

UNIDAS



ILPES

DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

1967

Documento PE/2

LA POLITICA ECONOMICA COMO PROCESO *

Carlos Lessa

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación.
86-4-518

Advertencia

La redacción del presente texto estuvo a cargo del Profesor Carlos Lessa y es de su entera responsabilidad. Sin embargo, se deja plena constancia que la estructura y principales categorías presentadas son fruto de su trabajo conjunto con el Profesor Enrique Sierra en la preparación del Curso Básico de Capacitación de 1965.

LA POLITICA ECONOMICA COMO PROCESO

Introducción

El objeto de este capítulo es plantear un conjunto de categorías que permitan lograr una descripción formal de los procesos de política económica. Las categorías han sido seleccionadas de tal forma que permitan la incorporación sistemática de los elementos juzgados relevantes para la descripción de cualquier proceso de política económica elegido.

Dada la complejidad de los procesos de política económica, se adopta el recurso didáctico de las aproximaciones sucesivas. Inicialmente se plantea un conjunto reducido de categorías que a lo largo de su examen y calificación permitirán, mediante la inclusión de nuevos elementos descriptivos, su creciente ajuste al fenómeno a observar en su especificidad. Se presenta, en principio, una morfología elemental de un proceso de política económica. La discusión de esta versión preliminar establece las conclusiones que permiten adelantar una visión más completa del proceso. El último paso analítico en este capítulo, reside en ubicar el proceso en el contexto en que se desarrolla.

Nuestra categoría formal inicial es de la acción en lo económico. Por acción se entiende la operación de un ente por medio de la cual introduce modificaciones en una entidad distinta de él, en este caso, otro ente social. El concepto de acción es aquí admitido en su acepción más amplia, cubriendo la triada propuesta por los "activistas" ^{1/}: ímpetu iniciador en la que tiene de productivo y finalista; proceso necesario para la ejecución del designio inicial; y, el resultado obtenido o la terminación realizada. Está implícito, pues, en la expresión, la intencionalidad que anime al sujeto, la utilización de sus poderes y el resultado observado (comportamiento del ente-objeto). Para el caso pertinente, nos interesan las acciones cuya intencionalidad está directamente referida a lo "económico". Uno de los rasgos indisolublemente ligados a esta acción referida a "lo económico" es su carácter político, pues siempre hay un proyecto (motivación de quién actúa) y una acción que recae siempre sobre alguien, es decir, impactando a otro ente

1/ Corriente filosófica contemporánea.

/Toda acción

Toda acción resulta ser un proceso que puede ser observado en cuanto a intención y en cuanto realización. Aunque las dos caras estén indisolublemente ligadas, no hay ningún compromiso de coincidencia entre lo formulado y lo realizado. Como ilustran, por ejemplo, de forma conspicua los inadecuados logros obtenidos a través de los esquemas de estabilización de corte tradicional en Latinoamérica. Los factores que explican las dos caras de la acción no son los mismos, resultando, en consecuencia, ingenuo asociar mecánicamente una faz con la otra.

Ningún proceso existe aisladamente y se agota en sí mismo. No solamente es condicionado por los procesos anteriores; sufre, además, la influencia de los demás procesos que se desarrollan concomitantemente. Por otra parte, de él se derivan elementos que irán a condicionar procesos posteriores. Dicho en otra forma, el proceso de política económica forma parte de una categoría mucho más amplia y totalizadora que es el proceso social global. Se ubica en un contexto histórico dado y en su desarrollo intervienen elementos de toda la vida social (no solamente los económicos) así como tiene efectos que rebasan la esfera de lo "económico". Sería imposible perseguir una identificación rigurosa de todos los elementos que convergen hacia un proceso cualquiera, así como rastrear todas sus derivaciones. Sin embargo, es necesario tener clara conciencia de esta realidad básica (complejidad) inherente a los procesos, como precondition para la intervención racional.

Dada la perspectiva en que se ubica la cátedra, es ocioso indagar sobre qué plano de la vida social (un conjunto dado de procesos orientados hacia cierta función) se puede imputar la primacía en la interpretación de la totalidad y de la parte. Ese es el problema de la filosofía de la historia. A nuestro nivel de observación, los distintos procesos o conjuntos de procesos aparecen evolucionando simultáneamente. Si se elige uno, como blanco del esfuerzo descriptivo-formal, se da la posibilidad que los elementos oriundos de los demás aparezcan hacia él convergiendo con relativa autonomía. Esta hipótesis para la estructuración descriptiva pierde sentido, en la medida que se planteé una preocupación con el proceso global (conjunto de todos los procesos de política económica) donde una hipótesis ordenadora

/de jerarquía

de jerarquía de los distintos procesos se hace más necesaria. Sin embargo, dada la preocupación inicial de la cátedra, se insiste en que puede ser provisionalmente adoptado el supuesto de una convergencia con relativa autonomía hacia un proceso.

De lo anterior se deriva la idea de que en los procesos de política económica no hay retorno a puntos de equilibrio (en el sentido de la mecánica clásica). Cada proceso nace bajo condiciones singulares, que son por él superadas. El proceso conduce, a su vez, a una nueva situación que no se reduce a la anterior. En consecuencia, la política económica está en el cotidiano social, es un "llegar a ser" y "dejar de ser", es renovarse permanentemente, un "devenir" que está en la cúspide de la ola de la historia.

La interdependencia y la fugacidad de un proceso de política económica cualquiera, pueden ser enunciados como atributos generales de los fenómenos en observación. Sin embargo, en una etapa inicial se deberá utilizar categorías formales que en cierto sentido congelan lo fugaz y le imponen límites arbitrarios. En etapas posteriores, al hacerse una crítica y calificación de estas categorías, se irá introduciendo paulatinamente elementos que hagan presentes los atributos señalados.

Con tal propósito se recurrirá al concepto de proceso individual. Este es concebido como la descripción de un acto de política económica y su ámbito es definido por la intencionalidad del ente sujeto del acto. En él es factible distinguir etapas que cubren la formación de la intención del ente sujeto, la previsión y administración (aplicación) de poderes por el ente sujeto y el comportamiento del ente objeto.

2. Morfología del proceso individual (versión simplificada)

Al comprender la realidad social como una trama infinita de procesos que revelan la actividad práctica concreta del hombre, identificamos como una de las categorías claves de nuestra morfología, al ente social. Sin embargo, el concepto de ente social participante de los procesos de política económica no se reduce al concepto genérico del hombre. El ente social es definido por el perfil (ubicación) concreto y específico que presenta en determinado /proceso. Por

proceso. Por otra parte, creaciones del hombre en la vida social (asociaciones, empresas, Estado, etc.) asumen en los procesos, individualidad y se comportan como entes sociales. Los entes sociales derivados de la dimensión social del hombre (ente primario) no se reducen a su creador. Para la descripción de la política económica, tanto los hombres como sus creaciones sociales en sus ubicaciones específicas, aparecen como entes de los procesos.

Dada la complejidad de los roles sociales y múltiples ubicaciones de los hombres y sus creaciones en los procesos de política económica, es imposible establecer una tipología de los entes de política económica. Esta tendrá que ser establecida en función del proceso específico que se observa. Sin embargo, y solamente como recurso didáctico, se propone la siguiente clasificación: familias (como consumidoras, como propietarias de factores, como residentes en cierto espacio, etc.); comunidades (religiosas, étnicas, etc., en el sentido de conjuntos de individuos con rasgos comunes); asociaciones (intelectuales, técnicas, profesionales, económicas, políticas, etc., en el sentido de conjunto de individuos con un propósito común); empresas, entidades públicas y semi-públicas; Estado; entidades supranacionales ^{1/}.

El rasgo que se propone para la identificación de los entes de los procesos de política económica (como sujetos y objetos) es la conciencia de participación. En ese sentido los hombres en sus ubicaciones específicas en los procesos y los demás entes sociales, nos interesan para la fenomenología de la política económica en cuanto se reconocen como participantes en un momento de un proceso de política económica. Como sujeto se reconoce participante al explicitar una intención; como objeto gana conciencia al

^{1/} Es importante subrayar que muchos participantes de los procesos de política económica no se presentan según la tipología señalada. Utilizan o crean formas de agrupación permanentes o transitorias denominadas grupos de presión, y bajo ese título participan en los procesos. Hay una extensa bibliografía sobre el comportamiento de los grupos de presión. Ver, en especial, a Jean Meynaud, Los grupos de presión, Eudeba, 1963, y Le consommateurs et le pouvoir, Etudes de science politique 1964 (especialmente títulos II y III).

ser conducido a un comportamiento. No importa que cumplan primordialmente otros roles sociales distintos de lo económico (como cumple, por ejemplo, una asociación para la investigación científica); si se reconocen como participantes en un proceso de política económica serán considerados entes del fenómeno en observación.

Los entes sociales participantes en los procesos de política económica asumen, con relación al proceso, actitudes que explicitadas se transforman en comportamientos. Por actitud se entiende la disposición o postura valorativa y finalista que asumen los entes con relación a determinados momentos del proceso. Su comportamiento sería la manera de proceder ante situaciones determinadas, que aunque dependa de la actitud con ella no se confunde. El comportamiento es la forma concreta como los entes actúan en el proceso de política económica.

Entendemos que las actitudes y comportamientos del ente en el proceso de política económica son informados por factores objetivos y subjetivos. En el momento en que el ente participa de un proceso determinado, es factible identificar en él un conjunto de factores objetivos y subjetivos constituyentes, que informan su comportamiento. A nosotros, a ese nivel de observación, no nos interesa indagar sobre el proceso genético de esos factores (como se configuran en el ente). Nos interesa, por el momento, para la descripción de la mecánica del comportamiento del ente en el proceso, aislar algunos factores relevantes, obviamente con arbitrio.

Para este efecto consideremos al ente como un conjunto indisoluble de factores que clasificamos así:

Factores objetivos (lo que el ente es en un momento dado):

- i) posición del ente en el sistema económico, distinguiéndose su funcionalidad de la capacitación para el ejercicio de la función; por ejemplo, consumidor y nivel de ingreso familiar; empresa y capacidad de producción; propietario de activos y monto del patrimonio, etc.;
- ii) posición del ente en el sistema socio-político, su ubicación y funcionalidad social y su posición en el sistema de poder. (Se acepta como supuesto básico, que la posición en el sistema de poder es función de los roles sociales que cumple el ente).

/Factores subjetivos

Factores subjetivos (lo que el ente piensa en un momento dado; lo que es en el plano de su conciencia):

- i) información sobre la realidad - lo que conoce sobre el contexto^{1/} y sobre el proceso en que participa: (es importante subrayar que la información sobre la realidad, que interesa para la descripción del comportamiento del ente social, es aquella visión que éste tiene de la realidad).
- ii) intereses - tanto en el sentido de su posición actual, como en lo referente a lo que desea en el futuro: aquí se podría quizás establecer una diferencia entre aquellos intereses esenciales, cuya falta de atención involucraría una honda alteración del ente social (de los cuales el principal es su propia preservación), de aquéllos de tipo no esencial, que se traducen en ciertas escalas de preferencias, coyuntural o circunstancialmente sujetas a alteraciones.
- iii) expectativas - en el sentido de lo que él cree que ocurrirá: (las expectativas pueden ser formuladas por el ente concomitantemente, según dos hipótesis básicas: ¿qué ocurrirá sin o con su participación en el proceso?).
- iv) ideología - sistema general de ideas sobre la naturaleza, el hombre y la sociedad (la expresión incluiría el conocimiento técnico-científico de que dispone). (Normalmente, los entes sociales no tienen explicitado un sistema filosófico integrado; en la apariencia, su ideología consiste en un acervo asistemático de dogmas, mitos, opiniones parciales y particulares, observaciones de "sentido común", juicios técnicos, etc., bajo de lo cual existe un cuerpo ideológico frecuentemente contradictorio).

Con respecto a lo presentado en torno a los factores, cabría hacer los siguientes alcances:

a) Para la cátedra no interesa el proceso por el cual esos factores se hacen presentes en un ente participante de un proceso de política económica; nos interesa constatar su perfil en el momento de su participación.

^{1/} Esta categoría será estudiada con posterioridad.

b) Como toda clasificación, ésta es arbitraria y debe ser modificada siempre que un aspecto no contemplado en el esquema sea relevante (por ejemplo, la personalidad de un dirigente político).

c) Los factores son interinfluyentes (sin embargo, no se debe esperar una perfecta compatibilidad y coherencia en la estructura factorial).

d) El ente es multifuncional, porque participa de numerosos procesos; en cierto sentido presenta una o más caras en un proceso determinado, y aunque permanezcan las demás en la penumbra, de alguna forma estarán interviniendo. Por ejemplo, se puede tener como la cara que se explicita en la descripción, la participación de un obrero como consumidor en un proceso dado de política económica; sin embargo, su calidad de vendedor de trabajo no deja de participar.

e) Hay una interacción permanente entre el ente y los procesos en que participa; realiza los procesos y es por ellos modificado. En ese sentido, los factores que informan su comportamiento están en permanente cambio.

f) Dada la numerosa y diversificada participación de los entes en los procesos, no se debe esperar que su comportamiento sea coherente. Puede ser más bien contradictorio, ya que es posible que lo que un ente afirma en el momento de un proceso, puede negarlo en un momento posterior. Por ejemplo, es fácil obtener aprobación casi unánime del objetivo de eliminación del analfabetismo; sin embargo, los entes que aprobaron esa proposición pueden reaccionar en contra al tener que contribuir para su financiamiento.

g) El ente social es una totalidad plasmada por su evolución anterior. Es el producto transitorio de los procesos de que fue sujeto y/o objeto en períodos anteriores.

El proceso de política económica resultaría ser, pues, el resultado de la interacción de un vasto conjunto de comportamientos de los entes sociales protagonistas. Cada uno de ellos se comportaría en el proceso de una forma particular y animado por una intencionalidad distintiva (su proyecto). Este enfoque recupera para la política económica su carácter de producto social de una multiplicidad de microcomportamientos, y desplaza

/el enfoque

el enfoque mecanicista hoy tan usual en esa materia (considerar el comportamiento de la economía como una interacción de macroagregados). Sin embargo, se insiste que no se trata como en el enfoque neoclásico de ver la realidad económica como el resultado de arquetipos de microcomportamientos, sino registrar, en lo posible, el comportamiento del ente social en toda su especificidad.

En la morfología de la versión simplificada del proceso individual de la política económica tendremos dos entes sociales, uno como sujeto del proceso y otro como objeto. Analicemos ahora las etapas básicas de ese proceso en el que se distingue la política económica en cuanto intención y la política económica en cuanto realización.

En la política económica en cuanto intención tendríamos dos elementos básicos:

- i) el objetivo perseguido por el ente sujeto del proceso. Este objetivo (adoptado por el sujeto) puede estar encaminado explícitamente hacia un comportamiento del ente objeto, o sin tener esa explicitación (al comportamiento primario enunciado) hacia la parte o la totalidad del sistema económico. En ambos casos se debe considerar el comportamiento deseado con la connotación que el ente sujeto le confiere ^{1/}.
- ii) el o los poderes ^{2/} que el ente sujeto pretende aplicar sobre el ente objeto para la consecución del objetivo deseado. El atributo básico del ente sujeto con relación al ente objeto es que dispone de poderes (instrumentos) para afectar (suprimiendo, creando o cambiando), la magnitud de los factores objetivos y subjetivos del ente objeto, provocando un comportamiento probable.

^{1/} El ente sujeto puede conscientemente tener su intención referida a un ente objeto por él identificado, o tenerla enunciada de forma menos precisa en relación con un comportamiento deseado de parte o totalidad del sistema económico. Por supuesto que de hecho, una vez concretizada su intención, recaerá sobre el ente objeto y tendrá consecuencias sobre el comportamiento de parte o totalidad del sistema económico.

^{2/} Se entenderá por instrumentos los poderes que posee el ente sujeto.

En la política, en cuanto realización tendríamos dos elementos básicos:

- i) el o los poderes que efectivamente administrados ^{3/} por el ente sujeto sobre el ente objeto. El ente sujeto administra sus poderes (que pueden ser o no ser los previstos) sobre el ente objeto, impactando uno o más de los factores objetivos y subjetivos que informan su comportamiento.
- ii) el cambio de comportamiento del ente objeto y sus implicaciones sobre el funcionamiento del sistema económico. La administración de poderes del ente sujeto sobre el ente objeto, al afectar sus factores determina su comportamiento (reacción), a su vez son afectados otros entes del sistema (repercusión) y por integración (de reacciones y repercusiones) se componen comportamientos agregados de parte o totalidad del sistema (resultante).

Tenemos, pues, una simetría básica en el proceso intención-realización; el objetivo está en relación con el comportamiento verificado, de la misma forma que los poderes de aplicación prevista están en relación con los poderes efectivamente administrados. El primer par constituye la temática de la política de objetivos, de la misma forma que el segundo par es del dominio de la política operativa.

La participación del ente sujeto en el proceso es formalmente dominante en la política económica en cuanto intención y en la administración de sus poderes, mientras que el ente objeto consustancia la última etapa del proceso de política económica, al tener factores afectados y ser conducido a una alteración de su comportamiento probable.

