

LAS POLITICAS ECONOMICAS

SUS OBJETIVOS FUNDAMENTALES, SU RELACION CON LAS TEORIAS ECONOMICAS, Y EL ROL DE LOS ACTORES SOCIALES

*Los objetivos fundamentales de las políticas económicas son el crecimiento sustentable, el pleno empleo y la equidad distributiva. Ello implica sostener una alternativa a las corrientes del pensamiento económico más ortodoxo, que a lo largo de las últimas dos décadas, han dejado de lado los dos últimos objetivos y, en gran medida, el primero de ellos.
Diamand y Nochteff (1998)*

En el presente trabajo se plantean una serie de interrogantes acerca del sentido y la orientación de las políticas económicas de los distintos gobiernos, y sobre su análisis y caracterización a los efectos de una mejor comprensión de la realidad.

Sobre el particular, se parte de considerar distintos textos académicos que se refieren teóricamente a la "política económica", pero que en la confrontación de esas ideas con la realidad concreta, surgen las siguientes dudas:

1) ¿ Constituyen *los objetivos fundamentales* de *todas* las políticas económicas, el logro de la estabilidad, el crecimiento, la generación de empleo y la distribución equitativa del ingreso ? (al menos, ningún gobierno pregona que busca los objetivos contrarios).

2) La aplicación de medidas de política económica, ¿ *depende exclusiva o principalmente de alguna teoría económica* en la que sustenta la autoridad que la aplica, o tienen una incidencia fundamental otros factores ? (en esto hay opiniones divididas).

Consideraciones generales

La Economía Política constituye una disciplina científica, cuyo objeto es explicar las regularidades que rigen el proceso social de producción y distribución, ese recorte artificial de la realidad denominado convencionalmente sistema económico (considerado como un subsistema dentro del sistema social).

Como recorte artificial, constituye un intento deliberado de conocimiento a partir de la reconstrucción intelectual de un aspecto de la sociedad, que no puede nunca ignorar la estrecha vinculación que existe con el resto de las relaciones sociales (políticas, jurídicas, culturales, etc).

Vivimos en una forma de organización social para la producción y distribución denominada "capitalismo" o "economía de mercado", la que con diferentes matices predomina actualmente en todo el mundo.

Este sistema económico tiene características esenciales que explican su dinámica general, pero a la vez presenta un conjunto de particularidades propias en cada país, y aún dentro del mismo va modificándose a lo largo del tiempo.

El sistema capitalista abarca en su seno a un conjunto de actores sociales, vinculados con clases y sectores que ocupan distintas posiciones y cumplen diferentes funciones en el escenario económico.

En su funcionamiento dinámico, la economía capitalista articula ese conjunto heterogéneo de intereses, que a través de distintos mecanismos interactúan en forma a veces cooperativa, otras veces conflictiva y algunas de abierto enfrentamiento. En ese espacio económico nacional, el mercado opera como un mecanismo de regulación que integra voluntades dispersas en múltiples circuitos productivos individuales.

Pero para que la regulación del sistema sea eficaz, no basta con el mercado, ya que éste siempre coexiste con la intervención del Estado, a través de la política económica nacional. El Estado, como órgano institucional de la sociedad, actúa modificando la dinámica del mercado, y se convierte también en un espacio de disputa de los distintos sectores y clases sociales. (Spagnolo-Mercado, 1989)

Es común que se piense que las políticas que aplican los gobiernos en el campo económico procuran siempre el bienestar general, y obedecen siempre a las prescripciones de alguna teoría.

Rossetti (1985), por ejemplo, sostiene que la política económica comprende dos procedimientos interdependientes: la determinación de los principales objetivos que se quieren lograr, y la elección de los instrumentos de acción que se usarán. Y agrega (respecto de los objetivos), que la mayoría de los autores coinciden en los siguientes: estabilidad, pleno empleo, distribución del ingreso, crecimiento y desarrollo.

