

AMBIGÜEDADES TEÓRICAS E INCOHERENCIAS POLÍTICAS EL MONETARISMO APLICADO A ECONOMÍAS SEMI-INDUSTRIALIZADAS

Pascal ARNAUD

RESUMEN: Desde el principio de los años setenta, la economía mundial se caracteriza por una agravación de desequilibrios de todo tipo y por la tendencia a la internacionalización de la actividad económica. Las transformaciones del Sistema Monetario Internacional han llevado al abandono de la regulación macroeconómica instaurada después de la 2a. Guerra Mundial. Esto confirma la relatividad de los controles estatales sobre la moneda, frente al desarrollo del sector privado internacional. En este contexto, se renovó el enfoque monetarista de la regulación macroeconómica, hasta inspirar la acción gubernamental de ciertos países latinoamericanos.

En este artículo, para entender la lógica monetarista aplicada a las economías semi-industrializadas, el autor hace referencia a las experiencias chilena y argentina de la última década y las coloca en perspectiva respecto a la evolución de otros países semi-industriales de la América Latina.

Desde el principio de los años setenta, la economía mundial se caracteriza por una agravación de desequilibrios de todo tipo, que los mecanismos tradicionales de ajuste, concebidos a nivel nacional, ya no permiten reabsorber, o por lo menos, contener. Expresión de la internacionalización acelerada de la producción, en particular

industrial, las transformaciones del sistema monetario internacional han llevado a la superación de las reglas adoptadas después de la Segunda Guerra Mundial. Esto confirma la relatividad de los controles estatales sobre la moneda, frente al desarrollo del sector privado internacional, productivo y financiero. Dentro de tal contexto se renovó el enfoque monetarista de la regulación macroeconómica, hasta inspirar la acción gubernamental de ciertos Estados latinoamericanos.

La aplicación de las tesis monetaristas, presentadas como una terapéutica necesaria en caso de grave desestabilización de una economía nacional, conlleva serias dificultades. Sus defensores consideran que éstas son el precio que hay que pagar para volver a un funcionamiento «normal» de la economía. Tal formulación general no conoce ninguna adaptación al caso particular de una economía semi-industrializada. En América Latina, los profundos traumatismos socioeconómicos que han acompañado la implementación de políticas inspiradas por el monetarismo han correspondido a una brutal reestructuración, sino es que desintegración económica. Estas políticas tuvieron un alcance más amplio que un simple reajuste monetario hacia un funcionamiento natural de la economía. Sobre todo, éste es incomprensible si no se toma en cuenta el medio internacional. Ahora bien, es precisamente éste el que el monetarismo relega a segundo plano.

La articulación de las economías latinoamericanas con el exterior ha sido siempre esencial para su reproducción. Se halla en el origen de la concepción estructuralista y cepalina, de la relación específica de América Latina entre desequilibrio, externo e inflación que además recibe, de manera indirecta, sólo un tratamiento ambiguo en la construcción monetarista, lo que contribuye a la incoherencia de las políticas que ésta ha inspirado en América Latina y a su efecto destructor sobre las economías así «curadas».

Para entender la extraña lógica monetarista aplicada a las economías semi-industrializadas, se hará referencia a las experiencias chilena y argentina de la última década, puestas en perspectiva respecto a la evolución de otros países semi-industriales latinoamericanos y al contexto internacional, durante los años setenta.

I. EL MONETARISMO APLICADO A LAS ECONOMÍAS CHILENA Y ARGENTINA

El enfoque monetarista considera que el exterior es sólo pasivo y, por lo tanto, se fundamenta sobre la hipótesis de que su introducción, al fin del análisis, no pone en cuestión el modelo elaborado para una economía «cerrada». El razonamiento se interesa así en el funcionamiento «propio» de una economía nacional, aislada al principio. Se confiere un lugar central al comportamiento macroeconómico de sistemas, sin tomar en consideración su contenido; el monetarismo es una profesión de fé en la simplicidad y la universalidad de los mecanismos económicos. Propone un enfoque global de la regulación, similar para todas las economías nacionales. Tal abstracción de la complejidad y de la diversidad de las estructuras que hacen la originalidad de cada economía nacional corresponde a la abstracción de su situación particular en el seno de la economía mundial. Se eluden lógicamente, las diferencias en la concepción de la política económica: es el mercado el que tiene que realizar la obra de homogeneización, que consiste en comparar y cuantificar estas diferencias, a través de la formación de los precios y quién tiene que guiar las decisiones de los agentes económicos de manera eficiente.¹

El juego de las fuerzas del mercado requiere la estabilidad del medio económico, del cual forma parte la política económica; de aquí la necesidad de una política monetaria normativa, previsible, conforme a las anticipaciones y de una política presupuestal neutra, que debe satisfacer el respeto, por lo menos a mediano plazo, del equilibrio del presupuesto. La economía conoce entonces un funcionamiento normal, ésta que caracteriza un desempleo «natural». Todo desequilibrio profundo y duradero resulta de una alteración de los mecanismos del mercado, procedente sobre todo del Estado. Su intervención dentro de la economía engendra distorsiones en la estructura de los precios relativos y una inestabilidad acumulativa del nivel general de precios. Lo anterior origina una ineficiente afectación de los recursos y una distribución arbitraria o artificial

¹ Véanse las contribuciones de B. Nivollet, en particular las notas de la BPEE, Direction de la Prévision. Paris, 1980. Interesados por el sector privado que conciben a través del modelo abstracto del Mercado, los monetaristas hablan del gobierno como si fuera "un poder extranjero ocupando la capital de la nación", R. Heilbroner, "Inflationary Capitalism", in *Big Business Reader*, Massie and Green ed., New York, 1980.

de los ingresos. Los efectos negativos sobre el funcionamiento de la economía son evidentes; su carácter acumulativo, por la integración de las variaciones medias o previstas de los precios en las anticipaciones de los agentes económicos, engendra poco a poco una crisis grave de funcionamiento de los mecanismos económicos y, posiblemente, un peligro para la reproducción de todo el sistema social.