El hecho de que sea posible formalizar el proceso según esos elementos, no implica que los participantes tengan conciencia de la totalidad del proceso. Siempre se reconocerán como participantes; sin embargo, muchos elementos estarán para ellos implícitos. Por ejemplo, el ente sujeto a veces no tiene presente el cambio de comportamiento primario del ente

^{3/} Se entenderá por operaciones instrumentales los poderes efectivamente administrados (aplicados) por el ente sujeto.

objeto. Su intencionalidad está más bien referida a un comportamiento agregado de parte del sistema económico. Otro ejemplo: el ente objeto sabe cuál es su comportamiento, pero muy raramente identifica qué ente o entes lo están conduciendo a ese comportamiento. Aquí reside uno de los problemas que más dificultan una observación rigurosa de los procesos de política económica.

Lo anterior nos permite plantear algunas de las categorías descriptivo-formales del proceso individual de política económica.

i) Objetivos; comportamiento deseado por el ente sujeto del proceso. Puede estar directamente referido al comportamiento del ente objeto, o referido a la agregación de un conjunto de comportamientos de entes objetos no explicitados en la formulación, caso en que se refiere a un comportamiento deseado de parte y/o todo el sistema económico. Ejemplos:

- Primer caso: el Estado (ente sujeto) desea que una empresa determinada (ente objeto) realice determinada inversión para la implantación de una industria sustitutiva de importaciones.
- Segundo caso: el Estado (ente sujeto) desea que se aminore la tasa de inflación o se incremente el ritmo de crecimiento (comportamiento deseado del sistema económico).

ii) Instrumento: poder potencial y formal del ente sujeto para inducir u obligar al o los entes objetos, la realización de acciones requeridas para la consecución de un objetivo. Ejemplo:

- el Estado (ente sujeto) dispone de poder para establecer aranceles sobre los bienes importados.

iii) Operación instrumental: poder (instrumento) efectivamente administrado por el ente sujeto sobre el o los entes objetos.

Ejemplo:

- el Estado (ente sujeto) establece una pauta arancelaria. Administró su poder potencial (capacidad normativa para establecer aranceles) sobre factores del o de los entes objetos (importadores y productores sustitutos), al establecer una nueva forma de la pauta arancelaria.

/iv) Reacción

iv) Reacción: cambio en el comportamiento de los entes objetos a los cuales fue orientada intencionalmente la administración del poder.

Ejemplos:

- los importadores (entes objetos) disminuyen las importaciones del bien gravado con los nuevos aranceles.
- el productor sustituto, estimulado por la protección de precios derivada del arancel, realiza detenida inversión en una industria sustitutiva de importación.

v) Repercusión: cambios de comportamiento de otros entes a los cuales no fue intencionalmente orientada la operación instrumental. Pueden ser de dos tipos básicos: a) derivados de la reacción al efectuar el comportamiento de otro ente del sistema económico; b) derivadas de la operación instrumental que efectivamente impacta otro ente del sistema, sin haber sido previsto. Ejemplos:

- repercusión del primer tipo: estimulado por la nueva industria sustitutiva implantada (vía el establecimiento de los aranceles) otro ente (empresa) pasa a producir un insumo requerido por la nueva unidad productora.
- repercusión del segundo tipo: dada la diferencia de precios establecida por el nuevo arancel, otros entes ingresan al país los bienes afectados de forma fraudulenta (vía contrabando) ^{1/}.

vi) Resultante: expresión que engloba los cambios más generalizados en las variables económicas y demás aspectos de la vida social, derivados en parte, de la integración de las reacciones y repercusiones suscitadas por la política operativa. Ejemplo:

- una aceleración del proceso de desarrollo derivada de la industrialización sustitutiva (por supuesto que se exagera intencionalmente la resultante con el objeto de ilustrar este concepto).

1/ En un proceso de política económica cuyo objetivo se refiere a un comportamiento agregado de parte o totalidad del sistema económico (en el que no están explicitados los entes objetos) la distinción entre repercusiones y reacciones, solamente es posible mediante el recurso de fuertes dosis de arbitrio.

Sabemos que los distintos entes participantes de un proceso de política económica son sujetos y objetos de ese proceso. Lo presentado en esta sección plantea numerosos interrogantes, cuya respuesta preliminar permitirá una aproximación sucesiva a la descripción del proceso individual de política económica. Así, por ejemplo: ¿Cómo se definió el objetivo? ¿Cuáles fueron los poderes del ente sujeto con administración prevista? ¿En qué y cómo afectó la operación instrumental al ente objeto? ¿Cuál fue el cambio de comportamiento del ente objeto y sus implicaciones? Al intentar responder a éstos y otros interrogantes nos veremos en la necesidad de superar la morfología inicial, en la cual teníamos un ente sujeto y un ente objeto en una relación básica y unilateral de dominación-subordinación, en introducir la visión de un conjunto de entes simultáneamente sujeto y objeto confiriendo concreción al proceso individual.

3. El proceso individual de política económica

La sección anterior nos permitió adelantar algunas categorías descriptivo-formales. Sin embargo, no podemos todavía simplemente con éstas precisar los contornos del proceso individual de política económica. Este tendrá su ámbito delimitado por el proceso de formación de la intención del acto y realización de las correspondientes operaciones instrumentales y sus consecuencias. En ambos, los términos límites tienen contornos extremadamente imprecisos. Así, la formación de la intención del acto tendrá conexiones con otros procesos anteriores y las consecuencias de las operaciones instrumentales (resultante) se confundirán en y con procesos posteriores. Una metáfora puede ayudar a aclarar el concepto expuesto: es una especie de fotografía que presenta un núcleo nítido y bordes extremadamente difusos. Por consiguiente, estaremos obligados a realizar en ambos límites operaciones arbitrarias de limitación, cuyos criterios tendrán que ser definidos ad-hoc en cada proceso específico.

Por otra parte, si sabemos que los entes que participan en un proceso de política económica suelen ser simultáneamente sujetos y objetos, siempre podremos preguntar: ¿cómo está actuando (visto como sujeto)? y ¿por qué se comporta de esa forma (visto como objeto)? Por supuesto, dependiendo del momento del proceso y del ente que observamos, nuestro mayor interés residiría en una u otra pregunta. No está demás advertir que en un mismo proceso de política económica participan innumerables entes sociales. Teniendo en cuenta estas observaciones básicas, para describir el proceso individual de política económica recurriremos a los siguientes procedimientos:

- i) Abandono provisional del hecho básico de que un proceso está indisolublemente ligado a innumerables otros procesos.
- ii) Elección de un ente social como marco de referencia para nuestra descripción. La elección debe recaer sobre el ente social que adoptó formalmente la intención que anima el proceso y efectivamente realizó las correspondientes operaciones instrumentales.

/iii) Subdivisión

iii) Subdivisión del proceso en etapas sucesivas.

iv) Según etapas, descripción del comportamiento de los distintos entes participantes del proceso de política económica.

En la presentación morfológica preliminar vimos dos entes sociales, uno sujeto y otro objeto, en una relación de dominación-subordinación. Ahora, para la descripción del proceso individual, al elegir a un ente social como marco de referencia, tendremos en la política económica, en cuanto intención, un conjunto de entes sociales actuando como sujetos en relación con este ente de referencia que estará actuando en calidad de objeto; en cambio, en la política económica en cuanto a realización, el ente de referencia actuará como sujeto con relación a otro conjunto de entes sociales.

El proceso individual es pues, un recurso descriptivo-formal, por medio del cual podemos organizar descriptivamente la formación del objetivo y la realización y consecuencias de las operaciones instrumentales llevadas a cabo para su consecución. En él se pueden distinguir, aunque con arbitrio, los elementos primarios y las relaciones que consustancian la política económica.

Empecemos nuestra propuesta de organización descriptivo-formal del proceso individual de política económica estableciendo sus etapas, a lo largo de las cuales se consustancian los avances parciales y sucesivos del desarrollo de la política económica. Se advierte, sin embargo, que aunque sea posible en un paradigma formal establecer con precisión el dominio de cada uno de los avances parciales del proceso individual de política económica, en la descripción de una experiencia concreta de ésta, dada la interinfluencia e interconexión de las distintas etapas, es extremadamente difícil, si no imposible, eliminar el arbitrio y simplificación en la distribución de las observaciones según las etapas propuestas. El esquema propuesto, al ser confrontado con experiencias concretas, sirve solamente para una primera aproximación organizada. En verdad, la crítica de su aplicación ilustra en forma conspícua la tremenda complejidad de las experiencias concretas.

Al inicio del proceso individual, en una zona extremadamente difusa, ubicáremos la etapa de aprehensión y definición de las problemáticas. En términos sumarios, puede ser así descrita: uno o algunos entes sociales frente a un aspecto de la realidad social (según la información que de ella éstos tengan), proceden a su valoración. Lo que conocen de la realidad asume para cada uno de ellos una valoración, transformándose en una problemática. Estas valoraciones pueden cubrir una amplia escala. Para unos, el aspecto de la realidad conocida puede ser plenamente satisfactorio y defendible, formulando al respecto un juicio conservador. Para otros, la realidad puede ser parcial o totalmente insatisfactoria, siendo deseable su transformación parcial o radical. Por consiguiente, problemática es la información sobre la realidad según la valoración que le confiere el ente social. En grandes líneas, proceden a su definición dos operaciones: la de captación de la realidad y su evaluación. La primera involucra toda la temática de la información de los entes sociales sobre la realidad, mientras que la segunda se orienta hacia el problema de la identificación de los factores subjetivos de los entes participantes.

Con respecto a esta etapa se pueden hacer algunos alcances:

- i) a pesar de poder asumir que los entes tienen "en sí" una valoración con relación a los aspectos de la realidad que conocen, es de suponer que solamente problematizan "para sí" parte de la realidad de que son informados. (La precondition formal para que ocurriera esta valoración universal de la realidad de que son informados los entes sociales, residiría en un máximo nivel de ideologización, según el cual cada ente social, al disponer de un sistema ideológico completo, lo implementara frente a todas las dimensiones de la realidad de que tuviera información).
- ii) normalmente, serán los entes en posición de tensión latente con un aspecto de la realidad, los primeros en problematizarla. La aparición de valoraciones negativas con respecto a un aspecto de la realidad, conducirán a posteriori a los entes naturalmente conformes con aquel aspecto, a problematizar "para sí" su mantención.

/iii) los

iii) los entes sociales no tienen igual información sobre un aspecto de la realidad. Esta varía ampliamente según el ente. Cambios en la información sobre la realidad conducen a un proceso de creación y sustitución de problemáticas.

iv) aunque sea ideológica la valoración última que hacen los entes sociales de un aspecto de la realidad, éstos tienen la tendencia a buscar apoyo en una interpretación (si es posible "científica" del fenómeno). Así, la difusión de una interpretación de un aspecto de la realidad suele dar lugar a la reformulación y/o aparición de problemáticas.

Como se ha dicho, el inicio de un proceso de política económica es extremadamente difuso y de difícil rastreo. En grandes rasgos, se podría suponer que algunos entes sociales en tensión con ciertos aspectos de la realidad lo inician. Sus acciones iniciales van progresivamente aglutinando nuevos entes hasta que se configura de forma explícita la primera etapa del proceso. A nosotros interesa registrar las problemáticas, solamente cuando los principales protagonistas del proceso ya las hayan formulado y que no son necesariamente los iniciadores. Una imagen podría ayudar a aclarar este punto: en una manifestación popular espontánea, no tendría interés registrar las primeras discusiones callejeras, sino observar el meeting ya armado en la plaza principal.

A continuación tenemos la etapa de formulación de proposiciones. Definida la problemática como una valoración de la realidad para el ente en función de ésta, él articula una respuesta afirmativa en relación con la problemática que es la proposición. Si su juicio es desfavorable, su proposición será en el sentido de superación o cambio en tal o cual forma de la realidad (intensidad, plazo, dirección, etc.). Si su juicio es favorable, la proposición será la de mantención del status quo. En esta etapa se plantea el problema de describir los elementos que informan la formulación de esa o aquella proposición ^{1/}. En los elementos habría

^{1/} Por supuesto que a nosotros sólo nos interesan los entes que formulan proposiciones y la apoyan con algún margen de aceptación. Regístrese que quien capta la problemática no es necesariamente quien formula la proposición.

que distinguir aquéllos que son externos al proceso en sí (ideologías, intereses, conocimiento técnico-científico, etc.), de los que se derivan del proceso mismo (como por ejemplo, consideraciones de táctica política, con miras a la obtención de apoyo de otros entes sociales, etc.).

Las proposiciones se basan se basan en una cierta interpretación ^{1/} respecto al modo de funcionamiento del sistema y gozan de un atributo formal en relación a la problemática, esto es el supuesto de eficacia. Con ello se supone que si se logra un comportamiento en la realidad semejante a la proposición, la problemática sería superada. Con respecto a lo señalado, es posible hacer la siguiente pregunta: ¿en qué interpretación basa el ente social su creencia en la eficacia de la proposición que plantea?

A esta etapa se sucede la transmisión de las problemáticas y proposiciones. Las problemáticas aprehendidas y definidas y las proposiciones presentadas por un o un conjunto de entes sociales, normalmente exigen un cierto consenso para que sirvan de base a un proceso de política económica. En búsqueda de ese consenso los entes sociales son llevados a realizar un esfuerzo por transmitirlos a otros entes sociales, con el objeto de lograr asociarlos con su valoración de la realidad y con la solución presentada. En esta etapa, muchas veces ya se establecen los conflictos y transacciones que vienen a ser el "telón de fondo" sobre el cual se desarrolla el proceso de política económica. Esta etapa coloca el problema en el cual hay que describir con qué elementos y procedimientos los distintos entes sociales participantes del proceso individual transmiten su posición, lo que quizás permitiría definir la categoría de "poder de transmisión". Esta etapa ya permite discernir la configuración del proceso individual, poniendo en evidencia la "propensión" de los entes participantes en un proceso de política económica para ampliar el "reclutamiento" de otros entes para el proceso (en particular en situación de relativo "empate" de "poder" de los participantes iniciales).

^{1/} Su mayor profundidad y distancia de lo tautológico es función de la visión teorizante en que se sostiene.

La descripción de la transmisión de problemáticas y de proposiciones abre el problema de precisar los contornos del "poder de transmisión". Sería necesario una descripción sistemática del funcionamiento del sistema de educación, de comunicación y de información, así como del papel que juegan los distintos entes sociales participantes del proceso en ese sistema. El control en este sistema a veces crea una ventaja casi decisiva para quien lo dispone. Puede movilizar extensivamente el apoyo a su posición en la amplia gama de entes sociales no directa ni específicamente interesados en el proceso de política económica. Sin embargo, casi nunca es hegemónico el poder del controlador del sistema de transmisión, puesto que si éste tiene que buscar un engarce entre su posición y el "sentido común de la opinión pública", ello quiere decir que en alguna medida está condicionado por ésta, que puede ser lo suficientemente poderosa como para obligarlo, si no a una alteración de su posición, por lo menos a plantear una pantalla concorde con aquel sentido común.

Las etapas de formulación de las proposiciones y transmisión de las problemáticas y proposiciones, a pesar de permitir una distinción formal, normalmente se presentan estrechamente asociados en los procesos de política económica. En verdad, las valoraciones conservadoras de la realidad son explicitadas la mayoría de las veces como un reto a las proposiciones de superación o transformación parcial de la realidad. El punto ilustra que en la mecánica del proceso de política económica no existe clara sucesión de etapas, tal como sugiere el esquema propuesto. Se presenta en esta forma sólo con fines didácticos y en el paradigma. De hecho, la etapa de transmisión puede anteceder o suceder a la formulación de proposiciones según sea el proceso en examen.

Llegamos en nuestro recorrido de etapas a la aprobación del objetivo. En esta etapa se formaliza a nivel del ente de referencia, una intencionalidad rectora de las etapas posteriores del proceso. Cada una de las proposiciones pretendía ser objetivo, sin embargo, solamente una en particular o una combinación de proposiciones llega a convertirse, por imposición o transacción en el objetivo del proceso individual. La

descripción de esa etapa plantea el problema de identificar los elementos que permitieron la aprobación de ese objetivo. Ella supone que el ente social de referencia que lo formaliza tiene respaldo en una serie de elementos.

El objetivo aprobado reúne una serie de atributos formales. Uno de ellos, análogamente a las proposiciones, es el supuesto implícito de eficacia. Quiere decir que el objetivo que se convino se estima eficiente para superar la problemática planteada. Acá puede aparecer el interesante problema de que muchas veces el objetivo aprobado se separa de las problemáticas implícitas en las discusiones iniciales y/o traduciendo la incorporación de nuevos entes sociales al proceso. Con relación a ese atributo formal, uno se puede repetir la pregunta: ¿en qué basa el ente formalizador del objetivo su creencia de que éste es potencialmente eficaz? Otro atributo del objetivo aprobado es su grado de especificación (qué se persigue, quién tendrá que hacerlo, cuándo y dónde). Muchas veces el objetivo aprobado no tiene todas estas connotaciones explicitadas, siendo su perfil borroso y difuso. Muchas veces en esos casos se persigue en la realización de la política económico un objetivo apenas emparentado con lo aprobado formalmente (en el inicio).