Por su parte Luna (1997), coincidiendo con Rossetti sobre la relación entre los objetivos e instrumentos, habla de un gran objetivo que es el aumento del bienestar general, y de objetivos intermedios, como el empleo, la estabilidad, la redistribución de ingresos y el desarrollo.

No obstante lo señalado por estos autores, muchas veces hay contradicciones: por un lado, entre el pretendido bienestar general y los resultados concretos alcanzados; y por el otro, entre la supuesta identificación teórica del gobierno y las acciones concretas de su política económica.

A los efectos de considerar la utilidad de los enfoques convencionales, se intentará reflexionar sobre el grado de congruencia existente entre: i) los supuestos objetivos fundamentales de toda política económica y los resultados alcanzados por las medidas aplicadas por los gobiernos; y ii) la supuesta teoría económica que guía el accionar gubernamental y la práctica concreta.

Hipótesis de trabajo

Frente a los interrogantes planteados, y considerando los objetivos del trabajo, creo que se pueden deducir implícitamente las siguientes hipótesis (de acuerdo a lo visto a lo largo de la asignatura, en las exposiciones de los docentes, la bibliografía utilizada y el propio programa de la materia):

- 1.- Las políticas económicas no responden siempre a la búsqueda del bienestar general, sino a proyectos e intereses de grupos y sectores sociales, que tienen una incidencia directa sobre el poder político, o una influencia indirecta a través de su control sobre los mecanismos de mercado.
- 2.- Las políticas económicas aplicadas por los gobiernos, no pueden interpretarse exclusivamente en función de una determinada orientación teórica, e incluso muchas veces son contradictorias con tales postulados.
- 3.- Las políticas económicas están fuertemente condicionadas por la estructura económica y por la dinámica del modelo de acumulación vigentes, y a la vez influyen sobre ambos. En este sentido, se podría diferenciar la política económica de un gobierno cuando éste tiende a consolidar el modelo vigente, o cuando procura su transformación.

Primera cuestión: los objetivos generales de la política económica

Sobre esto existen diferencias de enfoque entre distintos autores. Los ya citados Rossetti y Luna, como muchos otros, sostienen que *la política económica*, como el accionar deliberado del Estado sobre la economía, *procuraría siempre el bienestar general*, incluyendo éste la estabilidad, la mayor generación de empleo, una mejor distribución del ingreso, el crecimiento y el desarrollo.

En todo caso, dependería de cada gobierno y de su orientación teórica, si se priorizan algunos de los objetivos por sobre los restantes, lo cual genera luego las diferenciaciones entre monetaristas, keynesianos, estructuralistas, etc.

Frente a esta visión simplista acerca de los objetivos de la política económica, existe una diversa gama de posturas que reconocen la *posibilidad de que el Estado no intervenga siempre necesariamente en procura del bienestar general*.

Esto significa considerar al Estado como un espacio de disputa de intereses divergentes (al igual que el mercado), y por lo tanto, a su actuación como el resultado de dicha disputa entre distintos sectores y grupos sociales (Spagnolo-Mercado, 1989).

Herschel (1973), critica la visión simplista de quienes consideran que el economista en el gobierno no está condicionado por los grupos de poder, ya que en una economía de mercado ese poder estaría disperso y difuso, y por lo tanto su influencia sería irrelevante políticamente. Por el contrario, parece coincidir más con quienes plantean la "teoría de la clase dirigente".

Dentro de esa visión, el proceso político se ve como un enfrentamiento de grupos sociales que intentan imponer sus concepciones por distintos medios. Y la clase dirigente es la que determina la elección de fines y medios de acción, pudiendo utilizar para ello distintos medios legales e ilegales (como amenazas, violencia, corrupción, campañas masivas, contactos informales, etc).