Se presenta entonces una estrategia global de restauración de los mecanismos del mercado como la solución inevitable a la crisis. Se critica la acción pasada del Estado, que debe volver a proporciones más limitadas, con la disminución de la parte del presupuesto dentro del producto nacional y a una mayor neutralidad, con equilibrio presupuestal y una política monetaria más rigurosa. Se requiere la supresión de las distorsiones arbitrarias introducidas en la formación de los precios y en la distribución del ingreso, con la liberalización «general» de los mecanismos del mercado y el rechazo de la emisión artificial de moneda. Limitar el crecimiento de la masa monetaria permite romper las anticipaciones inflacionistas, y por lo tanto «sanear» la situación. Esta vuelta a lo normal tiene un costo, sin embargo, que se expresa en términos de un incremento del desempleo. Así, la velocidad e intensidad del ajuste son función de la capacidad de imponer este incremento, es decir, función del contexto socio-político.

La inflación en Chile aumentó entre 1960 y 70 de una tasa media de 23.7% por año a unas tasas de 77.5 y 354% en 1972 y 1973. En Argentina, después de una tasa de inflación de 19.4% en promedio anual entre 1960 y 1970, ésta se elevó hasta 182.8 y 443.2% en 1975 y 1976, respectivamente.² En los dos casos, la existencia del sistema económico pareció amenazada. El diagnóstico fue el mismo: frente a una situación profundamente anormal, urgía aplicar una terapéutica de choque encontrada en el monetarismo. La estabilidad sociopolítica estaría garantizada por gobiernos militares. El origen de la desestabilización se hallaba dentro del sistema, en la acción irracional del Estado y los obstáculos a las fuerzas del mercado. La vuelta a la normalidad requeriría el retiro del Estado y la supresión de tales obstáculos. Ninguna referencia ex-

² Nivel general de los precios al consumo: Anuario Estadístico de la CEPAL, América Latina, año 79, Santiago de Chile, pp. 92-93. Sobre los "desastres políticos de la hiperinflación", A. O. Hirschman, "Matriz social y política de la inflación" *Trimestre Económico*, No 187 julio-septiembre de 1980, pp. 705-706.

plícita al exterior parecía necesaria para la elaboración de la política económica.

"El Estado debe abstenerse de realizar toda actividad que el sector privado pueda cumplir, salvo escasas excepciones".³ Se produjo desde luego un retiro del Estado de ciertas actividades productivas y sobre todo del sistema financiero. Así, en Argentina, el crecimiento de sector privado ha sido mucho más fuerte que la de los intermediarios públicos, mientras que en Chile, el Estado procedió a una brusca privatización del sistema financiero. En 1979, después de una baja de los gastos públicos chilenos y el alza de los ingresos, el déficit fiscal desapareció; en Argentina, la política fiscal permitió una marcada disminución del déficit presupuestal, con una subida de los ingresos más que una disminución de los gastos. Fue así posible implementar una política monetaria muy restrictiva; en Chile, el cese del financiamiento monetario del déficit público, la imposición de reservas obligatorias sobre la de los activos y depósitos y una política de descuento muy estricta permitieron controlar la oferta de dinero. En Argentina, ésta ya no debía proceder del multiplicador interno del crédito, aun cuando las tasas de interés no aumentaban tanto como en Chile.⁴ Además, el menor intervencionismo económico debía acompañarse de la supresión de los obstáculos al libre juego de las fuerzas del mercado.

Sobre este punto, cabe reconocer que la acción gubernamental empieza a perder su coherencia. Respecto al mercado del trabajo, se introdujo una nueva política de los salarios destinada a restablecer el nivel correspondiente al equilibrio, que sólo una argumentación en términos de libre competencia, justo sueldo, realismo económico, vino a justificar. De hecho, la fijación autoritaria del salario mínimo por los poderes públicos constituye una seria violación a la lógica que se proclama inspirar las políticas argentina y chilena. Tal política salarial que incluye una revisión periódica decidida de modo autoritario, significa que la evolución del salario real

³ A. Ferrer, "El monetarismo en Argentina y Chile", *Comercio Exterior*, enero de 1981, México, p. 5. La relación entre gastos públicos y PIB pasó del 39% en 75 al 34 en 77, de nuevo al 39% en 79, los ingresos fiscales creciendo del 17 al 25% entre 75 y 79. En Chile, la presión fiscal pasó del 19 al 34% entre 1973 y 1979, y los gastos públicos regresaron al 31% en 79, después del 43% del PIB en 1973.

⁴ Mientras que en Chile ocurrió transferencia de propiedad del sector financiero público al privado, la importancia relativa del sector público argentino disminuyó después de 1975 por el aumento más fuerte del sector privado, especialmente extranjero.

dependa de la de los precios.⁵ La supresión de los obstáculos a las fuerzas del mercado se limitó entonces a los mercados de los productos y del dinero; pero es imposible no tomar en cuenta el papel del exterior en el funcionamiento de estos mercados, a pesar del diagnóstico monetarista sobre el origen exclusivamente interno del desequilibrio macroeconómico. La liberación de los precios fue acompañada de la apertura sin reserva a la competencia internacional con la supresión de la protección arancelaria, las restricciones impuestas a la oferta interna de crédito y la evolución de las tasas de interés tienen sentido sólo en función de la relación establecida con los mercados monetarios y financieros extranjeros. Ahora bien, ¿de qué recomendaciones los responsables argentinos y chilenos de la política económica se han podido inspirar?