En esa etapa se debe contemplar una descripción lo más completa posible, de la coalición de los entes sociales que posibilitaron la aprobación del objetivo, como también las transacciones y compromisos realizados. Normalmente, es posible registrar cuáles son las concesiones hechas por los diversos entes signatorios del acuerdo, así como también las razones de las concesiones parciales que hicieron.

Desde el punto de vista formal se sucede la etapa de previsión de la implementación del objetivo. Decimos formal porque esta etapa puede desarrollarse paralelamente a la precedente. Formalizando el objetivo, se coloca el problema de la previsión: ¿con qué se logra su consecución? o, dicho de otra forma ¿qué poderes (instrumentos) del ente en referencia tendrán que ser accionados para lograr la consecución del objetivo? La previsión de la implementación cubre distintos problemas que pueden ser así relacionados:

- i) normalmente la consecución de un objetivo exige la utilización de un conjunto de instrumentos; ¿fueron suficientes los instrumentos de que dispone el ente en referencia o tuvieron que ser establecidos nuevos poderes?
- ii) cada instrumento dispuso de un campo operacional definido por las posibles variantes de aplicación; ¿fue necesario alterar el campo operacional de uno o más de los instrumentos?
- iii) ¿fueron compatibles entre sí las distintas operaciones instrumentales previstas? Para examinar ese punto es útil a veces emplear el concepto de tarea ... (definida como la alteración que se introduce en un factor objetivo o subjetivo del ente-objeto). La verdadera dimensión de la complejidad del problema se evidencia al tener presente que muchas operaciones instrumentales pueden ser requeridas hacia una tarea, e inversamente, una misma operación instrumental puede cumplir distintas tareas.

En la descripción de esta etapa del proceso individual de política económica, interesa registrar lo que de hecho fue explicitado y formalizado por el ente de referencia. Interesa describir las operaciones instrumentales previstas intencionalmente orientadas hacia la consecución del objetivo. Esta etapa posee el mismo atributo formal de la etapa precedente (supuesto de eficacia). Es decir, los formuladores de la política operativa la consideran capaz de lograr el objetivo. Lo que obliga a preguntarse a su vez: ¿en qué elementos se fundamentaron las formulaciones? Es importante señalar que en relación con la política operativa prevista se repite el problema de detectar a los elementos que permiten su aprobación. Debemos tomar en cuenta que en esta etapa es naturalmente más nítida el área de discordancia y la importancia relativa de los entes participantes en el proceso de política económica. La realización de una política operativa significa de hecho afectar factores objetivos y subjetivos de ciertos entes sociales. Muchas veces esta afectación contraría intereses de los entes-objetos. Por consiguiente, es en la discusión de la política operativa en la que realmente se decide quien pierde o gana con relación al proceso.

No es de sorprender que acuerdos aparentes a nivel de la aprobación del objetivo se disolucionen en esta etapa, que asiste en muchos casos el efectivo enfrentamiento de los entes sociales y sanciona el suceso de uno o un conjunto de participantes en el proceso.

Se podría decir que hay una tendencia a la disminución del consenso social a lo largo de la secuencia formadora de la intención del proceso - proposición difusa e imprecisa; concreción del objetivo; y fijación de la política operativa ^{1/}. El primer paso engendra normalmente desinterés por parte de los que no se benefician con el objetivo aprobado (con nombre y apellido). El segundo paso engendra oposiciones por parte de lo que pierden con las operaciones instrumentales aprobadas (que son las que dan la efectiva concreción al objetivo). Esta pérdida de consenso de numerosos entes sociales que inicialmente endosaban la proposición, puede no ser compensada por el apoyo más decidido de los beneficiados. Si tal ocurre, esquemas de compromiso tendrán que ser negociados, descaracterizando el proyecto inicial.

Hay una tendencia a identificar el binomio fin-medio con el par objetivo-operación instrumental. Sin embargo, ello implica un serio riesgo, puesto que esta identificación podría mantener en la oscuridad una de las articulaciones claves de los procesos de política económica.

El binomio fin-medio se apoya directamente en una perspectiva causalista del proceso de política económica. De ahí que en relación a cualquier evento siempre se le podría llamar de fin, si es examinado como efecto de algo o de medio si lo vemos como causa de algo, de donde fin y medio serían aspectos en función de la posición relativa en que se observa el evento.

Así por ejemplo, al mismo tiempo que la ampliación de la tasa de inversión sería un medio de crecimiento, al considerar que el incremento del ahorro de las empresas sería un medio para alcanzar esta ampliación de

^{1/} Salvo situaciones muy especiales en que ya ocurrió una radicalización del proceso político global, en que el patrocinio por un ente de cierta proposición, es decir, la paternidad de la proposición es suficiente razón para que los opositores del ente la recusen.

la tasa de inversión, ésta a su vez, pasaría a ser un fin. Para nosotros el objetivo es el comportamiento que se desea y la operación instrumental es el poder que se acciona. Quien detiene el instrumento es el ente de referencia y quien cumplirá el objetivo serán los entes a los cuales reafecta. En esa colocación no hay posibilidad de la ambigüedad tan característica del continuo causa-efecto. Por otra parte, la colocación del binomio fin-medio tiende a oscurecer el hecho básico de que la política operativa concreta el objetivo, que nada es sin ella y que se disoluciona en ella una vez definida.

El contenido efectivo de un objetivo se verifica en la política operativa; fuera de ella tiene muy escaso significado. Sin embargo, hablar de fin y medio como categorías disociadas, permite plantear una ética apolítica con respecto a los medios y papel neutral al técnico con auxilio de la ciencia define la operación instrumental óptima.

Al finalizar la descripción formal de la política económica en cuanto intención, podemos hacer un recuento del significado que tendría la ciencia económica en los procesos.

1. Ayudaría a la fundamentación de las problemáticas
2. Propiciaría una interpretación de realidad que fundamente la proposición presentada y afianzaría su supuesto de eficacia
3. Igual cosa ocurriría con el objetivo y además permitiría en parte su detallamiento
4. Posibilitaría el diseño y afianzaría el supuesto de eficacia de la política operativa
5. Interpretaría sus resultados.

En síntesis, la principal de las funciones impuestas a la ciencia económica en la praxis económica habría sido cimentar el supuesto de eficacia. Sin embargo, advertimos que dada la alta funcionalidad ideológica no sería extraño encontrar el deseo de enmascarar la naturaleza de esta contribución bajo el establecimiento del principio de la objetividad en las ciencias sociales. Por lo demás, la postura de "ciencia oficial" que necesariamente tiende a asumir, es una exigencia para su divulgación y vulgarización. La interpretación oficial de la ciencia económica interesa

menos por la efectividad y vigencia de sus conclusiones que por el consenso amplio que logra movilizar para los procesos de política económica, cuya intencionalidad sea esencial o de interés para protagonistas significativos del sistema sociopolítico. Una prueba indirecta de la afirmativa, puede ser así enunciada: La divulgación de la ciencia oficial obliga a su aprehensión en forma simplificada y caricaturizada de sus construcciones teóricas. Si el interés social residiera en la efectividad de las interpretaciones, los procesos de política económica exigirían una fundamentación científico-técnica máxima, al nivel del conocimiento disponible, y en consecuencia, los que detienen ese conocimiento serían los sujetos principales de los procesos. Como la dimensión estrictamente ideológica resulta ser la más interesante y vital para el sistema, los procesos de política económica tienden a apoyarse en un mínimo del conocimiento serían los sujetos principales de los procesos. Como la dimensión estrictamente ideológica resulta ser la más interesante y vital para el sistema, los procesos de política económica tienden a apoyarse en un mínimo del conocimiento, puesto a disposición por la ciencia oficial (o sea, aquello que acarrea el consenso amplio como respaldo para la conducción de un proceso hacia una cierta dirección conveniente a los protagonistas principales - que por supuesto no son los científicos sociales). Es patética la queja de los poseedores de la "ciencia oficial" de que no son oídos como científicos (porque así se creen), mientras que de hecho son oídos como ideólogos que lo son (aunque no lo crean).

Lo anterior no deb ser interpretado como un total desinterés en la efectividad y eficacia del conocimiento técnico-científico.

Sin embargo, la efectividad del conocimiento científico solamente se verifica ex-post (una vez transcurrido el proceso) mientras que su funcionalidad ideológica es solicitada ex-ante (a lo largo del desarrollo del proceso). Así, el conocimiento científico es buscado en inicio por su funcionalidad ideológica y recién posteriormente cuando ya ha transcurrido el proceso, es que se ve credenciado por la faceta que se considera "noble".

Hasta esta etapa examinamos descriptivamente cómo se pone respecto al ente en referencia, al objetivo y su correspondiente previsión de implementación, o sea, vimos al ente en referencia en una posición de

/objeto en

objeto en relación con los demás entes sociales. Por supuesto que aunque actúe básicamente como objeto a lo largo de la política económica en cuanto a intención, no se excluye la posibilidad de que participe a su vez como sujeto en algún momento de cada etapa respectiva. Tratemos ahora de examinar las etapas constituyentes de la política económica en cuanto realización, en la cual el ente de referencia pasa a la posición básica de sujeto y los demás entes sociales a la posición de objeto de sus operaciones instrumentales.

La primera etapa de la política económica en cuanto realización es la administración de las operaciones instrumentales. El ente de referencia acciona sus poderes (instrumentos) sobre los entes sociales objeto. Las operaciones instrumentales que realiza, aunque a veces no hayan sido previstas explícitamente, inciden objetivamente sobre los factores de los entes objetos. Logran de alguna forma cambiar las actitudes de los entes participantes afectando uno o más de los factores que las informan. En la descripción de la etapa se plantean una serie de problemas:

- i) ¿qué entes fueron impactados por las operaciones instrumentales?
- ii) ¿qué factores objetivos y subjetivos se afectaron en el ente y cómo fueron, en consecuencia, alteradas sus actitudes y comportamientos?

En un esquema descriptivo formal (utópico) se podría intentar confeccionar un cuadro de doble entrada que incorpore a un nivel de apariencia las relaciones de dominación-subordinación contenidas en esta etapa. Se registraría en las líneas las operaciones instrumentales realizadas y en las columnas los factores según entes-objeto impactados. Esta visión gráfica suministraría una idea de la complejidad de la descripción integral de esta etapa.

Finalmente, llegamos a la etapa del cumplimiento, con lo cual volvemos a encontrar otro borde poco nítido del proceso individual de política económica. En esta etapa, como consecuencia de las operaciones instrumentales realizadas, los entes sociales objeto del proceso de política económica tuvieron sus comportamientos afectados. Las operaciones instrumentales

/provocaron reacciones

provocaron reacciones en los entes a los cuales se orientaron intencionalmente y repercusiones en aquéllos que recibieron objetivamente un impacto, aunque no haya habido intencionalidad. De esas microacciones primarias se derivarían otros cambios secundarios de comportamiento de otros entes (las reacciones y repercusiones primarias afectan otros entes, generando repercusiones secundarias). Luego, la observación de la integración de esos comportamientos primarios y secundarios no suministraría una visión de la resultante.

Para la descripción de esta etapa existe un problema insalvable, si no se recurre a fuertes arbitrios. La imputación de ciertos microcomportamientos (reacciones y repercusiones) y macrocomportamientos (resultante) a determinadas operaciones instrumentales involucra necesariamente el recurso a modelos teóricos. Estos siempre son formulados bajo la condición general del ceteris paribus, vale decir, que se consideran constantes una serie de elementos y se estudia la dependancia de una variable de otra u otras. Sin embargo, en la realidad están ocurriendo de hecho simultáneamente una multiplicidad de procesos que la fenomenología pretende captar en su especificidad. Así, no hay ninguna base segura que permita aplicar las conclusiones que surgen de modelos al proceso particular en observación. Otros procesos que están evolucionando paralelamente al observado pueden ser por lo menos parcialmente responsables por las reacciones, repercusiones y resultante que observamos a su continuación, sin que fuera posible encontrar un método que permita una descripción fenomenológica de la totalidad y cada uno de los procesos que se presentan simultáneamente.

Las líneas anteriores señalaron numerosos problemas e interrogantes. En ellas siempre estuvo presente la advertencia en cuanto a las limitaciones y dificultades en describir procesos de política económica provenientes de la complejidad del mismo. Esta afirmación llevaría a plantearse la siguiente interrogante: ¿no sería mejor abandonar el intento de describir un proceso de política económica, puesto que de partida se reconoce la imposibilidad de su descripción integral? La respuesta que estimamos conveniente sería: a pesar de las dificultades e imposibilidad de lograr

/su descripción

su descripción sin la introducción de simplificaciones y arbitrios es extremadamente útil intentarlo, pues de no hacerlo en forma sistemática y consciente (para lo que se propone este esquema descriptivo), de cualquier manera tendríamos que optar por utilizar de forma inadvertida alguna imagen del fenómeno, que probablemente adolecería de precariedades mucho más notables que la descripción que podremos obtener mediante la aplicación del esquema.

3.a Un ejemplo de proceso individual de política económica

Con el objeto de facilitar la aprehensión de las diversas categorías descriptivo-formales propuestas se presenta de forma esquemática la descripción de un proceso hipotético de política económica ^{1/}.

Proceso: Implantación de una industria automovilística.

Ente de referencia: El Estado.

Etapas:

a) Aprehensión y definición de las problemáticas

- aspectos de la realidad: en el año t el país tenía:
 - una flota automotora muy usada y en mal estado de mantenimiento;
 - ausencia de una industria nacional de vehículos motorizados;
 - fuerte estrangulamiento externo;
 - mercado interno para vehículos suficientemente amplio, capaz de permitir la sustitución de esas importaciones;
 - relativo adelanto en la diversificación industrial (solamente en el sector de repuestos de vehículos motorizados existían más de 700 unidades productoras);
 - creciente gravitación del transporte caminero;
 - etc...
- problemáticas: esa realidad era prehendida de varias formas por distintos entes sociales:
 - para los importadores y distribuidores de vehículos: se ven con escasos negocios por la imposibilidad de importación de vehículos;

^{1/} El ejemplo presentado no pretende cubrir la totalidad de problemas planteados.

- para las empresas productoras de repuestos y piezas de montaje: se sienten vulnerables frente a eventuales importaciones de piezas extranjeras de mejor calidad y menor precio;
- para los productores extranjeros de vehículos: se ven con gran dificultad para explotar un mercado atractivo;
- para las agencias gubernamentales relacionadas con el comercio exterior: sienten que hay un gasto de divisas (aunque reducido) con la importación de vehículos y repuestos;
- para ciertos grupos de técnicos: consideran que la ausencia de la industria automovilística entorpece la expansión del progreso técnico y la integración vertical del sector secundario;
- para eventuales compradores y usuarios de vehículos viejos: se sienten imposibilitados parcialmente para adquirir vehículos nuevos;
- etc...

b) Transmisión de la problemática ^{1/}

- los importadores y distribuidores de vehículos que se van con un negocio reducido, actuarán directamente hacia las entidades gubernamentales y, a su vez, financiarán una campaña de movilización de la opinión pública señalando los problemas que acarrea el envejecimiento de la flota, la dificultosa distribución de la producción debido a las malas condiciones de los medios de transporte, etc.
- ciertos grupos de técnicos que ocupan puestos claves en la alta burocracia, motivados por la idea de lograr un mayor grado de "individualización económica nacional", empujando la bandera de una industrialización nacional como precondition para el desarrollo económico y social.

1/ A título de ilustración y con el objeto de enriquecer el caso, es interesante registrar dos elementos que componen el "telón de fondo" de esta etapa:

- i) en esa oportunidad, dado el ritmo de industrialización anterior, ya se había debilitado el mito de una "vocación" esencialmente agrícola y el de una "incapacidad" para la industrialización. La implantación anterior de otras importantes actividades industriales, creó un sentimiento de confianza generalizado en el país.
- ii) la inauguración de una nueva administración política cuya plataforma política básica había residido en la deseabilidad de una intensificación de la industrialización.