Menciona también que el gobierno tiende a reflejar los propósitos de los grupos que están en la mejor posición para influir en sus decisiones, y el impacto que ejercen los distintos grupos no es igual. Uno de los factores que determinan en forma decisiva su peso respectivo es el poder económico. Este actúa en la esfera política a través de los medios de comunicación y también en el mercado. Concluye, por lo tanto, que se requiere conocer las preferencias de los diferentes grupos sociales y políticos, y el poder que detentan.

En relación a los grupos de poder en América Latina, Herschel afirma que éste normalmente está muy concentrado y que no tiene interés en políticas distribucionistas, con el agravante de que los grupos que pueden actuar como fuerza de compensación, o no existen o son sumamente débiles. Señala como importante la vinculación de los grupos dirigentes internos con las economías dominantes del exterior. De allí que una auténtica política de desarrollo económico y social se vería limitada tanto por la dependencia externa, como por la estructura de poder interna.

La relación entre la política económica y las teorías económicas (y los actores sociales?)

Esta visión de Herschel (coincidente con la cita inicial de Diamand y Nochteff), además de responder a la primera pregunta en forma negativa, incursiona en la segunda pregunta: si el objetivo de la política económica no siempre busca el bienestar general, ¿ a qué objetivos responde ? ¿ depende, entonces, de la teoría económica que la sustenta ?

Parecería que sobre esta cuestión hay autores que piensan que la práctica concreta de los gobiernos se define exclusivamente en términos de simpatías o adscripciones a determinadas posturas teóricas.

Lipsey (1978), por ejemplo, al hablar de política económica, no hace ninguna mención a los actores sociales. Los agentes de política económica que trabajan en sociedades libres, deben realizar (según su opinión) tareas heroicas para lograr los grandes objetivos de pleno empleo, estabilidad y crecimiento.

Para ello, se presentan en la práctica dos puntos de vistas extremos sobre política económica: el monetarismo y el neokeynesianismo.

El monetarismo se basa en que existen en toda economía de mercado, fuertes tendencias autorreguladoras, y que en un clima satisfactorio la economía tenderá naturalmente a la estabilidad y al pleno empleo. El ingenio privado, estimulado por el beneficio provocará un crecimiento satisfactorio, por lo que este enfoque postula políticas pasivas.

Los neokeynesianos, por el contrario (y con un diagnóstico diferente), sostienen que los poderes autorreguladores del mercado son débiles, y la economía puede caer en prolongados períodos de desempleo. Ante la práctica restrictiva de los monopolios y el poder de los sindicatos, se generan desequilibrios, inflación, distorsión y bajo crecimiento. De allí la necesidad de la intervención del Estado y de la aplicación de políticas activas (principalmente fiscales y monetarias).

En términos similares, Mochón y Beker (1997) presentan el tema de la política económica como la confrontación de dos grandes posturas teóricas: los monetaristas, que se basan en la teorías neoclásica, y sostienen que cualquier intervención del Estado es fuente de ineficiencias y de inflación; y los neokeynesianos, que destacan el rol activo de la política económica, dadas las rigideces e imperfecciones existentes en el sistema capitalista, que no garantizan equilibrio automático con pleno empleo.

Feinstein (1982) en relación a esta cuestión sostiene una postura intermedia, o más bien un tanto ambigua.

Por un lado, define al paradigma de política económica como el repertorio de orientaciones básicas que focaliza la atención en un conjunto limitado de variables, e identifica grandes paradigmas teóricos que sustentan la práctica de los gobiernos: monetarista, ofertista, keynesiano y estructural. Si bien cada paradigma no se presentan en forma pura, es posible diferenciarlos claramente. Y aunque en su análisis particular, Feinstein vincula a los paradigmas con determinados sectores sociales, en esa presentación queda planteada la cuestión de las diferentes políticas como sustentadas en sus respectivos paradigmas teóricos (y no determinadas por intereses concretos).

Por otro lado, sin embargo, este autor critica a los paradigmas mencionados y adscribe a una postura teórica distinta, el enfoque neoestructuralista, alejado de la visión que vincula mecánicamente la política económica concreta con la teoría que la sustenta, como una explicación exclusiva del accionar de un gobierno.