En la concepción monetarista, el exterior tiene un papel pasivo. Como el origen de la desestabilización de la economía nacional se halla dentro del sistema, la solución consiste en introducir modalidades flexibles de ajuste respecto al exterior. Los esfuerzos internos de vuelta a la normalidad, con la restauración del libre funcionamiento de los mecanismos del mercado, no deben estar influenciados por las tendencias propias a las economías extranjeras. La facultad de implementar una política monetaria conforme al nivel de inflación deseado y a las anticipaciones de los agentes depende de la política respecto a la variación de la masa monetaria debida a las relaciones con el exterior. Se requiere, por lo tanto, adoptar el régimen de cambios flexibles, lo que significa un «estiramiento» del modelo de la economía cerrada. El control de la masa monetaria se vuelve posible a partir del control de la base monetaria. La secuencia en la cual, con un régimen de cambios fijos, la tasa de cambio determina la tasa de inflación y el crecimiento de la masa monetaria, se invierte con un régimen de cambios flexibles: la evolución de la base monetaria y de la oferta interna de moneda, determina la tasa de inflación y, de acuerdo con la teoría de la paridad de los poderes de compra, la tasa de cambio.⁶ La adopción de cambios flexibles autoriza una cierta autonomía monetaria

⁵ El papel del Estado en la concentración del ingreso es también significativo; resulta de la indexación diferenciada de las categorías de asalariados. Se produjo además una concentración de la propiedad de activos en Chile, y en una medida menor en Argentina. A. Ferrer, p. 187.

⁶ Véase E. Alphantery, *Les Politiques de Stabilisation*, Paris, PUF, pp. 97 y ss. La teoría monetarista estima que "el control de la base monetaria (encajes en billetes y depósitos a la vista) permite el dominio sobre la masa monetaria, por la buena correlación entre estos agregados".

y otorga un grado adicional de libertad en la regulación del sistema económico. El ajuste externo se vuelve automático, el equilibrio externo aparece como un mecanismo de enlace entre tendencias monetarias internas y externas. Por fin, la tasa de interés no depende sólo de las características propias de cada economía y retoma su nivel natural de largo plazo.

El uso de las tasas de cambio y de interés por las autoridades chilenas y argentinas no corresponde obviamente al papel que se le atribuye en la presentación monetarista, son utilizadas como instrumento de la regulación macroeconómica, no como variables exógenas del modelo. El control de la inflación se concibió fundamentalmente como el control de la oferta de moneda. Pero, la restricción interna de crédito lleva a privilegiar el recurso al crédito externo, y a apoyar la oferta de moneda sobre reservas de cambio, préstamos extranjeros y entrada de capitales. Se requirió crear condiciones atractivas para los capitales, nacionales y extranjeros; a parte de diversas ventajas a los eventuales inversionistas, la manipulación de las tasas de interés y de cambio era indispensable para la defensa de la rentabilidad relativa de las inversiones. El sector externo contribuyó a la mayor parte del crecimiento de la masa monetaria en los dos países: el 72% en Argentina entre 1976 y 1979 y el 67.8% en Chile entre 1975 y 1979.⁷ Finalmente, la eliminación de los derechos proteccionistas sobre importaciones tuvo como consecuencia conferir a la política cambiaria el papel de fijar un «techo» a la subida de los precios internos. En resumen, el exterior tiene un lugar central en la concepción de las políticas monetaristas en Argentina y en Chile, lo que aparece en desacuerdo con el modelo teórico del cual proceden.

De hecho, el control de la inflación se halla finalmente ligado al incremento de la masa monetaria en relación con el exterior por una parte, y a las restricciones por la competencia extranjera sobre los precios, por la otra. Se trata así de promover un alineamiento

⁷ La política cambiaria evolucionó en la misma dirección en los dos países, primero una tasa de cambio única, pero fluctuante, después una tasa «congelada» en Chile en 1979, ajustada regularmente en Argentina a partir del 78. La política aduanal chilena llevó a una baja de los derechos del 60% en promedio en 74 al 10% en 79, mientras que el régimen reservado a las inversiones extranjeras se volvía muy ventajoso. En Argentina, la política aduanal fue más irregular, aún cuando orientada a la baja de los derechos en promedio. M. R. Rimez, "Las experiencias de apertura externa y desprotección industrial en el Cono Sur", *Economía de América Latina*, No. 2, México, marzo de 1979.

sobre las condiciones de los mercados internacionales y de renunciar, por lo tanto, a un ajuste "conforme a las tendencias propias de la economía nacional gracias a una política monetaria estricta y regular, sin iniciativa como en el modelo monetarista". Porque el Estado interviene en la regulación macroeconómica, a pesar de la vuelta proclamada al «mercado libre». Utiliza tasa de interés, tipo de cambio y salario mínimo como variables estratégicas. Aún cuando esencial a este nivel, la acción del Estado fue alterada, sin embargo, por el debilitamiento del sector público, en particular financiero. Las políticas económicas argentina y chilena han perdido, finalmente, toda coherencia. Pero no deberían ser asimiladas a malas aplicaciones de los preceptos monetaristas, cuyos efectos negativos en economía semi-industrializada seguramente están agravados. Porque las incoherencias políticas expresan simplemente las ambigüedades de la construcción teórica que las inspira. Tales ambigüedades ponen en cuestión a los dos pilares del enfoque monetarista: el lugar central reservado al sistema económico, sin consideración por sus características estructurales; el papel jugado por el exterior, a la vez exógeno, pasivo y referencia obligatoria.

Interesado por la regulación de conjunto de la economía, el enfoque monetarista confiere al sistema la responsabilidad exclusiva de los desequilibrios reales que soporta; cualesquiera que sean sus características estructurales, la desestabilización de la economía procede de perturbaciones internas de los mecanismos del mercado. No podría resultar de su situación particular en el seno de la economía mundial, sino de manera superficial y temporal. Lógicamente, la solución ideal respecto al exterior consistiría, por lo tanto, en una relación flexible que brindaría con el menor costo un régimen de cambios flexibles y la libertad más amplia posible de los intercambios. Sin embargo, sobre este punto los monetaristas formulan sutiles matices. Existirían casos para los cuales el régimen de cambios flexibles no sería viable, aún cuando la libertad de intercambio sigue siendo enteramente indicada. Tales excepciones se explican someramente. Por una parte, las «pequeñas» economías no disponen de la diversificación, industrial especialmente, suficiente para poder gozar de este margen de autonomía en la gestión monetaria; por otra parte, prohibir a estas economías, aún cuando se trata de «grandes» países, el régimen de cambios flexibles es el único modo de refrenar su «concupiscencia monetaria».⁸