/- la transmisión

- la transmisión de las problemáticas, a través de los entes indicados fuerza a que los grupos políticos se pronuncien como tales: así, algunos partidos políticos actuaron difundiendo la problemática planteada por los técnicos como un punto del programa que propugnaba el nacionalismo económico. Otros partidos políticos, en oposición a la tesis de la industrialización, difunden a la opinión pública su pesimismo, advirtiendo los peligros que entraña la implantación de una industria para ellos onerosa y poco eficiente.

c) Formulación de proposiciones:

- importadores y distribuidores de vehículos: libre importación de vehículos e implantación de una industria de montaje con componentes importados;
- productores nacionales de repuestos: precautelación del mercado interno para sus producciones;
- productores extranjeros de vehículos: implantación de una industria de montaje con garantía de importaciones para los componentes;
- organismos gubernamentales relacionados con el comercio exterior: importación de vehículos y repuestos mediante operaciones de trueque directo que no implicaren pagos en moneda dura;
- técnicos y algunos partidos políticos: implantación de una industria automovilística estatal, totalmente integrada y orientada básicamente a la producción de camiones y vehículos de transporte colectivo;
- compradores y usuarios: libre importación de vehículos automotores;
- productores y exportadores de bienes primarios: fomento a las exportaciones tradicionales a través del cual se podrían obtener recursos para la importación de vehículos.

d) Aprobación del objetivo ^{1/}

^{1/} Se puede percibir que el objetivo aprobado no coincidió integralmente con ninguna de las proposiciones iniciales y consistió más bien en un término medio de compromiso transaccionado entre algunos de los entes sociales participantes. Con el objeto de ilustrar el punto se hacen las siguientes observaciones:

/Continuación

1/(Continuación)

- i) los productores nacionales de repuestos sustituyeron su proposición inicial por el objetivo de una industria integrada. Debido a que los técnicos lograron transformarlos en el principal sostén de esta proposición y les demostraron que sería para ellos la mejor forma de expandir sus actividades y tener garantizado el mercado interno para sus producciones.
- ii) entre los importadores y distribuidores de vehículos se produjo una escisión. Los que estaban ligados con las empresas extranjeras interesadas de antemano en la instalación de una industria en el país, pasaron a apoyar la producción nacional puesto que les garantizaría el suministro de mercancía, mientras que los demás (representantes de marcas que no serían fabricadas internamente) se mantuvieron en su proposición de libre importación, que en realidad estaba derrotada.
- iii) los productores extranjeros apoyan la proposición, desde el momento que ello les facilitaba su acceso en el mercado interno. Sin embargo el objetivo aprobado no les satisfizo integralmente, pues les fueron impuestas condiciones tales como la realización de inversiones cuantiosas y les impusieron una rigurosa observancia de las fechas de sustitución de los componentes. Para ellos la solución de una industria de montaje resultaría más rentable, como también hubieran preferido un programa en el que la parte de producción nacional en términos de peso fuera más modesto, permitiéndoles con ello un autofinanciamiento de la expansión industrial. La aceptación de estas condiciones fue consecuencia de una hábil maniobra de los técnicos. Estos al divulgar la intención de implementar la industria, suscitaron la presencia de numerosos productores interesados, neutralizando con la competencia despertada el poderío de los postulantes iniciales.
- iv) las agencias gubernamentales ligadas al comercio exterior, abandonaron su proposición inicial y se convirtieron en el principal apoyo de las empresas extranjeras, apoyando la tesis de la apertura del sector a la inversión externa. Las agencias argumentaron que ésta sería la fórmula que atenuaría el estrangulamiento externo. Sin embargo, su apoyo no fue total; aceptaron la proposición de los técnicos, o sea, la instalación de una industria integrada, al tener presente, a su vez, que así disminuiría la rigidez de la pauta de importaciones. No solamente rechazaron la pretensión inicial de una industria de montaje, sino también impusieron como condición que tanto las importaciones de equipos como las de piezas a lo largo del programa tendrían que apoyarse en créditos externos a largo plazo obtenido por los productores extranjeros de vehículos.

/v) los técnicos

1/ (cont.)

- v) los técnicos lograron impedir que en la especificación del objetivo tuvieran una alta ponderación en la composición de la producción prevista los automóviles particulares, así como también preservaron la única empresa estatal del sector. Igualmente lograron (con apoyo de las agencias de comercio exterior y fabricantes de repuestos) que el objetivo fuera definido en términos de una industria integrada. Fueron derrotados parcialmente en su oposición a la multiplicación de unidades productoras de vehículos y no pudieron impedir la apertura del sector a la inversión directa del exterior. Hacia tal hecho convergieron, además de la gravitación de los intereses en juego, las tesis ampliamente difundidas de las excelencias de un sistema competitivo o ineficacia del Estado como empresario. Por lo demás, el sector público en la oportunidad no disponía de fondos ni de líneas de crédito externo que le permitiese la implantación de la industria con la rapidez deseada.
- vi) los compradores y usuarios de vehículos viejos (entonces sociales de escasa gravitación en este proceso) fueron parcialmente atendidos. Tendrían posibilidad de adquirir fácilmente un vehículo, pero a precios superiores que los importados libres de derechos.

/- objetivo aprobado:

- objetivo aprobado: implantación de una industria nacional de vehículos integrada al final del cuarto año, privada y abierta a inversiones directas extranjeras.

LAS METAS DE PRODUCCION PREVISTAS
(en miles)

<u>Vehículos</u>	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>
Camiones	20	30	60	90
Autos	-	10	25	50
Jeeps	10	15	20	30
Otros	3	15	20	25
Total	33	70	125	195

La participación de la producción nacional (con relación al peso) se fijó de acuerdo a las siguientes proporciones y de forma progresiva:

<u>Vehículos</u>	<u>Porcentajes</u>			
	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>
Camiones	40	65	75	90
Autos	-	50	65	85
Jeeps	60	75	85	95
Otros	50	65	75	90

(para el caso de los automóviles además se colocaron las siguientes restricciones: máximo 1 500 Kg. de peso y máximo US\$ 2 400 de valor (FOB).

e) Previsión de la implementación del objetivo

No fue necesaria la creación de ningún nuevo instrumento para el Estado. La política operativa prevista consistió en la formulación de las siguientes operaciones instrumentales:

- 1) operaciones instrumentales previstas para la implantación de las nuevas unidades productoras de vehículos:

- tratamiento preferencial a la inversión directa del exterior,

/permitiendo el

permitiendo el registro contable de la inversión extranjera a la tasa cambial del mercado y garantizando un tipo de cambio preferencial subsidiado para la remesa de utilidades y amortizaciones. Ese tratamiento se hizo extensivo para todas las utilidades reinvertidas.

- concesión de créditos en moneda nacional (para financiar las construcciones y equipos adquiridos internamente) a largo plazo con dilatados períodos de gracia y sin cláusula de reajuste (la economía estaba sujeta a una inflación del 20 por ciento acumulativo anual).
- garantía estatal para los préstamos de las empresas obtenidos en el exterior.
- tipo de cambio preferencial para la liquidación de las deudas externas.
- tipo de cambio preferencial para la importación de equipos.
- liberación arancelaria para la internación de equipos.

ii) operaciones instrumentales previstas para la operación de las nuevas unidades:

- reserva de cuotas de divisas para la importación de piezas.
- tipo de cambio preferencial y liberación arancelaria para las piezas importadas.
- crédito oficial a doce meses plazo para las importaciones.
- exención del impuesto de consumo en la venta de camiones y vehículos de transporte colectivo.

iii) operaciones instrumentales previstas para la precautelación del mercado interno:

- elevados aranceles para la importación de vehículos.
- controles cuantitativos sobre la oferta global de divisas para ese tipo de importaciones.
- garantía de compra de parte de las agencias gubernamentales de un mínimo de vehículos para uso propio.

iv) Observación: para controlar y coordinar la aplicación de las operaciones instrumentales fue creada una agencia gubernamental

/especializada con

especializada con las siguientes funciones ^{1/}:

- planificar el desarrollo sectorial
- examinar y aprobar los proyectos presentados por los productores de vehículos
- controlar el cumplimiento de las normas
- coordinar la concesión de las ventajas y estímulos otorgados
- eliminar los obstáculos burocráticos
- realizar estudios de interés sectorial.

f) La administración

La ejecución de la política operativa en líneas generales coincidió con lo previsto. Sin embargo, a lo largo del programa algunas de las normas iniciales fueron atenuadas: así, por ejemplo, las fechas de cumplimiento de los índices de peso fueron aplazadas; se amplió la producción de automóviles más allá de la proporción permitida, etc. Se reflejó en esta etapa la creciente gravitación del poderoso grupo de presión creado; compuesto por las empresas que instalaron unidades productoras.

La política operativa realizada estuvo intencionalmente orientada hacia las empresas productoras de vehículos y compradores potenciales de vehículos. Ellos fueron los entes objeto de la política en esta etapa del proceso.

La política operativa, en cuanto realización, impactó los siguientes factores objetivos y subjetivos de los entes objeto.

A. Productores extranjeros de vehículos

Factor objetivo: capacitación para el ejercicio de su función (productora) en el sistema económico

- reducir el costo nominal de las inversiones: (valorización contable de los aportes de capital de las empresas; créditos en moneda

1/ La cátedra no juzga conveniente la creación de una etapa más, que describiera la eventual creación de entes sociales, orientados hacia la previsión del objetivo y de su implementación. Sin embargo, en ciertos procesos como el presente, en el que se manifiesta este hecho, se considera conveniente explicitarlo.

nacional con tipo de interés real negativo; tipo de cambio preferencial para equipos y liquidación de deudas externas; liberación arancelaria de los equipos). Estas operaciones instrumentales se tradujeron en un fuerte subsidio nacional a las inversiones realizadas. lo que permitió al inversor, con un aporte de capital propio relativamente reducido, controlar activos muy superiores de los que realmente aportaron.

- facilitar fondos para la inversión: concesión de créditos en moneda nacional; garantía estatal de los préstamos externos;
- reducir el costo de producción de vehículos: tipo de cambio preferencial y liberación arancelaria para las piezas importadas;
- facilitar fondos para el financiamiento de la producción: crédito crédito oficial a doce meses plazo para las importaciones;
- reducir el precio de venta de los vehículos: tipo de cambio preferencial y liberación arancelaria para las piezas importadas; exención del impuesto de consumo en la venta de vehículos;
- garantía de suministro de insumo: reserva de cuotas de divisas para la importación de piezas;
- garantía de venta de sus vehículos: aranceles; controles cuantitativos sobre divisas y adquisiciones gubernamentales.

Factores subjetivos:

- información sobre la realidad:
 - divulgar amplias informaciones sobre el mercado nacional y capacidad potencial de la producción nacional de piezas componentes.
- intereses al:
 - garantizar la mantención de las ventajas que de hecho elevaron sustancialmente la tasa de rentabilidad de las inversiones propias.
- expectativas al:
 - divulgar la intención de promover la implantación de la industria automovilística y demostrar el crecimiento potencial de la demanda interna por vehículos.

B. Compradores potenciales de vehículos

Factores subjetivos:

- intereses al:

- elevar el precio relativo del vehículo importado (imposición de elevar los aranceles).

- expectativas al:

- crear confianza en una próxima disponibilidad de vehículos (divulgación de la intención de implantar una industria automovilística);
- eliminar ilusión respecto a la importación de vehículos (control restrictivo de la oferta global de divisas para ese tipo de importaciones).

Factor objetivo: capacitación para el ejercicio de la función (adquirente) en el sistema económico al:

- reducir el precio del vehículo nacional (camiones y transporte colectivo) (exención del impuesto de consumo sobre este tipo de vehículos).

etc...

g) El cumplimiento

reacciones:

i) de los productores extranjeros de vehículos

- implantación de 11 unidades productoras de vehículos con una capacidad de producción en dos turnos de 450 000 unidades anuales (la reacción superó lo previsto en la especificación del objetivo; tal hecho ocurrió debido a la gran afluencia de candidatos, 25 en total, de los cuales se han seleccionado 17. La agencia especializada, atemorizada con la perspectiva de que se tenga una amplia capacidad ociosa, logró desestimular posteriormente, por diversos procedimientos, 6 de los candidatos seleccionados).

Producción en el período: (en miles)

	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>
Camiones	16	25	40	62
Automóviles	-	13	31	55
Jeeps	12	14	26	27
Otros vehículos	4	12	14	19
Total	32	64	111	163

- en el quinto año, con relativo retraso en relación con lo previsto, se alcanzaron los siguientes índices de nacionalización en peso:

Camiones	93 por ciento
Automóviles	89 por ciento
Jeeps	91 por ciento
Otros	86 por ciento

(se puede concluir que las reacciones prácticamente coincidieron con el objetivo, a excepción de la producción de automóviles, que creció más de lo previsto y de la producción de camiones en la que no se cumplieron los niveles).

ii) de los compradores

- satisfizo integralmente el objetivo, una vez que la demanda contenida por vehículos absorbió integralmente toda la producción.

repercusiones

i) de los fabricantes nacionales de repuestos

- rápida expansión, tecnificación y multiplicación de las unidades productoras (en el cuarto año existían más de 1 500 fabricantes de piezas que permitieron los índices de nacionalización en peso señalados).

ii) de los intermediarios financieros

- constitución de innumerables agencias especializadas en el financiamiento de la venta de vehículos a plazo.

iii) de los obreros calificados

- la creación en un corto período de aproximadamente 150 000 nuevos empleos en la industria automovilística y de piezas les permitió presionar por una elevación de los salarios reales.

iv) de los importadores de vehículos

- transformación en revendedores de los vehículos nacionales, etc. etc...

aspectos de la resultante:

- rápida difusión del progreso técnico en todo el sector secundario e integración vertical de la industria mecánica, conduciendo a una aceleración de la última etapa del proceso de sustitución de importaciones.
- constitución de un fuerte grupo de presión representado por la asociación de los fabricantes de vehículos y piezas.
- consolidación de la tendencia a una estructura de transporte básicamente caminero.
- reasignación de los fondos de mediano plazo del incipiente mercado de capitales hacia el nuevo sector.
- presión por inicio de la mecanización de la agricultura (posteriormente los fabricantes presionaron con éxito por un sistema de estímulos similar al de los vehículos para la producción y venta de tractores y máquinas agrícolas).
- incremento del endeudamiento externo.
- incremento de la "propensión" del consumo de bienes duraderos.
- incremento de la vulnerabilidad de la economía a una depresión engendrada internamente (el sector automovilístico que genera directamente el 2 por ciento del PBI es particularmente sensible al efecto acelerador).
- alteración profunda de la estructura de propiedad de los activos existentes en el país.
- fuerte incremento del consumo de combustibles.
- etc...

4. Algunos alcances a la participación de los entes sociales según las etapas del proceso

Sería pretencioso intentar una descripción integral de los comportamientos de los entes sociales según las etapas de un proceso de política económica. Llegaríamos a tal complejo de conexiones y variantes que necesariamente, además de incompleto, sería antes oscurecedor que iluminador del fenómeno que nos preocupa. Sin embargo, es útil hacer algunos alcances al problema reconociendo de partida que se trata de apuntar solamente ciertos aspectos juzgados de especial interés por la cátedra.

Vimos que los entes sociales participantes asumen a lo largo del proceso de política económica, actitudes como visión "para sí" de la situación en que se encuentran, y explicitan comportamientos como manifestación concreta de su presencia en el proceso. Una de las mayores dificultades, cuya solución siempre envuelve arbitrio del observador o interventor, reside en que le es imposible situarse (existencialmente) en la posición del ente cuyo comportamiento describe o afecta. Sin embargo, la simple conciencia de que lo importante es tender a captar en la descripción del ente su especificidad y complejidad, y no idealizarlo según el arquetipo que se haya heredado en la formación profesional o vivencia (que necesariamente tenemos que utilizar); constituye un preventivo parcial (único disponible) para la dificultad señalada.

Ser ente de un proceso de política económica es tener conciencia "para sí" y no "en sí" de su participación. Sin embargo, muchas veces el ente no tiene "para sí" concientizada la totalidad de su participación en un proceso de política económica; más bien concientiza sólo un fragmento de esa participación. En estos casos el ente refiere y organiza su participación según el fragmento de la realidad de que tiene conciencia. No es de sorprender, pues, que su comportamiento sea a veces contradictorio en distintas etapas del proceso, a lo que se añade una dificultad adicional al considerar que el ente cambia a lo largo del o de los procesos en que participa.