Feinstein reconoce que el enfoque neoestructuralista tiene un diagnóstico que se centra en otras variables, a los efectos de entender las políticas económicas o al momento de su elaboración (en función de gobierno). El diagnóstico incluye: i) el modo de inserción de la economía y la sociedad en el mundo; ii) la estructura económica, social y de poder; iii) los condicionamientos estructurales sobre el comportamiento de los agentes económicos; y iv) la interdependencia entre la coyuntura y la estructura.

Acá aparece la referencia al contexto y a los actores sociales, pero en un enfoque donde el Estado participaría como árbitro en el conflicto de intereses divergentes, promoviendo la negociación entre y con los grupos sociales. Por lo tanto, no queda definida con claridad (al menos de manera explícita) la postura de Feinstein sobre la cuestión planteada en la segunda pregunta.

Se podría mencionar a Ferrucci (1977) en una postura que avanza parcialmente en las respuestas a la cuestión planteada, pero sin una definición concluyente en cuanto a la importancia de los actores sociales. Cuando este autor habla de los interrogantes de la política económica en la Argentina hasta 1985, menciona el predominio de dos corrientes ideológicas: los liberales y los estructuralistas.

Los liberales, para quienes el mercado tiene una importancia irrestricta en la asignación de los factores productivos, y que propugnan entre otras medidas una menor participación del Estado en la economía, la eliminación de controles, la liberalización de los mercados, menor emisión monetaria, reducción del gasto público, etc.

Los estructuralistas, que reconocen las limitaciones del mercado (por sus rigideces, ineficiencias y malformaciones), y que proponen políticas económicas activas, que tiendan a la transformación productiva y a la industrialización.

No obstante que Ferrucci vincula a cada una de estas ideologías con intereses de sectores económicos concretos (e incluso de partidos políticos), no explicita el hecho de que las políticas económicas respondan en el fondo a dichos intereses (y no meramente a una cuestión ideológica).

Sin tales consideraciones, parecería que los sucesivos golpes de Estado que tuvieron lugar a lo largo de medio siglo en la Argentina, respondían más a cuestiones de paradigmas teóricos o enfoques ideológicos, y no al accionar y a proyectos de intereses económicos concretos, que utilizaban ciertas teorías económicas en tanto eran funcionales y necesarias a sus intereses.

La duda es: ¿ qué pasa si en la aplicación de una determinada política económica basada en un paradigma teórico, un gobierno afecta los intereses de quienes detentan el poder económico ?. O, puesto en otros términos: ¿ por qué razón, gobiernos supuestamente liberales, toman medidas de corte abiertamente intervencionistas ?

El caso de la política económica de la última dictadura militar

A los efectos de considerar las dos cuestiones planteadas en este trabajo, se hará referencia al caso concreto de la política económica aplicada por la última dictadura militar en la Argentina, entre los años 1976 y 1983.

Si tuviéramos que atenernos sólo a la enunciación explícita de los objetivos de la política económica, el entonces ministro de economía Martínez de Hoz sostuvo entre otras cosas que se buscaría:

- ü pasar de una economía de especulación a una de producción,
- ü frenar drásticamente la inflación
- ü generar un proceso de crecimiento económico,
- ü fortalecer la industria nacional
- ü y lograr una razonable distribución del ingreso.

Si observamos los resultados de la aplicación de la política económica al cabo del gobierno militar, se observa una realidad totalmente opuesta: la economía ingresó en un nuevo escenario de fuerte especulación, la inflación creció en forma acelerada, la economía se estancó, la industria quedó seriamente dañada y el ingreso se concentró en un sector reducido de la población (Azpiazu y Nochteff, 1994).