⁸ Véase la crítica de C. Díaz Alejandro a M. Friedman en "El sistema financiero internacional después de 1971 y los países menos desarrollados",

Esta referencia a la noción de zona monetaria óptima, y por consiguiente a la viabilidad de la autonomía monetaria en ciertos casos, levanta de hecho una cuestión delicada: o bien la regulación de toda economía puede ser enfocada de manera global y abstracta, por el lugar y el papel reservado al Mercado; o bien se deben tomar en cuenta las características de ciertas economías, incapaces de implementar una política monetaria propia, es decir, que la existencia misma del sistema económico nacional está negada en tal caso. Lo anterior conlleva implícitamente las formulaciones monetaristas respecto a los países «subdesarrollados».⁹ Pero un tratamiento especial les debería ser reservado a nivel internacional; más precisamente, si el régimen de cambios flexibles es inadecuado, la libertad de los intercambios podría también ser cuestionada; por falta de flexibilidad en el ajuste a nivel monetario, ciertas compensaciones deberían ser concedidas a otros niveles, comercial por ejemplo. Tal idea es naturalmente rechazada violentamente por los monetaristas, porque es contraria a la representación que proponen de la economía y del mercado.

A partir de esta ambigüedad respecto a la «unidad» de la categoría «economía nacional», surge así una segunda ambigüedad del enfoque monetarista, respecto al tratamiento reservado al «Exterior», más allá de las diferencias implícitas entre economías desarrolladas y «subdesarrolladas». Pues, a pesar de privilegiar el funcionamiento propio de un sistema económico, el monetarismo no deja de hacer alusión a las fuerzas del mercado y a las tendencias reales o normales de la economía. Ahora bien, este ideal de la normalidad corresponde concretamente sólo a las tendencias de la economía mundial, el mercado ideal encontrando su encarnación en el mercado internacional. Cuando se trata de racionalidad y de eficiencia económica y de las discrepancias respecto a tales criterios, más bien abstractos, se procede por comparaciones de precios, normas de consumo y de producción, competitividad y productividad del extranjero.¹⁰ Además, tal referencia está totalmente justi-

G. K. Helleiner, compilador, *Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional*, México, Siglo Veintiuno editores, 1979.

⁹ Véase R. Solomon, *The International Monetary System*, New York, Harper and Row, 1974, Cap. 1.

¹⁰ Por ejemplo el método utilizado en el proyecto del National Bureau of Economic Research, dirigido por J. Bhagwati y A. Krueger, sobre las políticas de liberalización de los intercambios externos y los regímenes de control. Véase J. N. Bhagwati, *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, NBER, 1978, Cap. 5 y 8. J. Sheahan analiza también la

ficada cuando se considera que la orientación de la actividad económica se apoya exclusivamente sobre la lógica del mercado, como en el modelo monetarista. Si se niega la realidad de los Estados, se puede enfocar de hecho el ideal de la eficiencia sólo a nivel internacional, amalgama que se supone indiferenciada de economías nacionales. Se sugiere así que la intervención del Estado, «infelizmente imposible de suprimir totalmente», tiene de ese modo su expresión mínima. Sin embargo, no hay ninguna razón para que las intervenciones de los Estados nacionales se anulen o compensen a nivel de la economía mundial. El enfoque monetarista apoya entonces la preponderancia de las economías industriales o desarrolladas en la conformación de la demanda mundial y la distribución del ingreso mundial. Pero lo hace sin decirlo.¹¹

Con esta perspectiva nueva, las políticas implementadas en Argentina y en Chile aparecen conformes a la teoría monetarista, a pesar de sus ambigüedades, que los intereses de ciertos grupos dirigentes supieron interpretar en su favor en cada caso. La orientación de tales políticas resulta de la búsqueda sistemática de un conformismo al modelo ideal y abstracto de la libre competencia, donde reinaría la lógica pura del mercado. Como sería evidente, muchos años antes de las crisis de 1973 y de 1976, se habrían introducido arbitrarias distorsiones en las economías argentina y chilena. Pero la referencia al mercado internacional y, más ampliamente a las tendencias de la economía mundial, está implícita en la formulación monetarista, porque la evolución de estas economías fue juzgada «irracional», «ineficiente», y también «anormal», únicamente por referencia al exterior. Por ejemplo, «la falta de realismo de las remuneraciones relativas» proviene de la imposibilidad de tales economías para preservar el equilibrio externo frente a la competencia internacional. El nivel de los salarios se critica como demasiado elevado sólo porque implica una estructura y un nivel de la demanda de importación, incompatible, a mediano plazo, con la capacidad de exportar y de sustituir las importaciones.¹² La práctica

relación entre mercado y represión con este mismo enfoque, en "Market Orientated Economic Policies and Political Repression in Latina America", *Economic Development and Cultural Change*, enero de 1980.

¹¹ Véase C. A. Michalet, *L'Intégration de l'Economie Française dans l'Economie Mondiale*, CNRS-Université de Paris, XIII, 1982.

¹² El hecho que tales razonamientos no tomen en cuenta la concentración corresponde a la lógica monetarista. El «globalismo» de la teoría implícita en las políticas de estabilización ha sido siempre criticado por los estructuralistas latinoamericanos. Además, la relación salario-productividad es sus-

tradicional de tasas de interés reales negativas se condena de la misma manera.