/Podemos investigar

Podemos investigar el comportamiento de los entes sociales según las etapas de un proceso de política económica examinando su comportamiento en relación con el ente de referencia y/o examinando el comportamiento entre sí de los entes en cada etapa del proceso.

i) La primera disposición básica fue objeto de una descripción preliminar en la sección anterior. En esta perspectiva de organización se trata inicialmente de describir a los entes sociales como sujetos con relación al ente de referencia. Estos actúan en esta posición al aprehender y definir problemáticas, al formular proposiciones en cuanto a objetivos, al proponer operaciones instrumentales e instrumentos, al participar en la aprobación del objetivo y de la política operativa en cuanto intención. Una vez que el ente de referencia formaliza el objetivo, la descripción pasa a considerar los demás entes en la posición de objeto, sufriendo el impacto de las operaciones instrumentales y explicitando, en consecuencia, comportamientos (micro-acciones de la política económica) que irán a componer aspectos de la resultante.

ii) Los distintos factores que informan las actitudes y comportamientos de los entes sociales no tienen la misma gravitación en las distintas etapas del proceso. Así, por ejemplo, en la etapa de aprehensión y definición de las problemáticas juegan papel principal los factores subjetivos de los entes participantes, que reflejan sin identificarse con sus factores objetivos. Los mismos factores subjetivos tendrán prevalencia en la formulación de proposiciones, mientras que principalmente los factores objetivos serán los decisivos en la etapa de aprobación del objetivo y previsión de su implementación. De igual forma, en el cumplimiento los factores objetivos jugarán, muy probablemente, un rol principal, aunque sin excluir los factores subjetivos.

iii) En la etapa de aprehensión y definición de las problemáticas, juegan papel principal los factores subjetivos que informan al comportamiento de los entes. Según sea su información de la realidad, definirán distintas problemáticas. Sus intereses representan muy probablemente uno de los factores más estables en su comportamiento, pues reflejan su posición en el sistema económico y político. Las expectativas, por el contrario, serán /muchos más

mucho más variables, oscilando según su visión de la coyuntura. Finalmente, sus ideologías (si explicitadas y formalizadas) que se traducen en relación con el proceso en un "grado de politización", serán un factor relativamente estable. A este nivel, el conocimiento de fenómenos, como conciencia de clase, mito, dominio del carisma, etc., tienen en la descripción de los comportamientos de los entes sociales particular importancia.

iv) En la etapa de transmisión de las problemáticas vivas que los entes sociales que inicialmente las definieron, persiguen ampliar el consenso alrededor de su posición, a través del sistema de canales o comunicaciones que relacionan las diversas organizaciones sociales (sistema de prensa, partidos políticos, contactos directos con personeros del gobierno, etc.), sea echando mano de procedimientos institucionalizados u otros. El "poder de transmisión" de las problemáticas de los entes sociales es función principal de sus factores objetivos y, en particular, de su ubicación en el sistema socio-político. En esta etapa y subsecuentes, muchas veces los entes sociales aparecen mimetizados en el proceso. En muchos casos actúan bajo la forma de grupo de presión, cuya función principal es incidir sobre el comportamiento del estado, mediante intervenciones no institucionalizadas frecuentemente discretas.

v) En la formación de proposiciones de objetivos, operaciones instrumentales y de creación de nuevos instrumentos, juegan papel principal los factores subjetivos (por supuesto que informados por los factores objetivos). Aunque sea muy difícil, en ciertos casos aislar con precisión, tiene particular interés en esa etapa el conocimiento teórico de los entes formuladores.

vi) En la aprobación del objetivo juega papel principal la participación del ente en el sistema de poder. Es muy difícil aislar, en la mayoría de los procesos, qué ente social aprobó de hecho un objetivo, dado que generalmente muchos entes sociales lo sancionan simultáneamente en un complejo proceso de transacciones.

vii) En la previsión para la implementación del objetivo, etapa en que se definen con precisión las pérdidas y ganancias implícitas en el proceso,

/juegan un

juegan un papel decisivo la participación del ente social en el sistema de poder. Normalmente un único ente social no tiene fuerza suficiente para aprobar una política operativa integralmente ventajosa para sí, de forma que se adicionan a los conflictos explicitados en esta etapa, una secuencia de concesiones parciales, en un proceso de transacciones en búsqueda de una correlación de fuerzas que posibilite la aprobación.

viii) En la etapa de administración desde el punto de vista del ente de referencia, observamos las operaciones instrumentales realizadas, y, desde el punto de vista de los entes objeto, los factores objetivos y subjetivos impactados. Advirtamos que esta etapa no tiene su diseño predeterminado a consecuencia de la aprobación anterior de una determinada política operativa. Ciertos entes que inicialmente aprobaron la implementación del objetivo, pueden en esta etapa, por varios factores, retirar su apoyo o condicionarlo a inflexiones en relación con lo previsto, así como entes que no participaron en etapas anteriores, podrían, en el curso de la realización de la política operativa, ganar conciencia de aspectos antes por ellos ignorados y provocar cambios en la correlación de fuerzas inicial.

ix) Para la descripción de la etapa del cumplimiento existen problemas insalvables sin el recurso a fuertes arbitrios. ¿Hasta qué punto podemos imputar los comportamientos observados de los entes objeto a las operaciones instrumentales orientadas hacia ellos intencionalmente? Otros procesos que están desarrollándose simultáneamente ¿no serán los responsables (por lo menos parcialmente) por los comportamientos registrados? Para responder estas interrogantes necesariamente recurrimos al arbitrio de imputar con todas las salvedades (vía interpretaciones) tal comportamiento a tales o cuales operaciones instrumentales. No hay, de hecho, ninguna otra forma utilizable.

A lo largo del proceso individual de política económica hay convergencia de una multiplicidad de comportamientos; determinados entes son actores principales en ciertas etapas, nuevos entes se incorporan a él. Con su descripción logrados, en cierto sentido, diseñar el perfil del vector de las innumerables interacciones emanadas de la continua polaridad, tensión-transacción, omnipresente a lo largo del proceso. Lo hacemos, es conveniente insistir, con una alta dosis de arbitrio.

/En el

En el esfuerzo por proponer un esquema descriptivo-formal del proceso individual de política económica, fuimos obligados a no considerar en toda la plenitud las acciones que los entes sociales realizan "entre sí" a lo largo del proceso; los apreciamos básicamente en relación con el ente en referencia. Eso no significa desconocer la importancia de estas interacciones (por ejemplo, un ente social como objeto recibiendo la problemática transmitida por otro ente del proceso; adoptando proposiciones ajenas; teniendo que aceptar objetivos y operaciones instrumentales aprobados por otros entes sociales del proceso, etc.), simplemente significa reconocer la tremenda complejidad que adquiriría el esquema, si pretendiera incorporar esos hechos, tornándose inoperacional. Entre sí, los distintos entes sociales participantes de un proceso de política económica se ponen en relaciones de sujeto-objeto muy complejas. Tenemos que renunciar a su descripción integral y resignarnos a registrar solamente las juzgadas particularmente relevantes en el proceso particular. Infelizmente no es posible suministrar ningún criterio a priori para emitir juicios que nos condujeran a "lo relevante"; para ello hay que confiar en el buen sentido del observador frente a la tarea de describir cada caso particular. Sin embargo, el estudio sistemático de algunos procesos sociales, como los de transmisión de la educación, la publicidad de ideas políticas, de generación y cambios en las expectativas, pueden ser orientadores de particular interés para la solución parcial de este difícil problema.

Vimos que el proceso individual es concebido mediante el uso frecuente de arbitrio. Con las categorías que se propone creemos que se posibilita una primera aproximación organizada de las acciones inter-entes en el "cotidiano de lo económico". Conviene siempre recordar que, dada la premisa inicial de que la política económica es parte de un proceso social total, las categorías propuestas trascienden del campo económico strictu-sensu. En sus últimos términos, las categorías seleccionadas llaman la atención respecto al hecho fundamental de que la política económica es un producto humano, lo que significa que para su comprensión es necesario el concurso de las distintas disciplinas sociales.

5. La consecución del objetivo y superación de la problemática

Vimos que la política económica busca superar problemáticas, para lo cual realiza operaciones instrumentales orientadas que van de hecho a afectar, modificar, crear o eliminar los factores que informan los comportamientos de los entes en lo "económico", a fin de lograr reacciones y repercusiones en los entes para conseguir uno o varios objetivos aprobados. Sin embargo, éstas no siempre generan necesariamente una resultante coincidente con los objetivos perseguidos.

Un proceso individual de política económica se desarrolla en paralelo a otros procesos, es por ellos influido, así como a su vez ejerce sobre ellos una cierta influencia. La simple consideración de este hecho inherente a los fenómenos que observamos, señala lo difícil que es discernir con precisión los elementos efectivamente responsables, por el comportamiento final observado del o de los entes objeto de la política operativa y la parte o totalidad del sistema económico afectado. A primera vista no parecería haber mayores dificultades para contrastar el objetivo perseguido con indicadores adecuados de su cumplimiento. Sin embargo, esta aparente facilidad traduce la adopción implícita de un determinado esquema interpretativo, probablemente definido a un nivel de abstracción muy superior al del fenómeno concreto de observación.

La no coincidencia de lo intencionalmente perseguido con lo efectivamente realizado, puede ser imputado a varios factores. Así, el objetivo aprobado puede haber sido formulado en forma ingenua en relación con las problemáticas. Por ejemplo, cuando se plantean los objetivos en torno a los efectos y no a las causas que motivan la existencia de la problemática. Pudo ocurrir también que la política operativa prevista reposó en esquemas teóricos superficiales, sin considerar en forma explícita a los entes a los cuales se dirige de hecho, ni a los factores que pretende afectar. El resultado será probablemente que su ejecución, la política operativa puede sufrir inflexiones que la desvían de su cauce originalmente acordado. Finalmente, los demás procesos paralelos suelen inferir de forma no prevista.

/La resultante

La resultante es una categoría que engloba los cambios en las variables económicas y demás aspectos de la vida social que guardan conexión con el conjunto de reacciones y repercusiones del proceso de política económica. Con respecto al objetivo, la resultante es una categoría más amplia; en ese sentido puede hablarse de la parte de la resultante que satisface al objetivo, y de la parte que no la satisface. Por otro lado, el objetivo puede quedar satisfecho total o parcialmente con la parte de la resultante que coincide con él. Así, la resultante y el objetivo son conceptos independientes. Mientras el objetivo es fruto de la apreciación crítica de la realidad y es la categoría que explicita la intencionalidad del proceso, la resultante es más bien el fruto de las operaciones instrumentales que se realizaron persiguiendo la consecución del objetivo. Uno es producto de la conciencia de los entes participantes; el otro resulta de un sinnúmero de interacciones realizadas de hecho en el cuerpo social. La resultante llega a ser así un concepto que tiende a rebalsar el objetivo y ganar autonomía con respecto a éste.

Al describir el grado de coincidencia de la resultante con el objetivo perseguido mediante su confrontación, contornamos el problema de suministrar una interpretación. Idéntico procedimiento podremos adoptar con respecto a las microacciones de la política económica (reacciones y repercusiones). Distinguiremos las reacciones buscadas o no buscadas según si los comportamientos de los entes apuntaron o no en la dirección señalada por el objetivo aprobado; asimismo, las reacciones no buscadas podrían ser juzgadas aceptables o antagónicas a la consecución del objetivo. Las repercusiones a su vez podrían ser consideradas compatibles o incompatibles en la medida en que satisfacen o se oponen al objetivo perseguido.

Un proceso de política económica sufre muchas veces cambios a lo largo de su propio desarrollo, sea porque los entes cambian sus problemáticas en el transcurso del proceso y/o porque nuevos entes se incorporan influyendo en él. Dada la imposibilidad de plena previsión de los comportamientos y debido al posible cambio de problemáticas e incorporación de nuevos entes, un proceso contiene implícito una serie de revisiones y

/complementaciones a

complementaciones a lo largo de su desarrollo. Por lo demás, es frecuente que un proceso incorpore operaciones instrumentales complementarias, suscitadas por reacciones antagónicas y repercusiones incompatibles.

Finalmente, un proceso individual genera resultantes (que cumpliendo o no con el objetivo propuesto) que trascienden la situación que dio inicio al proceso. En consecuencia, a la sucesión de un proceso individual y manteniendo con él conexiones, surgen nuevas problemáticas y entes sociales modificados que irán a alimentar procesos subsecuentes.

Todas las consideraciones emitidas hasta el momento nos llevan a enfatizar, en definitiva, que el proceso individual es un recurso didáctico para:

- i) obtener una vivencia intelectual de la política económica;
- ii) permitir, a través de su crítica, una aproximación organizada a la complejidad del proceso global de política económica;
- iii) permitir que en la confrontación del esquema con experiencias concretas de política económica se evalúe su capacidad descriptiva.
- iv) apoyar la formulación y realización racional de política económica.

El formulador o interventor utilizando la metodología propuesta puede figurarse sistemáticamente el desarrollo probable del proceso en examen. A lo largo de su desarrollo la revisión de las etapas ya transcurridas permitirá su creciente perfeccionamiento, y una intervención con mayor control de los elementos concretos en juego.

La fenomenología de la política económica, a través de la construcción de paradigmas permite al observador de los hechos cotidianos "del hacer económico" organizar descriptivamente procesos que observe o de que haya en el pasado participado. Esta observación sistemática de la realidad sin la ofuscación de la previa información intelectual, contribuye a desarrollar su capacidad crítica y, en ese sentido, la fenomenología resulta ser un eslabón útil a eventuales revisiones teóricas. Por otra parte, abre al actor en los procesos de política económica la posibilidad de realizar proyecciones del probable desarrollo del proceso. La mayor conciencia de los condicionantes que se obtiene de estas proyecciones, permite identificar cuál es el "radio de maniobra" que se ofrece y cuál es la "viabilidad de que su

/intervención racional

intervención racional pueda encauzar el proceso según su propio proyecto. Así, la fenomenología para el actor ayuda a incrementar la libertad de su praxis en el proceso (por la mayor conciencia de los condicionantes) y simultáneamente pone a la luz el carácter esencialmente político de su participación en el proceso de política económica.

6. El contexto en que se desarrolla el proceso de política económica

Hasta este punto hemos desarrollado la descripción formal del proceso individual de política económica, sin hacer ningún esfuerzo sistemático para incorporarlo al contexto en que se desarrolla. Este solamente apareció en forma explícita en nuestra descripción formal, cuando hablamos de los aspectos de la realidad que, aprehendidos por los entes sociales, son evaluados y convertidos en problemáticas. Sin embargo, los entes sociales, a pesar de tomar conciencia sólo de parte del contexto que los involucra, no dejan de hecho de ser objetivamente condicionados por la totalidad del contexto. Por consiguiente, se hace necesario en el esfuerzo por describir la historicidad de un proceso específico de política económica intentar una descripción del contexto en que se ubica.

Consideramos que un proceso de política económica nace, evoluciona y concluye en un marco general de condicionantes. Estos condicionantes no se mantienen necesariamente invariables a lo largo de la evolución del proceso. El proceso, siendo condicionado por el contexto en que se desarrolla, tiene a su vez efectos que trascienden su ámbito, afectando en alguna medida el cuadro de condicionantes. Parte de esos efectos son captados de forma "impresionista" cuando hacemos un esfuerzo por relacionar algunos aspectos de la resultante de un proceso. Con el objeto de abordar descriptivamente el contexto distinguiremos tres componentes: el marco estructural en su triple perspectiva (anatómica, arquitectónica y evolutiva); las condiciones circunstanciales y la conciencia social.

Veamos más detalladamente lo que relacionamos bajo cada una de esas expresiones.

/Marco estructural.

Marco estructural

La expresión será mejor aprehendida después de un examen sumario del concepto altamente controvertido y lleno de connotaciones de estructura. Desde un punto de vista etimológico, estructura designa un conjunto de elementos solidarios entre sí y cuyas partes son funciones unas de otras. Tiene por sinónimos: trama, complejo, red de conexiones, enrejado y sistema de interconexiones. Los componentes de una estructura se hallan interrelacionados; cada componente está relacionado con los demás y con la totalidad. En ese sentido una estructura está compuesta de miembros, antes que de partes, y es una totalidad. El todo contiene sus partes componentes, o mejor miembros, de manera que formen una unidad indisoluble. Es el conjunto en el cual la posición de los miembros no es indiferente y no se confunde con la idea de una suma. Uno de los atributos básicos es el de su calidad, que proviene de la naturaleza de cada miembro componente y del sistema de mutuas interdependencias. La idea de estructura debe privilegiar, antes que el conjunto de miembros integrantes, su sistema de relaciones en mutua compenetración. Nuestro problema para describir el contexto en que se desarrolla el proceso de política económica perseguirá registrar a nivel de apariencia, en lo posible, el sistema de relaciones que preside un proceso específico, sin preocuparse en esa tarea de identificar el proceso genético del sistema de relaciones, sino el perfil que condiciona el desarrollo del proceso.

Conviene hacer un esfuerzo para identificar algunos pasos metodológicos requeridos para una descripción del marco estructural, apuntando algunos de los problemas que coloca.

En el esfuerzo de describir el marco estructural comenzaremos por una disección anatómica buscando distinguir los miembros de la estructura. Para identificarlos y reconocerlos mejor hay que aislarlos destruyendo sus características relaciones de interdependencia. Esta etapa anatómica preliminar involucra distintos problemas. En primer lugar, se destruye provisionalmente la idea misma de estructura. Tal hecho no es relevante, siempre que de él tengamos conciencia y estemos advertidos. Sin embargo, es muy frecuente encontrar expresiones como estructura demográfica, estructura

/por edades,

por edades, etc., que, en verdad, son simples enumeraciones de piezas anatómicas muertas al proceder a la disección y que se podrían denominar más bien de composición demográfica, composición por edades de la población, etc. El segundo problema reside en que en una disección del cuerpo social no tenemos los criterios seguros que se tiene; por ejemplo, en la anatomía de las ciencias naturales y, normalmente, en nuestro juicio sobre los elementos relevantes a diseccionar ya se tiene implícita una visión teorizante de la propia totalidad.

A la disección anatómica se sigue una ordenación arquitectónica que constituye un paso en el cual se añade a la mera enumeración anatómica las conexiones que habían desaparecido al aislar unos miembros de otros. En este paso estaremos persiguiendo la descripción de las relaciones de interdependencia relevantes. Para la realización de esta tarea en las ciencias sociales se ha recurrido al uso de modelos que sintetizarían sistemas de relaciones más o menos permanentes. La descripción de una estructura consistiría en el conjunto de relaciones cristalizadas en modelos relativamente estables (Parsons). Es innecesario insistir en los problemas por demás conocidos que surgen en este paso. La estructura sería el estado de relaciones específicos de un conjunto, es decir, proporciones y relaciones que lo caracterizan; la modelística nos ayudaría a describir sintéticamente ese estado (con o sin preocupaciones pragmáticas). Pero al tener que elevarse a un nivel dado de abstracción: ¿con qué criterios proceder a la selección de los elementos del modelo? Por otra parte, aunque confrontara sus conclusiones con la situación real: ¿con qué elementos se afianzaría su vigencia? Creemos que ambos interrogantes reducen mucho las eventuales confianzas exageradas en las conclusiones obtenidas por la utilización de los modelos. Podemos y debemos utilizarlos, sin embargo jamás nos debemos olvidar que el modelo es siempre el resultado de un término de compromiso, entre la ambición de representar plenamente la realidad y la imposibilidad de hacerlo en su totalidad de forma inteligible, con vigencia limitada y no libre del "pecado original" de una perspectiva ideológica implícita. La consideración de estos aspectos permite utilizarlos lúcida y tranquilamente.

