, pero sí nos parece justo deducir que un país —*salvo que se encuentre en condiciones muy ventajosas respecto a las cuestiones planteadas*— habrá de enfrentar y correr los riesgos de desequilibrios de alguna magnitud si se resuelve a acelerar su ritmo de desenvolvimiento.

Los elementos primordiales en el asunto son, por una parte, saber si las perturbaciones se deben efectivamente a los reajustes esenciales para el desarrollo y, por la otra, mantener un control fundamental del proceso.

Para esclarecer esta materia queremos valernos de un análisis del economista E. M. Bernstein, del Fondo Monetario. En uno de sus trabajos ⁷ distingue el cambio “funcional” de los precios del *alza inflacionaria* de los mismos. En el primer caso se trata de movimientos que responden y tienen por objeto facilitar o provocar la movilización y desplazamiento de recursos productivos hacia las actividades que se desea o están expandiéndose. En el otro, que sería expresión de una deficiencia *general* de la oferta respecto a la demanda, el nivel de precios asciende de modo más o menos uniforme o, por lo menos, sin relación con los cambios requeridos o convenientes para suscitar el desenvolvimiento.

Por otro lado estaría el segundo aspecto: que en una instancia hay un grado adecuado de control o deliberación en los movimientos que ocurren, en tanto que en la otra ellos escapan en forma más o menos completa a los designios de la política económica.

La diferencia puede parecer sutil y hasta bizantina y a nadie escapará la dificultad de apreciarla exactamente. Pero algunas experiencias históricas pueden ilustrar la dosis importante de realismo que contiene.

⁷ “Economic Development with stability”, *Staff Papers*.

16. Tómese, por ejemplo, la fase vital de crecimiento y de modificaciones en la estructura productiva de Japón y la URSS. En ambos casos, como se sabe, el desarrollo fue de la mano con pronunciados desequilibrios, que se tradujeron en cambios importantes en el nivel y en el sistema de precios, y que algunas veces fueron estimulados con prácticas francamente inflacionarias. Sin embargo, esos fenómenos no frustraron los propósitos centrales de la política económica y hasta podrían considerarse como medios de alcanzarlos. Tenían, pues, una significación "funcional" y se encontraban dirigidos por una orientación definida, lo que facilitó el control de los acontecimientos.

En otra escala y forma se aprecian evoluciones parecidas en algunas fases de nuestro desarrollo y algo similar puede haber ocurrido en otros países latinoamericanos. Los sensibles cambios de precios en el período de más activa transformación del sistema, digamos de 1935 a 1945, seguramente fueron ingrediente necesario del proceso. E igualmente probable es que las alzas que fueron sucediéndose con posterioridad y con ritmo cada vez más intenso, dejaron de tener cualquier gravitación "funcional", como lo sugiere el estancamiento en los niveles de empleo e ingreso y la interrupción del avance fabril.

De todos modos, por incierta que resulte la distinción, hay una doble y aparentemente paradójica conclusión que imaginamos legítima: que si bien un desarrollo activo es inseparable de fuertes presiones —en algún grado indomables— sobre el equilibrio, ello no importa que las mismas deriven en un desgaste o desborde inflacionario. En evitar tal desenlace estriba, precisamente, el deber sobresaliente de la política económica.

17. Así como puede fundamentarse la *relativa* incompatibilidad entre estabilidad y desarrollo, también puede sostenerse la tesis aparentemente opuesta, aunque en esencia no contradictoria, respecto a la *complementariedad de ambos términos*.

Aunque en abstracto podría sostenerse que la condición ideal para la estabilidad es el *no desarrollo*, en el sentido de que una economía estática no sufrirá las tensiones ni estará obligada a los ajustes de una dinámica, basta plantear las cosas en la realidad de nuestro tiempo para comprender el absurdo de esa proposición.

El hecho es que las presiones sociales, que son alimentadas tanto interna como internacionalmente, *exigen* el desenvolvimiento económico. Y desde este ángulo puede estimarse que un sistema que se expande y que es capaz de aumentar los ingresos y las oportunidades de ocupación se encuentra en mejor situación para conquistar una estabilidad básica que los que se encuentran estancados.

En este sentido no deja de ser aleccionador el testimonio más o menos común de que los países que han estado creciendo activamente, aún en condiciones precarias de estabilidad, se encuentran menos amagados

por conflictos sociales. El desarrollo es, en verdad, una válvula de escape para esas tensiones. A la inversa, la paralización del crecimiento equivale a acumular presión en una caldera que puede estallar en cualquier coyuntura infortunada.