El desequilibrio externo en Chile entre 1970 y 1973 y en Argentina entre 1974 y 1976, ha sido seguramente tan importante como la vertiginosa espiral inflacionaria, en la elección de políticas monetaristas para resolver las crisis de 1973 y 1976. La balanza comercial de Chile conoció un déficit creciente 1970-72: del 7.6 al 48.3% de las exportaciones antes de volver al 20% en 1973; además, el financiamiento de las importaciones se volvía siempre más difícil, frente al bloqueo norteamericano. El déficit comercial argentino, después de una nítida disminución de las exportaciones, llegó a representar el 36% del total de las exportaciones en 1975, después de los excedentes en 1973 (el 18%) y en 1974 (el 2.7%). Igualmente, las condiciones del financiamiento externo habían evolucionado bruscamente, con los disturbios monetarios y financieros internacionales de los años 1971-75. Según la óptica monetarista, estos desequilibrios externos resultaban del alejamiento de las reglas de la economía, en abstracto, que sólo una vuelta a la normalidad, gracias a la apertura al mercado mundial permitiría volver a encontrar. Además, como el alejamiento se debía a la acción del Estado, la política económica debía ambicionar el *laissez-faire*, la libre competencia a todos los niveles especialmente internacional.

En resumen, el monetarismo invita así a una súbita consideración de las restricciones de la economía internacional, sin proponer ninguna estrategia para adaptarse, sino la abstención de cualquier estrategia. El rechazo del régimen de cambios flexibles y la adopción de la libertad incondicional de los intercambios con el exterior, lleva a negar toda discontinuidad entre economías nacionales, toda desigualdad y jerarquía en el seno del sistema económico mundial. De ese modo, se quita a las economías semi-industrializadas todo medio para responder a los movimientos erráticos de los mercados internacionales, la única fórmula de que una brutal cura de rejuvenecimiento devolverá a la economía nacional, una cierta conformidad a las normas y reglas vigentes en el extranjero.

Pero si la orientación de la actividad económica nacional debe corresponder esencialmente a la del mercado mundial, la regulación macroeconómica debe respetar la disciplina del equilibrio externo, lo que supone necesariamente la existencia de la economía nacional.

ceptible de justificar cualquiera «gestión de la fuerza de trabajo». Véase P. Salama, "Recherche d'une gestion libre de la force de travail et divisions internationales du travail", CEF, NS, No. 13, Oct.-Dic., 1980.

Después de negar la especificidad e identidad de ésta, con la búsqueda obsesiva de la conformidad a condiciones internacionales, el monetarismo se fundamenta sobre su existencia para justificar sus recomendaciones de política económica: la restricción del equilibrio externo es aún el pilar de la acción gubernamental en Chile y en Argentina, con el complejo juego sobre los factores determinantes de los movimientos comerciales y financieros susceptibles de amenazar el frágil equilibrio de la balanza de pagos. La articulación con el exterior aún cuando es introducida de manera secundaria en la construcción monetarista, vuelve a ser el corazón de la regulación macroeconómica de las economías latinoamericanas cuya política económica logró inspirar.

Finalmente, el Estado es el encargado de expresar e imponer las restricciones del medio internacional a los «agentes económicos nacionales». De aquí la triste paradoja de las políticas monetaristas chilena y argentina, tan complejas y diversas, pero basadas sobre la fe en el ideal del mercado. El modelo monetarista, fundamento teórico «científico», como lo repiten los responsables gubernamentales, carece de coherencia y de claridad, respecto a los papeles del exterior y del Estado a distintos niveles, en la formación y la reducción de los desequilibrios en economía semi-industrializada. Estos límites de las opciones monetaristas de los gobiernos chileno y argentino, no podían dejar de producir efectos negativos sobre la evolución económica de sus países, sin llevar por eso a la estabilización.

II. LA REGULACIÓN DE LAS ECONOMÍAS SEMI-INDUSTRIALIZADAS

El monetarismo se fundamenta sobre una óptica básicamente tradicional de la regulación macroeconómica, que sigue el marco usual de las políticas de estabilización implementadas en América Latina desde hace treinta años. Privilegiar el mercado y negar el recurso al Estado, con las contradicciones inevitables que engendra esta elección imaginaria, como lo ilustran las políticas implementadas en Chile y Argentina después de 1973. La apertura al exterior y el mercado internacional está de hecho orquestada por el Estado, que se esfuerza simultáneamente por retirarse de la economía para provecho del sector privado. Además, el desequilibrio externo debe desaparecer una vez suprimida la inflación. El origen de la desestabilización no parece, sin embargo, correctamente establecida: la ausencia de consideración por la especificidad de la regulación de

estas economías no puede permitir justificar esta relación causal entre inflación interna y déficit externo, que niegan los ejemplos de Brasil y México y otras economías semi-industrializadas de América Latina.

Los desequilibrios en estas economías no fueron menos importantes que en Argentina y Chile. El nivel general de los precios en Brasil pasó de una tasa de 19% de incremento anual a una tasa de 43.7% entre 1970 y 1977; por su parte, en México, dicho nivel pasó en los mismos años de 5 a 26.2%.¹³ El déficit comercial, limitado antes de 1974, ha crecido mucho después: ha representado el 54.37% del total de las exportaciones en Brasil entre 1974 y 78; en México, el 40.16%.¹⁴ El desequilibrio externo en estos países ha sido relativamente menos elevado que en Argentina, y en una medida menor que en Chile, mientras que la inflación era menos fuerte. Así, el factor decisivo en las crisis del 73 y del 76 provenía de una brutal ruptura del financiamiento del déficit exterior, que llevó a una violenta presión sobre el nivel de los precios. Más que el equilibrio externo, objetivo, de la regulación monetarista, importaba la capacidad de financiar el déficit de la balanza de pagos. Precisamente, esta es función en particular de la tasa de crecimiento de la economía y del dinamismo de las exportaciones, es decir, del contexto económico internacional.

Durante los años setenta, las condiciones de financiamiento del déficit exterior evolucionaron profundamente, poniendo en juego la capacidad de adaptación de las economías latinoamericanas.¹⁵ El financiamiento reposaba antes sobre las reservas internacionales de los bancos centrales, aumentadas con las aperturas de crédito por parte de las instituciones internacionales y de otros bancos centrales. A tales países se abría la posibilidad de implementar una política monetaria y cambiaria original, respecto a las reglas internacionales establecidas en Bretton Woods, por la persistente tendencia al des-

¹³ Chile, el principal beneficiario latinoamericano de la ayuda de los Estados Unidos, no recibió nada durante el régimen de Allende, ni siquiera del Banco Mundial. La crisis de los pagos externos fue así fácil de «organizar». Véase I. Letelier y M. Moffitt, «How American Banks Keeps the Chilean Junta Going», en *Big Business Reader*, Green and Massie Ed., 1980. Las cifras sobre el desequilibrio externo provienen del *Anuario Estadístico* de la CEPAL, *op. cit.*, pp. 293-299 y 286-287.