El ex ministro Martínez de Hoz trató de justificar esos resultados, diciendo que no tuvo el tiempo de gobierno suficiente, a pesar de que en los 37 años posteriores a la segunda guerra, en la Argentina no hubo ningún ministro que durara tanto tiempo en sus funciones (Schvarzer, 1983). Habrá que analizar más bien qué cosas hizo, qué medidas tomó, para que se llegaran a generar esos resultados.

De Pablo (sin fecha) sostiene que para analizar una política económica, hay que confrontar los objetivos que se propone el equipo económico, con las condiciones concretas de la realidad que enfrenta y con las distintas medidas que va tomando. De estos tres conjuntos de variables surge la estrategia implícita, que puede o no coincidir con los objetivos explícitos.

Y en realidad, las medidas que tomó la dictadura, apuntaban a generar los resultados que sucedieron efectivamente, y que nada tienen que ver con el bienestar general.

Así, congelar los salarios (en abril de 1976) con libertad de precios y en medio de una alta inflación, sólo puede conducir a una fuerte caída de su poder adquisitivo; liberar las tasas de interés, con inflación y restricción monetaria, llevaría a una suba del costo del dinero, afectando a la inversión productiva; la apertura importadora de la economía con el dólar barato de la tablita y la rebaja de aranceles, provocaría una crisis de la producción nacional, en especial de la industria.

Pero más contradictorio aún ha sido la adopción de medidas estatizantes e intervencionistas durante ese período, a pesar (o en contra) de la filosofía liberal y antiestatista pregonada por los funcionarios.

Tanto la estatización de la Cía. Italo de electricidad, como la garantía estatal de los depósitos, como la permanente intervención en el sistema financiero y cambiario (incluyendo la tablita como un seguro de cambio gratuito), como la estatización de la deuda privada interna y externa, como la intervención a los sindicatos y la prohibición a realizar actividades gremiales, etc, son ejemplos que nada tienen que ver con un enfoque liberal.

Sorrouille (1983), después de señalar la persistencia del gobierno militar en la misma política económica, a pesar de los resultados adversos, se pregunta si el objetivo buscado no fue en realidad un duro intento de ruptura de los fundamentos de la alianza política urbano-industrial, que era la tradicional contrapartida pendular de los intereses liberales sostenidos por las Fuerzas Armadas.

En sentido coincidente, Canitrot (1980) sostiene que, si bien el plan económico de 1976 tuvo el objetivo declarado de liberalizar la economía, el objetivo de largo plazo de las Fuerzas Armadas en el poder, era producir una transformación completa en el funcionamiento de la sociedad argentina, tal que fuera imposible la repetición del populismo y de las experiencias subversivas de la primera mitad de la década del '70.

Luego de analizar las medidas tomadas y los resultados logrados (incluyendo los cambios en la estructura del poder económico), Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) son categóricos al sostener que los objetivos de largo plazo de la dictadura militar eran la refundación estructural de la sociedad argentina, lo que implicaba: agredir la estructura económico social de la industrialización sustitutiva, hacerlo a través de una crisis, y generar con ella cambios irreversibles en sus pilares fundamentales.

Conclusiones

Se trató de cuestionar dos enfoques simplistas relacionados al análisis de las políticas económicas. Primero, suponer que éstas siempre buscan el bienestar general; y segundo, que la orientación de las mismas se basan exclusivamente en enfoques de alguna teoría que las sustenta.

No hay en tales enfoques referencias a los actores sociales (en especial al poder económico), a proyectos políticos de los mismos, y al contexto nacional e internacional que actúa como condicionante o potenciador de las políticas aplicadas.

Este cuestionamiento se apoya en visiones alternativas, que plantean que el Estado y las políticas que aplica constituyen una herramienta, cuya utilidad dependerá de los objetivos que se procuren y del uso que se haga de la misma. La cuestión en la práctica no se dirime entre posturas teóricas, sino que responde al juego de intereses concretos.