Al paso arquitectónico se sigue el examen de evolución del sistema de interdependencia. En este paso final, sin abandonar el nivel de apariencia, se perseguiría describir las formas de movimiento dinámico de la estructura en observación. Se mantienen las advertencias anteriores y, en cierto sentido, se subrayan, debido al mayor nivel de abstracción en que necesariamente se incurre. En ella se registra el precario equilibrio, o mejor, el persistente desequilibrio de los diversos niveles en que se organiza la vida social, se disoluciona lo que en la visión arquitectónica aparecería como invariable, se gana aguda conciencia de las distintas velocidades de transformación de los diversos elementos de la estructura y aparecen con nitidez las transformaciones cualitativas.

De lo anterior se desprende que en una descripción del marco estructural se debería empezar por la catalogación de los miembros componentes, seguir con un montaje del sistema de relaciones que los enlazan y, finalmente, mostrar cómo se llegó a un perfil dado a través de una evolución anterior. Las relaciones investigadas no serían de causalidad sino de interdependencia, y tampoco serían consideradas como datos, sino puestas en toda su relatividad derivada de la consideración de la evolución que las presidió y las configuró, tal como las vemos en su perfil arquitectónico.

Hacia esa tarea de descripción del marco estructural, en su anatomía, arquitectura y evolución tendrían que convergir subsidios puestos por todas las disciplinas sociales. Sin embargo, la descripción obtenida siempre adolecería de los problemas apuntados, además de que sería incompleta y provisional ^{1/}.

^{1/} Una descripción organizada de la anatomía del marco estructural podría contemplar sistemáticamente las siguientes facetas:

- i) estructura económica entendida como un sistema de elementos y relaciones sociales directamente orientadas a la producción y aprobación de los bienes y servicios, destacando la magnitud, composición sectorial y distribución espacial del aparato productor; sistema de apropiación y composición funcional, sectorial, regional y personal de la distribución del ingreso; reservas productivas (humanas y naturales); modo de inserción de la economía nacional en la división internacional del trabajo, etc.(Cont.)

/Las condiciones

Las condiciones circunstanciales

El segundo elemento a destacar en el contexto en el cual se desarrolla el proceso de política económica son las condiciones circunstanciales. Mientras el marco estructural tiene un valor relativamente paramétrico, las condiciones circunstanciales aparecen como elementos particularmente oscilante del contexto: fluctuaciones en los flujos con el exterior, inflexiones en las relaciones internacionales, condiciones del año agrícola, catástrofes, reagrupaciones partidarias, huelgas y perturbaciones sociales, etc., son algunos ejemplos de elementos que suelen variar ampliamente en cortos períodos

1/ (Cónt.)

- ii) estructura social entendida como un sistema de relaciones humanas que establece un conjunto de funciones, jerarquías y distancias sociales; composición y relaciones de las clases sociales, estructura agrupacional (comunidad y asociaciones) destacando sus distintas relaciones funcionales, etc.
- iii) estructura política comprendiendo el sistema de poder, los procedimientos y legitimación y de administración; el papel de los partidos políticos, de las distintas agrupaciones, del control de las actividades económicas estratégicas, de los medios de información, etc.
- iv) estructura institucional entendida como el cuadro general de derecho y obligaciones establecidas por la sociedad para el desempeño de sus funciones económicas, sociales y políticas o de otra naturaleza, siendo configuraciones de conductas duraderas, integradas y organizadas mediante las cuáles se ejerce el control social, en la cual habría que describir: al Estado, sus funciones y poderes, organización administrativa, los sistemas de representación política, el tratamiento de la propiedad, de la herencia, etc.

La enumeración podría seguir registrando rasgos de la estructura "cultural" tales como hábitos, religiones y creencias; nivel de desarrollo científico y artístico; nivel de conocimientos sobre la realidad nacional idiosincrasias nacionales o de grupos numerosos, etc. Entendida la nación, como propone Jaguaribe "... una forma particular de sociedad, caracterizada por la solidaridad objetiva que vincula sus miembros ... y por la solidaridad subjetiva que los une al mismo proyecto nación ... Es gracias a esta doble solidaridad que la forma nacional constituye un correctivo de las fuerzas centrífugas que se generan en la comunidad por la distribución de los regímenes de participación y actúa como una presión homogenizadora de esos regímenes" en la identificación del marco estructural, se podría definir el grado de individualidad de la nación (entendido por la extensión en que ha interiorizado su proceso de decisión).

/de tiempo

de tiempo y que tienen gravitación específica en el desarrollo de los procesos de política económica.

La conciencia social

La expresión es utilizada para sintetizar las ideas con respecto a medios, conceptos, imágenes, creencias y evaluaciones más o menos comunes a las personas de cierto ambiente social. A nivel del individuo su conciencia social prácticamente se confunde con los factores subjetivos que informan sus actitudes. A nivel de la agrupación (clase social, comunidad, asociaciones profesionales, etc.), la conciencia social, aunque derivada de las posiciones individuales pasa a actuar en la conciencia de individuos determinados por mutua sugestión, debido a la convicción de que es compartida por las demás personas del mismo grupo y a la manipulación de una serie de mecanismos de control formales e informales a disposición de la agrupación. Ocurre, en cierto sentido, una inversión cúpula-base, según la cual la conciencia social modal de una agrupación pasa a tener una gravitación distinta a los individuos que la conformaron. La conciencia social de una agrupación constituye, pues, un elemento de la situación social, ejerciendo una influencia ponderable sobre los procesos de política económica. La consideración de este elemento nos permite identificar con relativa facilidad cuáles son las facetas de una estructura social que son especialmente importantes a los ojos de los miembros de una agrupación. A nivel de la sociedad total el rasgo principal de la conciencia social es su heterogeneidad. Sin embargo, suelen surgir oportunidades en las cuales, a ciertos respectos, surge un área de amplia coincidencia, o bien como ciertas facetas de la estructura pueden ser por largos períodos evaluadas de forma homogénea, sea por procedimientos de manipulación ideológica, sea por constituir naturalmente denominadores comunes de los intereses de todos los integrantes de una sociedad. La idea de nación, la posición ante las ventajas del desarrollo cultural, pueden ser ejemplos del último caso. La conciencia social es uno de los datos básicos de los contextos en que se desarrollan los procesos de política económica, una vez que de ella provienen los elementos de juicio que a nivel del individuo o de la agrupación, informan sus comportamientos.

/El contexto

El contexto formado por la convergencia del marco estructural, de las condiciones circunstanciales y de la conciencia social de los principales protagonistas, condiciona el desarrollo de los procesos de política económica. Desconocerlo sería adoptar una posición "idealista" en la cual la política económica sería una manifestación libre y racional de las aspiraciones sociales a través de intérpretes heroicos, que según su libre arbitrio determinaron los expedientes más adecuados y eficaces aconsejados por la teoría y la experiencia. Por otra parte, en una perspectiva "determinista", se podría considerar una hegemonía del contexto de tal orden, que la política económica resultaría ser un conjunto de decisiones y acciones impuestas por las circunstancias y el hábito, que se vale de los medios viables en las coyunturas que reclaman acción ^{1/}.

Podemos desechar los dos extremos señalados al considerar que el contexto condiciona el desarrollo del proceso de política económica, pero que no lo determina. Pone al proceso una "superficie de posibilidades" frente a la cual los hombres como sujetos realizan opciones que no están rígidamente predeterminadas por el contexto. Este restringe el campo de las opciones y acciones, pero no fija ex-ante el recorrido necesario. Tal planteo reintroduce en los procesos de política el comportamiento racional del hombre eliminado en la perspectiva "determinista" e hipertrofiado en la perspectiva "idealista". Existirían ocasiones en las cuales la estrechez de la "superficie de posibilidades" parece probar la interpretación "determinista"; por el contrario, su ocasional amplitud podría, en apariencia, confirmar la tesis "idealista". Sin embargo, si investigamos estas situaciones, ubicaríamos siempre los límites (estrechos en el primer caso, amplios en el segundo) de la "superficie de posibilidades" puesta por el contexto a la elección de los entes sociales. La contribución de los distintos elementos componentes del contexto a la delimitación de esa "superficie" es distinta. En cierto sentido, el marco estructural y la conciencia social aparecen como elementos que determinan los límites básicos de esta "superficie".

^{1/} Adaptado de A. Pinto en Política económica y planificación en América Latina, borrador, mimeo, 1964.

siendo que las condiciones circunstanciales lo hace variar en uno y otro sentido en períodos relativamente cortos.

Si por una parte el contexto condiciona el desarrollo de los procesos de política económica, éstos, a su vez, alteran en alguna medida el contexto que los involucra. Parte de esa alteración se registra en los aspectos de la resultante identificados. Al modificarse los entes sociales en sus factores objetivos y subjetivos a lo largo de los procesos en que participan, tendremos nuevos protagonistas en procesos posteriores, lo que es otra forma de constatar el impacto sobre el contexto. Hay, por consiguiente, una continua interacción entre el contexto y el proceso de política económica, mediante el cual el primero lo condiciona y es por él afectado.

Cuando los protagonistas actúan con conciencia del contexto, pueden trascenderlo intencionalmente. No en el sentido de eliminar en el presente las restricciones que el contexto coloca a su acción, pero persiguiendo intencionalmente un contexto dado para el futuro. Se advierte, sin embargo, que en la mayoría de los procesos de política económica, aunque objetivamente se afecte el contexto, los entes sociales protagonistas no tienen clara conciencia de las restricciones presentes y del contexto futuro total perseguido.

7. Los procesos de reforma

Vimos en la sección anterior que los procesos de política económica se desarrollan en una "superficie de posibilidades" puesta por el contexto. Sabemos, por otra parte, que los procesos siempre afectan en alguna medida el marco estructural. Sin embargo, en la mayoría de los procesos, sus principales protagonistas actúan sin tener explícita la intención de afectarlo. En estos casos los entes sociales no problematizaron como obstáculos las condicionantes puestas por el contexto, debido a que en procesos anteriores éstos no impidieron una relativa consecución de la política económica en cuanto intención. Es decir, el objetivo y correspondiente política operativa aprobados constituyeron opciones inscritas en la "superficie de posibilidades" puesta al proceso por el contexto y la política económica en cuanto a realización logró, en buena parte, su consecución.

/Cuando las

Cuando las condicionantes puestas por el contexto frustran uno o una sucesión de procesos de política económica propuestos, los entes sociales recién pueden explicitar su intención de afectarlo. Es decir, los procesos de política económica defraudados debido a que la política económica en cuanto a intención, se colocó fuera de las posibilidades puestas por el contexto conducen a que algunos de sus protagonistas ganen conciencia de los obstáculos estructurales. En estos casos los entes sociales pasan a discutir qué aspectos del marco estructural reconocidos como obstáculos serán cambiados y cuál será la naturaleza del cambio. Llamaremos a estos procesos de política económica, en los cuales se hipertrofia el debate alrededor de aspectos del marco estructural, "procesos de reforma".

Podemos clasificar los procesos de reforma en dos tipos básicos.

- i) aquéllos que introducen cambios en la dotación de poderes del ente de referencia, y
- ii) aquéllos que intencionalmente crean o suprimen entes sociales.

El atributo común a los procesos de reforma es que siempre involucran un cambio institucional. La dotación de nuevos poderes, la supresión y creación de entes sociales, siempre exige una alteración más o menos profunda del marco institucional prevaleciente. Una reforma tributaria constituye un ejemplo del primer tipo de procesos de reforma. En ella se altera la capacidad financiera del estado, así como se pueden introducir dispositivos que le permita inducir nuevos comportamientos de algunos de los demás entes sociales, es decir, con ella se alteró la dotación de instrumentos del estado. Una reforma agraria sería un ejemplo del segundo tipo de proceso de reforma. Al alterarse el régimen de tenencia de la tierra serían suprimidos intencionalmente ciertos entes sociales (por ejemplo, los terratenientes de baja eficacia) y creados otros nuevos (propietarios agrícolas y/o cooperativas de producción, etc.).

La realización de procesos de política económica intencionalmente orientados hacia la remoción de obstáculos estructurales de cualquier naturaleza no tiene su motivación en sí misma. En última instancia, los procesos de reforma siempre se refieren a la producción y apropiación de bienes y servicios, como lo demuestran a vía de ejemplo los procesos antes

/citados. La

citados. La reforma tributaria puede referirse a la expansión de las obras públicas, o a un esfuerzo de contención de la inflación, o a una ampliación de los ingresos de los empleados fiscales, etc. La reforma agraria puede responder a una redistribución del ingreso, a o una ampliación del mercado interno para producciones industriales, o a una expansión de la oferta agrícola, etc. Sin embargo, la discusión de los procesos de reforma tendió a hipertrofiar, antes que la elección de esos objetivos, el obstáculo estructural a superar, para que con ello se haga viable la consecución ex-post de éstos. La hipertrofia del problema estructural alcanzó tales dimensiones que los objetivos de producción o apropiación quedan implícitos y temporalmente olvidados.

8. El proceso de reforma instrumental

Denominaremos procesos de reforma instrumental a aquéllos en los cuales se produce una hipertrofia alrededor de los cambios en la dotación de poderes del ente de referencia. En esta sección se buscará plantear una adaptación del esquema descriptivo-formal anteriormente presentado para los procesos individuales de política económica, a los rasgos particulares de procesos de este tipo.

Se sugiere la identificación de las siguientes etapas en la descripción de los procesos de reforma instrumental:

- a) Antecedentes de la concientización
- b) Definición de problemáticas de reforma
- c) Transmisión de las problemáticas
- d) Formulación de proposiciones de reforma
- e) Aprobación de la reforma
- f) La reforma realizada
- g) Consecuencias de la reforma

La etapa Antecedentes de la concientización debe presentar los principales elementos que intervinieron en la concientización del o de los obstáculos estructurales. Uno o más procesos de política económica al defraudarse, conducen a que algunos de los entes sociales participantes

/concienticen como

concienticen como obstáculos ciertos aspectos del marco estructural. Se formó inicialmente un estado de conciencia difusa que tiende progresivamente a concentrarse, en caso de procesos de este tipo, alrededor de la inadecuada dotación de poderes del ente de referencia. A riesgo de simplificar exageradamente se podría suponer que la faceta elegida como objeto central de discusión corresponde a la línea de menor resistencia al cambio de la situación estructural vigente. Se cuestionan inicialmente aquel o aquellos aspectos del marco estructural que las fuerzas socialmente dominantes tienen menor empeño en preservar.

La descripción de esta etapa inicial de los procesos de reforma instrumental debe tener presente:

- i) los elementos que condujeron al proceso de concientización de o de los obstáculos estructurales. Para tal objeto deben registrarse los procesos defraudados generadores y los aspectos de la realidad pertinentes para la descripción de fenómenos.
- ii) los elementos que condujeron a concentrar el proceso alrededor de determinados instrumentos del ente de referencia.

Los elementos registrados deberán permitir describir la forma cómo el proceso giró alrededor de un aspecto determinado del conjunto de instrumentos del ente de referencia. Es particularmente importante en la descripción de esta etapa una documentación consistente del punto ii). Se pueden elegir diversos aspectos instrumentales como tema central de un proceso de reforma. Debemos plantear elementos que permitan registrar con razonable precisión los fundamentos de una determinada elección.

En la etapa de Definición de problemáticas de reforma se trata de registrar la forma cómo los distintos entes sociales evalúan "para sí" el aspecto instrumental alrededor del cual gira el proceso. Los procedimientos y problemas de registro en esta etapa no son diferentes de los planteados por los procesos individuales ya examinados.

En la etapa de Transmisión de las problemáticas de reforma instrumental se coloca el problema de distinguir entre los procedimientos orientados a la transmisión de las problemáticas instrumentales, de la discusión general relacionada con la concientización de los obstáculos estructurales, con que está íntimamente asociados.

/En la

En la Formulación de proposiciones de reforma instrumental se registran las distintas proposiciones de dotación o alteración de poderes al y del ente de referencia realizadas por los distintos entes sociales. Esta etapa, a igual que las dos anteriores, presenta problemas de descripción análogas a los planteados en los procesos individuales.

En la Aprobación de la reforma instrumental se registra la dotación o alteración de poderes del ente de referencia aprobada por los distintos entes sociales. Es del máximo interés identificar los distintos elementos que permitirán su aprobación. En esta etapa, muchas veces hay que registrar la implementación de la reforma que es eventualmente aprobada en forma simultánea con la reforma instrumental.

En la descripción de la Reforma instrumental realizada se debe tener presente:

- i) la efectiva dotación o alteración de poderes del ente de referencia
- ii) los procedimientos para su implementación
- iii) las inflexiones entre la reforma realizada y la aprobada y elementos que permitan describir el por qué de las inflexiones
- iv) los factores objetivos y subjetivos de los entes sociales afectados por el hecho de que haya ocurrido una alteración en la dotación de poderes del ente de referencia (no se trata de registrar los entes sociales afectados por la operación posterior de los instrumentos creados por la reforma, interesa solamente registrar los entes sociales afectados por el hecho básico de la dotación de nuevos poderes) .