¹⁴ Fuente: Anuario Estadístico de la CEPAL, *op. cit.*, pp. 293 y 315.

¹⁵ Véase CEPPI: «Spécialisation et Adaptation face à la crise», *Economie Prospective Internationale*, 1, enero de 1980, y «Des limites Financieres à la croissance», No. 3, 1980.

terno en la regulación macroeconómica; por otra parte, condiciones de financiamiento externo más flexibles y costosas. Pero había también otro aspecto. A partir de 1970, las dificultades de crecimiento en los países desarrollados, por las nuevas restricciones externas y monetarias, y la expansión de nuevos mercados en los países con excedentes petroleros, han abierto grandes perspectivas a los sectores industriales de las economías latinoamericanas. Para participar en esta redistribución de actividades industriales, se requería disponer de capitales financieros en vista de la importación de los equipos necesarios. La asociación, en una forma más o menos igualitaria, con las firmas multinacionales, era inevitable cuando se tenía el propósito de conseguir mercados industriales en el extranjero. El desarrollo de ramas competitivas sobre los mercados internacionales era, por lo tanto, función de la capacidad de movilizar el financiamiento más amplio posible, directo o indirecto e inducía a la elaboración de una política en torno a tal objetivo: conseguir los medios financieros de una participación ampliada a los mercados internacionales que conocían la más fuerte expansión, sobre todo industriales. Pero, ¿cómo definir esta política sin tomar en cuenta la regulación particular de las economías semi-industrializadas de América Latina, cuya articulación con el exterior permanecía esencial?

La originalidad de estas economías resulta de su dependencia de un nivel de importación muy difícil de comprimir a corto plazo. Aún cuando el sector externo es poco importante estadísticamente, el acrecentamiento de tales economías se realiza según las normas internacionales de producción y desde luego, de consumo.¹⁷ Estas economías conocieron, por lo tanto, desde hace treinta años una serie de reestructuraciones, cuyo origen se debe buscar en el alejamiento de los modelos industriales, inevitable por sus estructuras específicas. Cuando todos los parámetros del desarrollo de un sistema productivo nacional están determinados en el extranjero, el ajuste a nuevos parámetros no se hace de manera progresiva y flexible. Aún cuando la ideología de los responsables de la política económica niega la acción del Estado, ella es necesaria. De esta problemática original de la dinámica económica a nivel nacional surgió una forma de regulación «administrada» de la economía, fundada sobre políticas de control y fijación autoritaria de las principales variables: salarios nominales; estructura de tasas de interés; nivel y composición de la inversión, en gran parte pública; aumento de la masa

¹⁷ Véase D. C. Lambert, *Le mimétisme technologique du Tiers-Monde*, Paris, Economica, 1981.

monetaria, ligada al déficit público y al modo de financiarlo; tarifas de los servicios públicos y tasas de cambio y tarifas sobre importación y exportación.¹⁸ Se instauró también la revisión periódica de tales variables, basada en acuerdos convencionales en los cuales los poderes públicos arbitraban siempre de manera decisiva, aun cuando cambiante. El modelo más antiguo de la «orquestación» pública de las variables económicas en América Latina es la economía mexicana, por la fuerte institucionalización política y social engendrada por el proceso posrevolucionario de 1920 a 1940. Después de 1964, este tipo de regulación centralizada fue también instaurada en Brasil, a través de repetidas conmociones sociopolíticas.¹⁹

La importancia del sector público toma su significado respecto a la tarea de redefinición periódica de las condiciones nacionales de la formación del capital; de ninguna manera es antagónica a ésta. Por el contrario, constituye un medio de responder a las modificaciones del contexto internacional sin una brutal ruptura del crecimiento del sistema productivo nacional; el endeudamiento externo toma su sentido dentro de esta perspectiva.²⁰ Por lo tanto, la articulación de las economías semi-industrializadas con el exterior se fundamenta de modo decisivo sobre el papel del Estado; hacer abstracción de este papel, y sobre todo rechazarlo, no puede carecer de consecuencias desastrosas. Pero tal opción política se justifica por el otro aspecto posible de la acción del Estado: cuestionar la sumisión a las normas de producción y a las restricciones internacionales.

En los países latinoamericanos, en donde por razones históricas el contexto institucional era bastante cercano al contexto en los

¹⁸ Sobre la evolución de las políticas de estabilización en Brasil, Chile, Argentina y Uruguay, véase S. Lichtensztejn: "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina", *Economía de América Latina*, No. 1, México, Sept. de 1978. También G. Mathias: "Estado, firmas multinacionales y proceso de trabajo en América Latina", *CEPRM*, No. 8, México, 1979.

¹⁹ Véase E. V. K. Fitzgerald, "La política de estabilización en México de 1960 a 1977", *Investigación Económica*, No. 144, México, abril-jun. de 1978, y F. de Oliveira, "Padrones de acumulación, oligopolios y Estado en Brasil, 1950-1976", *Investigación Económica*, No. 143, México, 1978. Para un análisis prospectivo: C. Furtado, *O Brasil Pós-Milagre. Paz e Terra*, Rio de Janeiro, 1981.