Y si bien es cierto que cada gobierno aplica una política económica que coincide con alguna postura teórica, lo hace porque la misma es funcional a los intereses económicos de un sector o a un proyecto político. Pero cuando la filosofía y los intereses entran en colisión, no hay dudas que siempre predominan estos últimos.

Al respecto, Iniesta (1989) sostiene que en la Argentina de la segunda posguerra, confrontaron dos bloques sociales antagónicos, el tradicional (exportadores primarios, intermediación financiera, grandes productores rurales, industriales concentrados), y el industrialista (movimiento obrero, empresas no concentradas, pequeños productores).

Cada bloque se apoyaba en su respectivo enfoque teórico, y ambos mantuvieron durante décadas un empate social, que rompió el proceso militar a favor del bloque tradicional luego de 1976. Pero la confrontación no era entre teorías, sino entre proyectos de sectores sociales concretos.

Azpiazu y Nochteff (1994) al analizar el período de un cuarto de siglo posterior a 1976, sostienen que hubo una constante de políticas neoconservadoras, que al eliminar las restricciones al mercado y a la iniciativa privada, dejaron el campo libre al accionar de los oligopolios, al manejo de la economía por parte de la élite argentina, quienes procurando la búsqueda exclusiva de rentas, en lugar de generar desarrollo, se transformaron en un freno al mismo.

De esta manera, vinculan la política neoconservadora a los grupos económicos que poseen el control del mercado, quienes se ven beneficiados por las medidas económicas de "liberalización", que liberan al individuo de la coacción del Estado pero la reemplazan por la coacción de los oligopolios concentrados.

En síntesis, el enfoque de los docentes de la cátedra, coincidente con el ya citado planteo de Herschel, estarían cuestionando los enfoques simplistas a los que se hace referencia al comienzo, y respondiendo en forma negativa las dos preguntas que se plantearon en el trabajo.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- q AZPIAZU, Daniel – NOCHTEFF, Hugo (1994). "Subdesarrollo y hegemonía neoconservadora". En el libro "El desarrollo Ausente", Editorial Tesis Norma.
- q AZPIAZU, Daniel – BASUALDO, Eduardo – KHAVISSE, Miguel (1986). "El nuevo poder económico en la Argentina de los años '80", Editorial Legasa.
- q CANITROT, Adolfo (1980). "La disciplina como objetivo de la política económica". En "Desarrollo Económico" N° 76, Enero-marzo, IDES.
- q DE PABLO, Juan Carlos. "Economía Política del Peronismo", sin fecha.
- q DIAMAND, Marcelo – NOCHTEFF, Hugo (1998). "Una visión de conjunto". En el libro "La Economía Argentina Actual", Diamand y Nochteff (editores), Grupo Editorial Norma.
- q FEINSTEIN, Osvaldo (1982). "Neoestructuralismo y paradigma de política económica", en "El Trimestre Económico" de México.
- q FERRUCCI, Ricardo (1997). "Lecturas de macroeconomía y política económica", Editorial Macchi.
- q HERSCHEL, Federico (1973). "Política económica", Siglo XXI Editores.
- q INIESTA, Rafael (1989). "La economía política del gobierno radical". En revista "Nuevo Proyecto" N° 5-6, CEPNA.
- q LIPSEY, Richard (1978). "Introducción a la economía positiva". Editorial Vicens.
- q LUNA, Manuel (1997). "Economía y Comunicación", Ediciones Eudecor (Editorial Universitaria de Córdoba).
- q MOCHON – BEKER (1997). "Economía. Principios y aplicaciones", Editorial Mc Graw Hill.
- q ROSSETTI, José (1985). "Introducción a la economía. Enfoque latino americano", Editorial Harla.
- q SCHVARZER, Jorge (1983). "Martínez de Hoz: La lógica política de la política económica", Ediciones del CISEA.
- q SORROUILLE, Juan (1983). "Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1983", CEPAL Estudios e informes 27.
- q SPAGNOLO, Alberto – MERCADO, Pedro (1989). "Introducción a la economía", Fundación Ebert.