No parece existir, por tanto, una real alternativa entre crecimiento y estabilidad. En el cuadro moderno del problema tienen que darse *ambos* elementos, aún con todas las limitaciones antes diseñadas.

18. Queremos, a continuación, hacer algunos breves comentarios respecto a los fundamentos de las políticas de estabilización que se han venido poniendo en práctica en nuestros países y que obedecen a la orientación trazada o impuesta por el Fondo Monetario.

No creemos traicionar su "filosofía" al afirmar que su propósito central es *reducir el crecimiento de la demanda global*, para lo cual se establece la limitación de los reajustes de remuneraciones, de la expansión de medios de pagos y de los gastos públicos. La pieza maestra en toda la estrategia es el sistema monetario.

Para sus defensores, la gran virtud de esta conducta estriba en su carácter indirecto e indiscriminado: sería como una mano que estrecha paulatinamente el cuerpo económico, sin preferencias por nadie, hasta eliminar los excesos perturbadores.

Examinando esta cuestión, uno de los Informes Económicos Mundiales de las Naciones Unidas (1956), plantea lo siguiente:

...la presente inclinación por la política monetaria... se debe en parte a la creencia de que... es por excelencia una política que, sin discriminación, permite regular la actividad económica general. Pero si bien es cierto que la política monetaria puede aplicarse de modo uniforme, no por ello ha de resultar "neutral" para todos los que aspiran a participar en los recursos de la economía. Las políticas uniformes tienen ese carácter neutral cuando existen circunstancias uniformes; pero cuando las condiciones en que se aplican no son iguales, tales políticas pueden tener efectos sumamente discriminatorios. Una política monetaria uniforme que no tenga en cuenta las circunstancias y necesidades especiales dista tanto de ser "neutral" entre los diferentes sectores de la economía como un impuesto uniforme sobre la renta que se aplicara, sin excepción, a todos los ingresos.

La presión general y pareja sobre la demanda que se estima excesiva tiene proyecciones muy importantes y en cierto modo inesperadas o desconsideradas por quienes la patrocinan. Recurriendo otra vez al juicio de los expertos de las Naciones Unidas podemos apreciar claramente la médula del problema:

Una política de crecimiento estable sería un objetivo suficientemente arduo, incluso si el único aspecto inestable que hubiera de superarse fuese el derivado de una falta general de equilibrio y de un persistente exceso o insuficiencia de la demanda efectiva en relación con la capacidad productiva de toda la economía.

Pero como lo demuestra ampliamente la situación actual, es posible que el desequilibrio económico no tenga un carácter uniforme sino que sea sumamente diverso; pueden existir simultáneamente mercados donde la demanda sea floja y otros en que haya dificultades de abastecimiento. Como quiera que los recursos no pueden transferirse libremente de una industria a otra, en algunas de ellas puede haber una demanda excesiva mientras en otras no se utiliza plenamente su capacidad. En tales circunstancias puede resultar costoso aplicar una política de restricciones como norma general; por otra parte, el hecho de eliminar la demanda excesiva cuando exista, puede también reducir la demanda allí donde hay un exceso de capacidad disponible.

La experiencia chilena de los últimos años es bien elocuente para demostrar la verdad de esa advertencia. La compresión de la demanda global puede haber aproximado a un equilibrio en aquellos sectores donde la oferta era más insuficiente, pero, en cambio, ha causado la contracción en otros, como la industria y la construcción, cuya oferta era relativamente más amplia y elástica.

A la luz de esta consideración puede entenderse el argumento de que este tipo de políticas encierra *el peligro de reducir la marcha del sistema hasta el paso del sector más rezagado o de oferta más rígida*. Si por ejemplo, los ingresos y la demanda global se constriñen suficientemente, llegará un momento en que la procura de los bienes más escasos será equivalente a la oferta a precios estables. Pero el precio de ese equilibrio será la contracción o detención del desarrollo en los sectores susceptibles de expandirse o que habían llegado a un nivel más alto de actividad.

19. Las circunstancias anteriores son las que llaman la atención sobre otro aspecto primordial de las políticas de estabilización en boga, que es su despreocupación por las cuestiones relativas a la estructura de la producción. El énfasis colocado sobre las medidas monetarias y respecto al comercio exterior, ha sido aparejado con el silencio o la indiferencia en lo que atañe al lado de la oferta.