²⁰ Representa el 77.1% de la deuda externa a más de un año en Argentina, el 72.6% en Brasil, el 87% en México y el 72% en Chile. Según el cuadro presentado por J. Vincenot, "L'endettement externe de l'Amérique Latine", *Revue Banque*, No. 407, jun. de 1981, p. 684.

países industriales, los costos de la reestructuración periódica en función de la dinámica de la formación del capital en el extranjero eran más difíciles de imponer a las clases asalariadas. Su participación indirecta en la formulación de la política económica se traducía por la voluntad de sortear esta reestructuración internacional, a través de medidas parciales, infinitas y a veces contradictorias.²¹ Las tentativas de indexación diferenciada de las variables económicas, en particular la revisión del salario real, tendieron así a fracasar, restándole al Estado fuerza y capacidad de acción. Las crisis de 1973 en Chile y 1976 en Argentina resultaban de la conjunción de políticas económicas no «conformistas» y de restricciones internacionales reforzadas. Las primeras buscaban una adaptación original a las tendencias de la formación del capital en el extranjero, cuyo rasgo principal era la defensa del salario real y la promoción de una distribución del ingreso más igualitaria. Las segundas implicaban el aumento de la necesidad de financiamiento externo, y por lo tanto, el respeto de las normas internacionales, en particular de distribución. En los dos casos, la salida del conflicto se encontró por la reacción brutal del Estado, controlado por los militares. El monetarismo ha servido entonces para justificar unas políticas cuyo objetivo era romper toda veleidad de apartarse de la «normalidad», es decir, de las exigencias de la formación del capital a nivel mundial.

Sin embargo, los resultados de estas políticas según los mismos criterios de los monetaristas han sido muy negativos. Una participación más grande a los intercambios internacionales debía ocurrir por la reestructuración económica profunda. Pero la libre competencia con los productores extranjeros, el retiro del Estado para provecho del sector privado, y los sacrificios exigidos en favor de la «eficiencia», no han contribuido a reforzar la competitividad de la economía nacional, sino a sustituir el sector exportador a las producciones para el mercado interno. De hecho, la parte de las exportaciones en el PIB aumentó del 5.5 al 10.8% en Argentina entre 1975 y 77, nivel estable desde ese año, y del 15 al 22.6% en Chile entre 1970 y 77, y al 25.3 en 79. Pero, esta reorientación de la actividad económica hacia el exterior se hizo en detrimento del crecimiento económico, y de la producción para el mercado interno. En Chile, la evolución del PIB fue negativa entre 1970 y 75 —0.5%, y co-

²¹ El proyecto más decidido fue el del régimen de Allende, las otras versiones correspondían a las diferentes corrientes del populismo latinoamericano.

noció desde entonces sólo una ligera mejoría. El nivel de la inversión interna bruta disminuyó fuertemente, del 15.5% del PIB entre 1960 y 70, en promedio, al 7.6 en 1975, 6.9 en 1976 y 9.4 en 1977. En Argentina el crecimiento ha sido negativo un año sobre dos después de 1975, tras un promedio del 3.8% entre 1970 y 75. La inversión interna bruta permaneció, sin embargo, cerca del 19% del PIB.²² Finalmente, a pesar de las esperanzas, el capital extranjero no vino a invertirse directamente; fue sólo posible atraer capitales flotantes, *hot money*, otorgando remuneraciones muy altas. Por el contrario, en Brasil y México, la inversión neta extranjera ha representado entre 1970 y 1980 cerca del 10.2 y 9.8%, respectivamente, de la entrada de capital extranjero, sin que para eso haya sido necesario adoptar políticas monetaristas.

La evolución económica de estos dos países contrasta con la de Argentina y Chile. Soportaron también las nuevas restricciones internacionales, pero no adoptaron una terapéutica monetarista con su vigor y su diversidad, aún cuando la administración de la moneda se inspiraba por lo general de reglas ortodoxas.²³ Su búsqueda de una participación ampliada en los mercados internacionales en expansión, apoyada sobre un nivel mantenido de importaciones, se combinó con la prosecución del crecimiento económico. El incremento del 15 al 20%, en promedio anual, de las exportaciones brasileñas entre 1970 y 77 fue acompañado del estancamiento de la proporción de exportaciones respecto al PIB. En México, el aumento de las exportaciones fue menos elevado, entre el 11 y el 17% entre 1970 y 76, mientras que la parte de las exportaciones en el PIB disminuía ligeramente antes de 1977. Después, las exportaciones de petróleo empezaron.²⁴ Estos resultados han sido posibles gracias

²² Fuentes: Anuario Estadístico de la CEPAL, *op. cit.*, pp. 66-67, sobre el crecimiento del PIB; pp. 124-125 sobre el financiamiento externo; pp. 112-113 sobre las exportaciones. Las estadísticas sobre el desempleo son siempre menos significativas; la tasa de desempleo en Chile hubiera sido sin embargo del 19.3% en 1978, de los cuales el 30% entre la clase obrera. El fuerte crecimiento posterior al cambio hacia una política «de la oferta» en 1979 no puede desvincularse de la reestructuración a *froid* que lo precedió. Véase A. Laffer, *The Chilean Case*, 1981 (mayo de). La situación económica en Argentina sigue empeorando después de 1978: el desempleo llegaría al 15% de la población activa en Buenos Aires, México, *Cuadernos de América Latina*, No. 7, 1981.

²³ Véase la crítica de Carlos Tello a la política contradictoria durante la presidencia de Echeverría, en *La política económica de México: 1970-76*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1977.

²⁴ Un buen índice del éxito de las políticas de exportación durante los años setenta, aun cuando aproximativo, está dado por la evolución del valor

a la movilización de créditos externos, y por lo tanto, a la preservación de un «marco» estable para la actividad económica, es decir, de la acción reguladora del Estado, que servía de garantía al financiamiento extranjero. La búsqueda de una más grande competitividad con el fin de exportar productos manufacturados requería en esta óptica la reestructuración de los sistemas productivos nacionales y la defensa de un funcionamiento regular de la producción para el mercado interno. El retiro del Estado hubiera engendrado una fuerte crisis socio-económica, por la competencia extranjera y las restricciones monetarias y financieras. La combinación de técnica importada y bajo salario no era suficiente. Se requería un medio favorable que los Estados brasileño y mexicano, se esforzaron en promover.²⁵