Finalmente, con la etapa de Consecuencias de la reforma se registran los comportamientos de los entes sociales afectados por la reforma instrumental (en la forma descrita en la etapa anterior), con lo que se encierra la descripción de un proceso de reforma instrumental. Esta etapa presenta una gran analogía con la etapa del cumplimiento de los procesos individuales. Sin embargo, como etapa no tiene la misma ponderación. Por lo demás, no tiene significado investigar los aspectos de la resultante de estos procesos. Podría tener interés indicar la utilización posterior de los instrumentos creados o alterados en el proceso de reforma instrumental.

/Los instrumentos

Los instrumentos alterados por la reforma podrán ser retomados en los procesos generadores defraudados por la inadecuada dotación instrumental del ente de referencia, o en nuevos procesos de política económica.

En grandes líneas, la metodología propuesta para la descripción de los procesos de reforma instrumental se asemeja a la de los procesos individuales. Sus diferencias principales - ausencia de las etapas correspondientes a la política operativa y elevada ponderación de los antecedentes de la concientización - son adaptaciones que permiten destacar el problema de la dotación de nuevos poderes al ente de referencia, que cuando asumen particular gravitación en determinados procesos de política económica, nos permite clasificarlos como procesos de reforma instrumental. Es innecesario insistir que la decisión de utilizar esta variante descriptiva involucra una alta dosis de arbitrio. Sin embargo, creemos que pone en evidencia aspectos que si se utilizara universalmente la metodología propuesta para los procesos individuales, quedarían en oscuridad y serían de difícil ubicación.

8.a Un ejemplo de reforma instrumental ^{1/}

Proceso: Reestructuración del crédito agrícola

Ente de referencia: El Estado

Etapas:

A. Antecedentes de la concientización

1. La concientización del obstáculo estructural

Aspectos de la realidad

- reducida diversificación del aparato productor
- ausencia de una integración económica horizontal
- economía primaria-exportadora no agrícola
- estructura de empleo predominantemente agrícola
- fuerte estrangulamiento externo
- elevada participación de bienes agrícolas en la composición de las importaciones

^{1/} El presente ejemplo fue elaborado por Flavio Machicado a título de seminario en 1966.

- elevado endeudamiento externo
- distribución del ingreso fuertemente regresiva
- reducida capacidad de inversión
- excedente generado en el sistema básicamente apropiado por los grupos urbanos
- bajo grado de urbanización
- persistencia de una inflación del 20 por ciento acumulativa anual
- coexistencia de un gran número de pequeños y medianos propietarios agrícolas con un reducido número de grandes propietarios (detentores de una apreciable proporción de la tierra cultivable)
- bajo nivel tecnológico en el agro
- casi inexistencia de trabajo asalariado
- uso intensivo de la tierra en las pequeñas y medianas unidades productoras y reducido uso de la tierra cultivable en las grandes explotaciones
- amplia dispersión espacial de las unidades productoras del agro e inadecuada red de transporte hacia los centros urbanos y entre las zonas de producción
- ingreso a nivel de subsistencia para la inmensa mayoría de la población del agro
- ausentismo del terrateniente, básicamente orientado hacia intereses urbanos
- reducida cohesión de los pequeños y medianos propietarios; sin embargo, existen en gran número organizaciones que los agrupan debidamente
- el sistema de comercialización está en manos de un reducido número de grandes mayoristas que tienen acceso al sistema bancario comercial y que, a su vez, dominan a un apreciable grupo de rescatadores que operan a nivel de las explotaciones agrícolas

/- inexistencia de

- inexistencia de un sistema de almacenamiento para productos agrícolas
- financiamiento de la pequeña y mediana explotación realizada a través del sistema de comercialización
- existencia de una red bancaria comercial en directa conexión con los grandes mayoristas y los grandes propietarios
- la red bancaria privada básicamente opera con actividades relacionadas con el comercio
- existencia de un Banco Agrícola Estatal con escasos recursos financieros, reducida capacidad administrativa y técnica, y con operaciones de crédito desvirtuadas
- etc.

Procesos defraudados (generadores)

- i) Proceso de desarrollo industrial, logrado parcialmente. Al no tener éxito en la consecución del objetivo:
 - los industriales y candidatos a industriales presionaron al gobierno en el sentido de que éste agotó todos sus medios disponibles para modificar la pauta de importaciones, eliminando la mayor parte de las importaciones agrícolas, a fin de que se liberaran divisas para la importación de equipos e insumos no agrícolas. Por otra parte, subrayaron la necesidad de que el Estado, a través de algún medio, ampliara el mercado interno para que el proceso de industrialización fuera estimulado.
 - ciertos técnicos subrayaron la necesidad de una elevación de la productividad del agro que permitiera ampliar el mercado interno para los productores industriales y a la vez genera un excedente que sirviera de sostén al proceso de desarrollo.
 - las agencias públicas de comercio exterior confirmaron la posición de los industriales.
 - etc.

ii) Fomento a la producción agrícola a través de cambios tecnológicos. Al no ser lograda la consecución del objetivo a pesar de reiterados esfuerzos de parte de las agencias del sector público agropecuario con ayuda de asistencia técnica externa:

- los productores agrícolas ya informados de las nuevas posibilidades tecnológicas presionaron por fondos para su implementación
- las agencias públicas del sector agropecuario reconocieron la presión de los productores del agro
- etc.

iii) Estabilización. Al no ser lograda condujo a:

- una concientización de los grupos urbanos de que parte de la pérdida de sus ingresos reales era debida a los altos precios de los bienes agrícolas
- que la prensa y algunos partidos políticos contribuyeron a presionar al gobierno en relación con esta problemática de los consumidores urbanos
- etc.

La concentración en torno al crédito agrícola

Las presiones engendradas por los procesos defraudados señalados se transmitieron a través de agencias públicas del sector agrícola, algunos partidos políticos y un gran número de productores del sector agrícola, quienes a su vez consideraron que su fracaso se debía a:

- asistencia inadecuada del sistema financiero al sector (terratinentes) bajo el argumento que les impedía obtener recursos en una magnitud que les permitiera extender la superficie cultivada e introducir mejores técnicas
- al comportamiento del sistema de comercialización (pequeños y medianos productores) que, teniendo acceso al crédito comercial les imponía bajos precios y les cobraba altos intereses por los eventuales adelantos en moneda o especie.

/Los argumentos

Los argumentos de los productores agrícolas tuvieron eco en los demás entes sociales participantes del proceso, debido a:

- la acción de la prensa y de ciertos partidos políticos con los cuales tenían conexión directa los terratenientes
- la acción de las organizaciones de productores pequeños y medianos y otros partidos políticos

Este fluir y refluir contribuyó para centrar la discusión en torno al problema del crédito, que en torno a la problemática de incremento de la oferta agrícola adquirió particular preponderancia

B. Definición de problemática de reforma del sistema de crédito agrícola

- grandes propietarios: insuficiente oferta de crédito
- pequeños y medianos propietarios: la dominación a que está sometidos por el sistema de comercialización e imposibilidad de acceso al sistema de crédito
- Banco Agrícola: escasos fondos; dificultad para conectarse con la gran mayoría de los productores agrícolas; imposibilidad de finiquitar las deudas (recuperación difícil de préstamos, debido a la lentitud y reducido poder del Banco para ejecutar las deudas en mora).
- la asesoría técnica extranjera: obstáculos a su programa de introducción de mejoras técnicas en el agro, debido a la insuficiencia e inadecuación del sistema de crédito agrícola.
- agencias públicas del sector agrícola: idem
- etc.

C. Transmisión de las problemáticas

Los antecedentes señalados en la sección A ya habían establecido una concientización propicia para la transmisión de las problemáticas específicas alrededor del problema del crédito agrícola.

- Las organizaciones de pequeños y medianos propietarios transmitieron sus problemáticas a través de algunos partidos políticos.
- Los grandes propietarios accionaron la prensa y sus contactos directos con la administración pública

- El Banco Agrícola tornó pública su difícil situación financiera y administrativa, a través de un relatorio y del propio Ministro de Agricultura, cuando fue interpelado por el Congreso.
- Las agencias públicas del sector agrícola, a través de sus órganos de difusión dieron amplia divulgación a una interpretación oficial sobre la situación del sector agrícola, en la cual, al analizar las raíces de los fracasos anteriores políticos de fomento agropecuario, subrayó los problemas crediticios.
- la asesoría técnica extranjera hizo presión en los altos niveles de la administración pública por la consideración de los problemas especiales que planteaba el sistema de crédito rural existente, que a su juicio habían defraudado los sostenidos esfuerzos por la introducción de mejoras técnicas. Trataron de demostrar que no era malo el sistema a través del cual se buscaba el cambio tecnológico.

D. Formulación de proposiciones de reformas

- Grandes propietarios:

Rehabilitación de la entidad existente, a través de un mayor aporte de fondos de parte del Estado. Establecimiento de un tipo de interés bajo para lo cual el Estado debería consignar en su presupuesto los gastos administrativos del Banco. Por otra parte, propusieron que en la constitución del Directorio estuvieran representados los agricultores.

- Pequeños y medianos propietarios:

Apoyo del Banco Agrícola a otras agencias del sector público para el establecimiento de cooperativas de ahorro y crédito. Además solicitaron la creación de una cartera de crédito de fomento que operara a un tipo de interés bajo y con reducidas exigencias de garantía para la concesión del crédito.

- Asistencia técnica extranjera

Reestructuración del Banco Agrícola, convirtiéndolo en uno exclusivamente de fomento y con las características de un sistema de crédito supervisado que operase a bajos intereses y con control y asistencia técnica en el uso de crédito. El sistema debería permitir acceso a todo tipo de agricultores. Ofrecen, además, otorgar un crédito externo sustancial en apoyo a su proposición.

- Banco Agrícola

Incremento de su capital de operaciones a objeto de expandirlas y con ello abaratar los costos. Además, proponen se amplíen los límites para el redescuento de letras y la creación de normas que le otorgase mayor poder para ejecutar los documentos en mora y mayor rapidez para su ejecución judicial.

- Agencias públicas del sector agrícola

Plantearon la misma proposición de la asistencia técnica extranjera; sin embargo, agregaron a su proposición la idea de montar una red de almacenes generales estatales y la creación de normas para la concesión de préstamos contra warrants.

- Bancos privados

Solicitaron facilidades para el establecimiento de agencias bancarias en el área rural, a condición de que el Banco Central otorgara mayores facilidades para el redescuento de letras que tuvieron origen en la actividad agrícola y reducción del encaje legal.

- etc.

E. Aprobación de la reforma

Reestructuración del Banco Agrícola con las modalidades de un crédito supervisado y de fomento con el apoyo de financiamiento externo y la creación de nuevas normas jurídicas para su implementación y supervisión.

En la aprobación de la reforma se puede considerar:

- i) El gobierno aceptó la proposición de la asesoría técnica extranjera, debido a la difícil situación externa que afrontaba la economía y la imposibilidad de recurrir a fuentes internas.
- ii) La reducida capacidad del gobierno de financiarlo con recursos propios.
- iii) Asimismo, el gobierno no creó un mecanismo especial que incentivara la formación de cooperativas de ahorro y préstamo, debido a que consideraba que a través del propio sistema de crédito supervisado se había creado estas condiciones. A esta idea se adhirió el grupo de grandes propietarios y, aún más, presionó para que el gobierno no considerara relevante la creación de cooperativas, ya que temía

/que éstas

que éstas se transformaran en un grupo de presión inconveniente. El sistema de comercialización por otras razones también hizo oposición a la proposición inicial de los pequeños y medianos productores.

- iv) Por lo indicado en el punto anterior y tomando en cuenta que se suponía remota la posibilidad de que se formaran cooperativas de ahorro y crédito sin un patrocinio importante, los comerciantes y grandes propietarios no hicieron mayor resistencia por la aprobación del objetivo.
 - v) Por otra parte, los propios pequeños y medianos agricultores aceptaron la aprobación del objetivo, debido al convencimiento de que el nuevo sistema y las nuevas agencias que se crearon resolverían su problemática.
 - vi) El gobierno rechazó la posibilidad de otorgar financiamiento al Banco, sea para capitalizarlo o para costear los gastos de administración (esto último tuvo acogida de parte de la directiva del propio Banco Agrícola) debido a que las autoridades monetarias manifestaron su temor de que se derivasen presiones inflacionarias. Por lo demás, las agencias públicas del sector agrícola hicieron decidida oposición a esas proposiciones, señalando que no contribuiría de forma sustancial para cambiar el marco general prevaleciente. Por último, los grandes propietarios no hicieron mucha presión para que fuera aprobada su propia proposición.
 - vii) Los bancos privados tampoco realizaron grandes esfuerzos, debido a que su proposición tenía un carácter circunstancial, a fin de ver posibilidades adicionales, mas no sustantivas para su actividad, que prácticamente copaba toda su capacidad de préstamo y satisfactoria tasa de rentabilidad.
 - viii) La reducida capacidad financiera del gobierno y la presión de los comerciantes mayoristas obstaculizaron la propuesta de creación de una red de almacenes generales estatales.
- etc.

/a) La asistencia

- a) La asistencia técnica extranjera, las agencias gubernamentales del sector agrícola y el Banco Agrícola al formalizar la aprobación de la creación del sistema de crédito supervisado, lo hicieron teniendo presente que:
- confiere al crédito un carácter de fomento
 - permite el control real de la aplicación y uso del crédito
 - incentiva la adopción de técnicas agrícolas ad-hoc.
 - al ser controlado por el Estado no tendrá un carácter discriminatorio
 - etc.
- b) Al ser aprobada la reforma del sistema de crédito agrícola se establecieron las siguientes especificaciones para:
- i) la constitución del sistema de crédito supervisado
- el préstamo externo sería otorgado al gobierno, quien a su vez lo traspasaría al Banco Agrícola
 - el tipo de interés del crédito externo fue fijado en 4 por ciento anual
 - se concedía al Banco 5 años de gracia y 20 años para su liquidación de la deuda al Estado
 - el Banco Agrícola debería cancelar sus cuentas corrientes con objeto de reestructurarse en un banco de fomento con las modalidades de un sistema de crédito supervisado
 - en el directorio del Banco tendría lugar un representante del prestamista externo, con derecho a veto
 - los créditos se deberían canalizar hacia rubros agrícolas que no crearan competencia con los que exportaba el prestamista externo
 - las importaciones de insumos agrícolas, equipos y animales finos que se importaran para el programa de crédito supervisado deberían ser hechas en el mercado externo del prestamista
 - el préstamo externo sería entregado en 5 partidas anuales

ii) la operación

ii) La operación del sistema de crédito supervisado

- el crédito debería colocarse con fines de incrementar la inversión (equipo y animales) y proveer capital de operación según cierta proporción prefijada:

inversión	40 por ciento
mejoras	40 por ciento
capital de operación	20 por ciento
- el productor agrícola debería aportar del 20 al 40 por ciento del total de la inversión
- los préstamos al agricultor deberían ser de 1 a 10 años de plazo según el tipo de inversión que realizara
- el tipo de interés sería del 3 por ciento anual
- la garantía podría ser de tres tipos (a sola firma, prendaria e hipotecaria)
- en el caso de garantía prendaria e hipotecaria se fijó como límite de crédito el 60 por ciento del valor de los predios o prendas ofrecidas como garantía

F. La reforma realizada

1. Dotación de nuevos poderes al Estado

Con la reforma realizada fueron incrementados los instrumentos del Estado para realizar sus políticas agrícolas, dado que:

- recibió un refuerzo financiero apreciable
- pasó a disponer de capacidad para dictar normas con relación al crédito supervisado

El Ministerio de Agricultura quedó encargado de la determinación de las prioridades espaciales y por rubros agrícolas en la aplicación del crédito supervisado, mientras que el Banco Agrícola asumió el papel de organismo ejecutor.

2. Procedimientos para la implementación del crédito supervisado

- El Banco Central abrió una cuenta especial para canalizar el crédito externo hacia el Banco Agrícola
- El Banco Agrícola cerró todas sus cuentas corrientes y procedió a una liquidación de las antiguas operaciones de tipo comercial

/- Se crearon

- Se crearon nuevas agencias del Banco Agrícola en todo el país, se reorganizaron sus servicios centrales y fue admitido numeroso personal técnico en agronomía para el examen de las solicitudes de los agricultores y control de sus operaciones

3. Inflexión

- alza del tipo de interés para 12 por ciento anual 1/

4. Con la reforma realizada se afectaron los siguientes entes objeto:

i) antiguos depositantes y deudores del Banco Agrícola:

factor objetivo; capacitación para el ejercicio de sus funciones al cerrar bruscamente las correspondientes líneas de crédito y al exigirles la pronta liquidación de sus deudas en mora con el Banco

ii) Banco Agrícola:

factor objetivo; posición en el sistema financiero al cambiar su naturaleza; capacitación para el ejercicio de su función: al serle concedidos fondos y al ser obligado a devolver los depósitos antiguos.

iii) Productores agrícolas:

factor subjetivo; intereses y expectativas, al ganar confianza en la próxima disponibilidad de créditos de fomento que les permitiría elevar la rentabilidad de sus explotaciones

iv) Bancos comerciales que operan en pueblos predominantemente agrícolas:

factor subjetivo; afectan sus expectativas, al surgir una entidad competitiva con créditos de más bajo interés

v) Comerciantes rescatadores chicos

(de forma similar a los bancos...)

vi) Directivos del Banco Agrícola

factor objetivo; su ubicación en el sistema sociopolítico: al pasar a controlar directamente fondos importantes para las actividades agrícolas.