No creemos que ello se deba a discreción o a que se consideren tales campos como ajenos a la órbita de los organismos consejeros. Lo primero no se concibe a la luz del detalle y el rigor con que se imparten ciertas instrucciones; lo segundo parece inverosímil conociendo la interdependencia de los distintos niveles de la política económica.

En el mejor de los casos puede pensarse que ese mutismo obedece a la convicción de que el solo "desinflamiento" de la demanda excesiva bastará para operar los reajustes del sistema productivo que son necesarios para asentar la estabilidad. Al comprimirse la demanda y liberarse los precios, ocurrirían dos fenómenos complementarios y que coadyuvarían al éxito del propósito. Por una parte se produciría *alguna* contracción sensible en los sectores que se habían expandido desmesuradamente por obra de las facilidades crediticias y el ambiente inflacionario (por

ejemplo el sector intermediario, la construcción residencial, algunos rubros industriales). Por la otra, la demanda se “concentraría” en los bienes hasta ese entonces escasos y más esenciales, elevando sus precios e induciendo así a los factores probablemente “liberados” en las actividades afectadas a desplazarse hacia donde la oferta era insuficiente.

En breve, los cambios en el nivel y en la composición de la demanda serían los instrumentos maestros para conseguir un equilibrio tanto global como parcial con la estructura de la oferta o de la producción.

20. El “precio” del ajuste queda bien a la vista (restricción en algunos sectores y un cambio regresivo en la distribución del ingreso, ya que los productos básicos encarecerían relativamente). Sin embargo, podría sostenerse que tales sacrificios son, a la vez, necesarios y transitorios y que a la postre la gran masa consumidora saldrá favorecida, por la estabilidad conquistada y por el hecho de que el aumento de las producciones esenciales tenderá a abaratar sus precios.

Como es evidente, todo este razonamiento y expectativas descansa sobre algunos supuestos fundamentales.

El primero estriba en que la estructura de la producción es lo bastante flexible como para corresponder espontáneamente al influjo de los cambios en la demanda y en los precios, esto es, que los factores productivos se desplazarán en la forma deseada de unos sectores a otros al calor de los incentivos del mercado.

Pero esta creencia se estrella con una de las realidades menos discutidas por el grueso de los economistas y expertos en problemas del subdesarrollo: que el sistema productivo de nuestros países es considerablemente rígido, lo que entraba o puede frustrar por completo el ajuste esperado de la oferta a las modalidades de la demanda.

Piénsese, por ejemplo, en el caso de algunos países donde el “talón de Aquiles” de la cuestión estabilidad-desarrollo reside en la oferta de alimentos. ¿Bastarán en esas instancias los cambios de precios relativos y otros alicientes similares para extirpar “puntos de estrangulamiento” que están arraigados en fenómenos institucionales, deficiencias de capital social, falta de industrialización derivada y mecanismo de comercialización, sistemas tributarios y de remuneraciones arcaicos?, etc., etc.

Comentando este asunto, dos distinguidos economistas agrarios, Hugo Trivelli y Jesús González, de la CEPAL, en un trabajo presentado a un seminario de la FAO sobre precios agrícolas (1959) se expresaban así:

...aun en el supuesto de que los alicientes económicos ya mencionados (Nota de A. P.: se refieren a los de precios, subsidios, créditos, cambios y comercio exterior) fuesen razonablemente favorables al proceso productivo, nuestra opinión es que ellos solos son insuficientes para estimular el desarrollo de la producción agropecuaria en la medida requerida y a un costo social de acuerdo con el esfuerzo hecho por la comunidad para poner-

los en operación. Existen otros factores que en nuestra América Latina constituyen obstáculos que amortiguan cuando no neutralizan absolutamente el efecto que pudiera esperarse de los alicientes económicos.

21. Podría considerarse, empero, que la cuestión está supeditada a un elemento temporal o de plazo, es decir, que si se permite el desenvolvimiento apropiado durante suficiente tiempo y con la intensidad debida se obtendrán las transformaciones que se requieren.

Aquí es donde entra a jugar un segundo supuesto clave: que las poblaciones afectadas por el reajuste tendrán la suficiente paciencia (o serán obligadas a ello) para aguardar el cumplimiento de esa incierta esperanza que en verdad, nadie puede garantizar.

Por otro lado, no deja de ser pertinente el recordar que muchos de los problemas que hoy se llaman convencionalmente “estructurales” sobrevivieron incólumes a muchas décadas de “economías libres” y estimulantes, como las que precedieron a la gran depresión.