Sin embargo, la inflación se ha vuelto más seria, sobre todo en Brasil; estos dos países (incluyendo a México) están muy endeudados, las dos terceras partes de la deuda externa latinoamericana. Es difícil, por lo tanto, hablar de un «círculo vicioso del endeudamiento externo», y se requiere además subrayar que su crecimiento económico es siempre más problemático, aún en México a pesar de las exportaciones de petróleo. Finalmente, conserva los rasgos y deformaciones del periodo anterior a 1974, sin atestiguar una autonomía incrementada respecto a las economías industriales o a las firmas multinacionales.²⁶ En conjunto, aparece así que el rechazo de una política monetarista les ha permitido conocer sólo un semifraco, frente a la nueva coyuntura internacional de los años 70,

unitario de las exportaciones; con el índice 100 en 1970, se observa el índice 278.7 en 1978 para Brasil, 235.8 para México, 205 para Argentina y 127.1 para Chile. Fuentes: CEPAL, *op. cit.*, p. 337. Sobre la política brasileña véase J. Brasseul, "Le développement des exportations industrielles du Brésil", *Revue Tiers-Monde*, No. 85, ene.-mar. de 1981.

²⁵ La relación entre exportaciones industriales y capacidad de importar bienes de capital y bienes intermedios está bien enfocada por S. Kalmanovitz: "Algunos elementos de la teoría y práctica monetarista en América Latina", *Comercio Exterior*, No. 1, enero de 1981. La diferencia entre país de sueldo bajo (Brasil y México) y de sueldo alto (Argentina y Chile) no es, sin embargo, suficiente para explicar el relativo éxito de los primeros a la exportación, como él lo sugiere. Intervienen también la estructura de los salarios, la composición de las exportaciones, la acción del sector público. Véase P. Salama, "Especificidades de la internacionalización del capital en América Latina", *CEPRM*, No. 7, abr.-jun. de 1978. También B. Balassa, "Evolution de la structure des échanges de produits manufacturés entre pays industriels et pays en développement", *Revue Economique*, No. 4, juillet, 1981.

²⁶ En contradicción con la afirmación del CEPRI en "Specialisation et adaptation face à la crise", *op. cit.*, p. 117.

a diferencia de Argentina y Chile. De hecho, aún respecto a la supresión de los desequilibrios macroeconómicos, las experiencias de estos últimos países han sido bastante negativas. En Chile, el índice general de los precios no aumenta ya de manera dramática; el alza fue de 63.5% en 1976, 30.3 en 1977 y 38.9 en 1979, después de una tasa de 600% en la segunda mitad de 1973, mientras que la inflación en el extranjero iba creciendo del 5% al 20% aproximadamente entre 1970 y 1980. El control muy estricto de la oferta de moneda tuvo cierto efecto, pero el desequilibrio externo no fue suprimido: la cuenta corriente presenta un déficit medio anual del 3.5% del PIB entre 1974 y 80. En Argentina, la inflación disminuyó nítidamente después de 1975, sin volver a niveles que podrían ser considerados como normales: más del 170% en 1977 y 78, y 160% en 1979. Sin embargo, la cuenta corriente de la balanza de pagos se volvía positiva a partir de 1976 y hasta 1979.²⁷ Para estos resultados, los sacrificios fueron muy pesados.

Durante los años setenta, la tendencia a la internacionalización de la actividad económica se ha expresado a través de la superación de la regulación macroeconómica instaurada después de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, el monetarismo es de actualidad. El papel del mercado mundial y del sector privado internacional ha podido incitar a volver al modelo idealizado del mercado, que correspondería hoy al nivel mundial. Pero hacer abstracción de los Estados no suprime su papel todavía esencial, aún cuando diferente, en la regulación de la actividad económica. Negarlo no es la mejor manera de entenderlo. Además, la aplicación de los preceptos monetaristas tiene un significado muy diverso según el lugar de la economía nacional en el seno del sistema económico mundial, interdependiente pero jerarquizado.

En el caso de las economías semi-industrializadas de América Latina, la relación entre dinámica de la economía mundial y reproducción de la economía nacional es muy compleja. El simplismo del enfoque monetarista no toma en cuenta esta relación específica y lleva a descuidarla, y a idealizarla, reduciendo todo al modelo del mercado. Las ambigüedades teóricas de la construcción monetarista son la causa de las incoherencias de las políticas económicas implementadas en Argentina y Chile. Pero ésta contribuyó a la interpretación con la economía de los países industriales, al precio de la desvalorización y de la destrucción del capital y del sistema

²⁷ Fuentes: CEPAL, *op. cit.*, pp. 92-93 y 122.

productivo nacional. La gran inestabilidad que tales incoherencias ha generado indica que el Estado tiene difícilmente el nuevo papel que le toca: no sólo promover y defender un sistema económico nacional, sino concebir e impulsar hacia una participación ampliada a la economía mundial.

SUMMARY: Since the early seventies, the international economy has been characterized by increasing imbalances of all kinds and by a tendency toward the internationalization of economic activity. The transformations of the International Monetary Fund have led to the abandonment of the macroeconomic regulatory system instituted after the Second World War. This confirms the relatively of national monetary controls in the face of the development of the international private sector. In this context, the monetarist focus of the macroeconomic regulatory system was revived to the point of inspiring governmental action in certain Latin American countries.

In this article, the author refers to the Chilean and Argentinian experiences of the last decade in order to understand the application of monetarist logic to semi-industrialized economies, and contextualizes these experiences in relation to the development of other semi-industrialized nations in Latin America.

RÉSUMÉ: Depuis les années soixante, l'économie mondiale a rentrée dans les différents déséquilibres et dans l'internationalisation de l'activité économique. Les transformations du système Monétaire Internationale ont aboutie sur la régulation macroéconomique instaurée depuis la Deuxième Guerre Mondiale celle-ci confirme la relative de contrôles estaux sur la monnaie, vis à vis du déséquilibre du secteur internationale. Et dans ce tableau on a tenue compte l'action gouvernementale de certains pays latinoaméricaines sur la régulation macroéconomique. L'article est axé la logique monétariste appliqué à les expériences chilienne et argentine des la dernière décade et vis à vis des autres pays de l'Amérique Latine.