22. Basta considerar con mínima cautela los supuestos en que descansa la estrategia prevaleciente respecto a la estabilidad para aquilatar sus riesgos y debilidades.

No se trata, como podría creerse, que difiramos rotundamente con su preocupación por “disciplinar” la demanda y conseguir ajustes atinados en los planos financieros o de política fiscal entendida generalmente. No hay duda de que tal frente no puede ser descuidado, en especial cuando existe un deslizamiento inflacionario agudo o hay una situación de manifiesto desorden en la economía fiscal o monetaria, como se ha registrado en el caso de algunos de nuestros países. De todos modos, aún en este nivel, creemos que la política puesta en práctica ha pecado de omisiones muy graves, como su indiferencia por las reformas indispensables en el campo tributario y de gastos públicos, que ha contrastado tan significativamente con su énfasis en las materias monetarias y de comercio exterior.

La divergencia de fondo reside, más bien, en la incapacidad para relacionar las medidas financieras con una política de producción deliberada y activa, que refuerce y oriente el “ordenamiento” perseguido y cuyo propósito económico primordial es obtener los ajustes de la estructura productiva que son indispensables para tener desarrollo y estabilidad.

23. En este sentido nos merecen críticas tanto el criterio “providencialista” de que los equilibrios dinámicos vendrán por sí solos en algún plazo como el otro de que *primero* hay que lidiar con las tareas de la estabilidad para *después* prestar atención a las exigencias del desenvolvimiento.

Respecto al segundo enfoque, la experiencia parece sugerir que los eventos que se ponen en marcha cuando se desconsideran los intereses del desarrollo hacen bien difícil la armonización *posterior* de ambos objetivos. Desde luego, la disminución casi inevitable de las inversiones *internas* que acarrear la contracción financiera y la baja de la demanda y los gastos pú-

blicos, constituye una derivación gravosa y que hará más difícil el “repechaje” posterior, si es que él se intenta. Por otra parte, ingredientes típicos de las políticas en boga, como el alza brusca de la tasa de interés y la mayor libertad de importaciones, por ejemplo, también implican desaliento o incertidumbre para quienes deben tomar las decisiones de invertir. Y casi no requiere acentuación el hecho de las condiciones sociales creadas por la terapéutica ortodoxa de la inestabilidad, a la inversa de lo supuesto por las ideas añejas no constituyen el caldo de cultivo más apropiado para emprender en hora oportuna y en forma calculada la fase de reactivación del sistema. Lo más probable es que las tensiones suscitadas amenacen la consecución de ambos objetivos.

Por estas razones es que muchos estimamos que la estrategia tiene que asentarse en una apreciación *simultánea* de los dos elementos, cuyo nervio central es la política de producción y cuyos instrumentos *complementarios* son las medidas financieras, que sólo pueden entenderse y tener valor significativo en el marco de esa política y no aisladamente. En otras palabras, se trata de poner el asunto sobre sus pies y no sobre su cabeza.

24. Quienes nos inclinamos por este enfoque (que, desgraciadamente, sólo podemos esbozar en este espacio y oportunidad)⁸ creemos que se precisan dos condiciones claves para avanzar por ese camino.

La primera es la formulación y puesta en marcha de un programa de desarrollo, asentado en un diagnóstico riguroso de los factores que entaban al crecimiento y generan la inestabilidad. Él debe indicar la ruta a seguir y establecer los índices de referencia para evaluar todos los arbitrios y decisiones. Es el requisito necesario para “racionalizar” la campaña.

La segunda estriba en la voluntad resuelta y en el uso de los medios adecuados para elevar sensiblemente la tasa de ahorro e inversión *nacionales*, de la cual depende, por cierto, la realización del programa de inversiones. También es una verdad generalmente aceptada entre los economistas que la contribución del capital extranjero, tanto por su monto, irregularidad y canalización preferente hacia las explotaciones tradicionales, sólo puede ser un refuerzo del empuje interno.

25. Resumiendo esta segunda parte de nuestro trabajo podríamos señalar que las políticas de estabilización en boga han puesto un acento casi exclusivo en la compresión de la demanda global, aun al costo de restringir los sectores más dinámicos y agravar la distribución del ingreso, en tanto que han descuidado casi por completo la acción sobre la estructura productiva, que parece vital para conquistar un desarrollo dinámico y armónico.

⁸ Ver *La estabilidad...*, op. cit.