1/ El hecho se deriva de los altos costos de operación de ese tipo de crédito, de la carga financiera de la gestión anterior y de no disponer el Banco (a pesar del préstamo) de recursos a nivel adecuado para una reducción sustancial de los costos fijos unitarios.

/vii) Técnicos agrícolas:

vii) Técnicos agrícolas:

factor objetivo; capacitación para el ejercicio de la función al ampliarse sustancialmente la demanda de ese tipo de personal técnico en el mercado de trabajo, debido a la reorganización técnica del Banco Agrícola.

G. Consecuencias de la reforma:

Debidas a la nueva dotación de poderes al ente de referencia (no de su utilización en procesos posteriores).

A consecuencia de la reforma se registran los siguientes comportamientos:

i) Antiguos depositantes y deudores del Banco Agrícola:

- retiro de sus depósitos
- presión por dilatar las fechas de liquidación de sus deudas, que condicionaron a la concesión de nuevos créditos
- incremento de la demanda de crédito en los demás bancos comerciales

ii) Banco Agrícola:

- presión para la recuperación de sus antiguos préstamos.

Al tener que ceder a la presión de los antiguos depositantes, se vio descapitalizado temporalmente.

iii) Asociaciones de pequeños y medianos productores:

- esfuerzos para colocar en la gerencia de las agencias del Banco Agrícola personas de sus respectivas regiones o confianza
- impidieron la clausura de ciertas agencias ya instaladas
- presión para la implantación de agencias en las respectivas regiones

iv) Técnicos agrícolas

- presión para ser admitidos en el Banco Agrícola
- presión para ocupar los puestos de decisión del Banco

v) Comerciantes rescatadores pequeños y bancos comerciales de los pueblos agrícolas:

- redujeron el tipo de interés

/vi) Inversorista en

vi) Inversio lista en general:

- adquirieron tierras en la frontera agrícola en expansión hacia donde naturalmente se concentraría la aplicación del crédito, por ser una región ecológicamente dotada para producir bienes agrícolas no competitivos con las exportaciones agrícolas del prestamista extranjero.

vii) Propietarios de tierras en la frontera agrícola:

- compraron más tierras en la zona

viii) Empresarios e industriales mineros:

- Procedieron a reivindicar la creación de los Bancos Minero e Industrial, con características semejantes a las del Banco Agrícola, etc.

II. La utilización de los nuevos instrumentos

Los nuevos instrumentos establecidos, dada la reforma del sistema de crédito agrícola, fueron básicamente utilizados para retomar uno de los procesos generadores citado en los antecedentes: fomento a la producción agropecuaria mediante la introducción de mejoras técnicas.

9. Los procesos de reforma social.

- Denominaremos procesos de reforma social (a falta de mejor denominación) aquellos en los cuales gana particular gravitación, la supresión y/o creación de entes sociales. Los procesos de este tipo son particularmente complejos, debido a la explícita interdependencia que mantienen con los procesos esencialmente políticos que son definidos como los que se orientan a modificar la estructura de poder, y/o conquistar o preservar la administración del poder formal de estado ^{1/}. Para enmarcar el problema conviene tener presente los puntos siguientes:

- a) Los procesos de política económica de otro tipo (individuales y de reforma instrumental) asumen (implícita o explícitamente) la estructura del poder existente y pertinente al proceso en examen como un dato inicial. Es decir, parten de una estructura de poder dado.

^{1/} Asumimos que uno de los factores objetivos que informan al ente social en su comportamiento en los procesos de política económica es su posición en el sistema de poder. La "cuantía" de poder que dispone un ente social es función de los distintos roles sociales que desempeña en la sociedad. Sería pertinente distinguir dos estructuras de poder: una informal, compuesta por las interconexiones que establecen entre sí los entes sociales, las situaciones de dominación-subordinación, y los esquemas de compromiso vigentes, convenidos por los entes sociales en función directa de las respectivas cuantías de poder de que disponen; otra, formalizada en un conjunto de derechos y obligaciones en el cual se destaca la presencia de la institución de las instituciones (el Estado) cuya administración es ejercitada por los gobernantes del momento. Los procesos sociales de carácter político son referidos intencionalmente, o hacia alteraciones en la estructura informal de poder - mediante transformaciones de los entes sociales -, o hacia la conquista o mantención de la administración de la estructura de poder formalizado. A lo largo de la evolución de las sociedades la ponderación relativa de poder derivada de los distintos roles sociales se altera. A título de ejemplo, fijémonos en la creciente ponderación que tiene el rol del conocimiento técnico especializado en la estructura informal de poder de las sociedades complejas. Tal ascenso en materia de política económica es derivado de la necesariamente creciente colaboración del conocimiento técnico, al detallamiento del objetivo y diseño y control de la política operativa.

En contrapartida, los procesos de reforma social, no solamente tiende a explicitar las problemáticas con connotaciones políticas, sino que objetivamente al proponer la supresión y constitución de entes sociales, están expresamente orientados a alterar de forma más o menos sustancial la estructura de poder anterior. En síntesis, mientras que para los primeros la estructura de poder es un dato, para los segundos se persigue intencionalmente su modificación.

- b) Lo anterior no debe ser interpretado, en el sentido de una ausencia de manifestaciones y consideraciones estrictamente políticas, en los procesos de política económica individuales y de reforma instrumental. En primer lugar "lo político" es omnipresente en su desarrollo máximo en la aprobación de la política económica en cuanto intención, donde se testan objetivamente las posiciones de poder de los entes sociales participantes del proceso. Por otra parte, suelen estar asociados al desarrollo de procesos de este tipo de consideraciones estrictamente políticas. Tal cosa ocurre debido a dos hechos básicos:
- i) en cualquier proceso de política económica en alguna forma se transforman entes sociales o se impide su transformación (alterando por consiguiente su ubicación en el sistema de poder); y
 - ii) los que ocupan formalmente el gobierno del ente de referencia, y en ciertos casos otros protagonistas, se prestigian o se desacreditan frente a otros entes sociales, en función de su actuación en el proceso de política económica.

La consideración de estos hechos básicos suele añadir una dimensión netamente política a la intencionalidad de los procesos de política económica.

- c) En conclusión, se podría decir que la característica de los procesos de reforma social residen más bien en la explicitación y consecuente hipertrofia de "lo político", en la intencionalidad rectora del proceso, de que en la ausencia de esta dimensión en los demás tipos de procesos de política económica.

- En grandes rasgos la sucesión de etapas utilizadas para la descripción de los procesos de reforma instrumental, puede ser aplicada en el caso de los procesos de reforma social. Sin embargo, ciertos aspectos particulares a este tipo de proceso deben ser privilegiados, para que el esquema se ajuste a la naturaleza formal específica.
- La etapa de Antecedentes de la reforma social debe presentar, a ejemplo de la modalidad instrumental, los antecedentes que intervinieron en la concientización del o de los obstáculos estructurales, planteados por la presencia o ausencia de ciertos entes sociales para la consecución de ciertos objetivos. Es necesario registrar que los procesos generadores (defraudados) no son necesariamente político económicos, frecuentemente suelen ser estrictamente políticos (muchas veces con predominio sobre los primeros). Para describir el paso de un estado de concientización difusa, hacia la concentración del proceso alrededor de la presencia o ausencia de ciertos, y determinados entes sociales, habría análogamente a las reformas instrumentales, que indagar sobre los elementos responsables. Se puede suponer que los procesos de reforma social también buscan las líneas de menor resistencia para la elección de la faceta puesta en tela de juicio, en este caso a ciertos entes sociales. Esta suposición indicaría que se ha procesado en el sistema social, una alteración previa del balance de poder (más o menos honda) que abre la posibilidad para que los entes sociales que ascendieron reformulen el sistema socio-económico en términos de sus intereses e ideologías. (Dependiendo de la profundidad de la alteración previa del balance de poder, la reforma social podrá asistir a una nueva alianza en la cual los entes sociales que mantuvieron sus posiciones relativas, abandonan a sus viejos aliados ahora debilitados para hacerlo con los entes que ascendieron).
- Por consiguiente la descripción de esta etapa debe contemplar los siguientes aspectos:
 - 1) qué procesos frustrados condujeron a la concientización de la presencia de obstáculos estructurales?

/ii) qué alteración

- ii) ¿qué alteración previa del balance de poder puso como exigencia y viabilizó la supresión y constitución de entes sociales? (En lo posible se deben añadir informaciones sobre los procesos que engendaron la alteración).
- En la etapa de Aprehensión y definición de problemáticas de reforma social habría que registrar la forma como diversos entes sociales evalúan "para sí" la presencia o ausencia de otros. La problemática de reforma social identifica la presencia o ausencia de ciertos entes sociales como un obstáculo estructural. Por consiguiente en esta etapa habría que registrar quien responsabiliza a quién y de qué.
 - En la etapa Formulación de proposiciones de reforma social se registran las distintas proposiciones de supresión y creación de entes. Cumple registrar que las proposiciones de reforma social, normalmente tienen una doble dimensión.
 - qué ente social suprimir y qué ente social crear. Además, en las proposiciones habría que indicar, en lo posible, los modos de supresión propuestos y los de su constitución. Dada la explicitación ideológica que suele acompañar los procesos de este tipo, es particularmente interesante indicar cuál es la fundamentación del supuesto implícito de eficacia de las proposiciones señaladas, así como señalar destacadamente aquellos entes sociales que presentan proposiciones de la transformación de terceros.
 - La etapa de Transmisión de problemáticas y proposiciones de reforma social debería contemplar informaciones de tipo análogo a los demás procesos de política económica. Sin embargo, dada la relevancia de estos procesos es de suponer un reclutamiento de la casi totalidad de entes sociales al proceso, lo que le conferiría un ámbito nacional y le otorgaría a esta etapa una importancia particular en su descripción.
 - La Aprobación de la reforma social debe indicar qué, cuándo y de qué forma serán suprimidos entes sociales; y qué, cuándo y de qué forma serán constituidos los nuevos entes. Esta aprobación sanciona el nuevo balance de poder y formaliza el ajuste propuesto al sistema socioeconómico. (Resulta innecesario insistir en la importancia del registro de los factores de su aprobación).

/La descripción

La descripción de la reforma social realizada debe contemplar información sobre:

- i) los entes sociales suprimidos y el procedimiento de su eliminación.
- ii) los entes sociales creados y el modo de su constitución.
- iii) las inflexiones entre la reforma aprobada y realizada (es interesante registrar que en procesos de este tipo, normalmente la reforma realizada tiende a rebalsar su dimensión prefijada, o por el contrario, a defraudarse en gran extensión. La incapacidad de controlar en uno u otro sentido la intensidad de la reforma social, está en la dependencia del carácter radicalizante de los procesos de este tipo).
- iv) los factores objetivos y subjetivos de otros entes sociales aceptados por la supresión o la constitución de entes sociales. (No se trata de registrar a los entes posteriormente afectados por la desaparición del comportamiento de ciertos entes tradicionales o por la conducta de los nuevos entes sociales; interesa solamente registrar los entes sociales, afectados por el hecho básico de la desaparición o constitución de ciertos entes.)

Finalmente, con la etapa de Consecuencias de la reforma social se registran los comportamientos derivados de la reforma social realizada. Es importante señalar que en los procesos de reforma social la eliminación de ciertos entes y la constitución de nuevos, transforma con mayor o menor intensidad a otros entes del sistema, o incluso provoca eliminaciones y constituciones de entes sociales, no provistos en la intencionalidad rectora del proceso.

En grandes líneas, la metodología propuesta para la descripción de los procesos de reforma social se asemeja a los procesos de reforma instrumental. Su principal diferencia, hipertrofia de "lo político", se deriva de su carácter radical.

Una observación sobre la interdependencia entre los procesos políticos y políticos económicos puede ser así resumida:

/i) consideraciones y

- i) consideraciones y motivaciones de carácter netamente político son frecuentes en los procesos de política económica
- ii) los procesos de política económica alteran la estructura informal de poder (a través de la modificación que producen en los entes sociales). En ciertos momentos de la evolución social la estructura formal ya no es más compatible y representativa de la estructura informal modificada. La concientización de esta inadecuación conduce a procesos políticos de cambio institucional más o menos hondo. Sin embargo, aunque no se haya alcanzado el punto de un proceso de reforma política, las alteraciones en la estructura informal de poder dan origen a procesos político económicos.
- iii) las alteraciones en uno o los dos niveles (informal y formal) en que se estructura el sistema de poder altera uno de los elementos más importantes del contexto en que se desarrollan los procesos de política económica.

No es necesario señalar que las fronteras entre los distintos tipos de procesos de política económica es imprecisa, así como también la posibilidad de clasificarlos con rigurosidad es inexistente. En los procesos individuales es frecuente encontrar la creación de nuevos poderes para el ente de referencia en la política operativa aprobada, (como en el ejemplo de la política de vivienda presentado en el seminario 2), así como también suelen dar origen a la constitución de nuevos entes sociales (como por ejemplo, empresas nacionales productoras de vehículos del caso presentado). Por otra parte, los procesos de reforma (instrumental y social) podrían ser considerados como sub-procesos hipertrofiados de un proceso de política económica más complejo (estarían enmarcados por los procesos generadores defraudados y por los procesos posteriores en que se utilizan los nuevos instrumentos o actúan los nuevos entes sociales). Finalmente, la distinción de un proceso de reforma instrumental de uno social no es siempre fácil como en el caso de procesos de nacionalización de ciertas actividades que conducen simultáneamente a la supresión y creación de entes sociales, así como también a la dotación de nuevos poderes para el ente de referencia. La adopción de

uno u otro paradigma para la descripción de un determinado proceso, debe corresponder al principal significado de la intencionalidad rectora del proceso.

10. La "conservatización" de los procesos de política económica y la búsqueda de "líneas de menor resistencia"

- En esta sección queremos expresamente llamar la atención hacia ciertos fenómenos casi omnipresentes en el proceso de política económica y a ciertas secuencias de procesos.
- En el desarrollo de un proceso - dentro de sus límites - suele ocurrir el fenómeno de la "conservatización" por el cual, en el paso de la intención a la realización, el proceso sufre crecientes condicionamientos de la realidad, a cuya consecuencia el proyecto inicial pierde ambición, sufriendo incluso descaracterizaciones en contrario.

Tal se debe a la conjunción de tres hechos:

i) los que inicia un proceso y, en cierto sentido, lo controlan en sus etapas iniciales, son los entes que problematizan críticamente la realidad. En su desarrollo, un proceso de política económica, suscita un reclutamiento progresivo de entes sociales más bien concordes con el status quo, que solamente se manifiestan para preservarlo, debido a la presión inicial de los que están en postura crítica. En sentido figurado, el rumor del proceso despierta a los satisfechos con el silencio, que buscan eliminar o atenuar el rumor que los despertó.

Son frecuentes los procesos en los cuales las banderas alzadas por los iniciadores cambian de mano sufriendo el proceso una desviación con respecto al cauce originariamente imaginado por los promotores.

ii) los protagonistas de un proceso de política económica tienden a buscar "las líneas de menor resistencia" para la consecución de sus propósitos. La identificación de las líneas de menor resistencia obliga a un progresivo reconocimiento de los condicionantes

/puestos por

puestos por el contexto en que actúa, lo que en alguna medida frecuentemente afecta el proyecto reduciendo la ambición inicial y buscando apoyos y aceptando compromisos cuyo precio es también con frecuencia un acondicionamiento a "lo posible".

iii) dado el hecho básico de que la presentación de problemáticas, proposiciones y aprobación del objetivo y política operativa, requieren una fundamentación de la interpretación (problemática) y supuesto de eficacia (demás categorías de la intención), las posiciones que más se apoyan en versiones divulgadas y vulgarizadas, son las que gozan de una mayor área de apoyo de los entes sociales, no directamente participantes del proceso. Normalmente, las versiones teóricas más difundidas y vulgarizadas son resúmenes de la ciencia social oficial.

- Podríamos identificar una creciente "radicalización" en una secuencia de procesos inspirados por problemáticas asemejadas y no superadas - individual, de reforma instrumental y de reforma social. Normalmente, debido al fenómeno supracitado, no se sube un peldaño de la secuencia, mientras no se haya explotado la posibilidad de solucionarlo mediante un tipo de proceso menos radical. La búsqueda de líneas de menor resistencia y la gravitación creciente de los entes sociales concordes con el status quo, hace que no se plantee un tipo más radical mientras no se haya agotado una modalidad menos conflictiva. (Por supuesto que lo anterior no se aplica a los procesos de reforma social, que surgen como proyecciones de una transformación global de la estructura del poder.)
- Lo anterior indica que en los procesos de política económica suele ocurrir una pedagogía "de lo posible". La creciente conciencia de la realidad, doméstica y controla los proyectos iniciales de los protagonistas promotores de los procesos.

11. Calificación del proceso de política económica

- Cada proceso de política económica tiene en función de sus componentes un perfil particular. Este puede ser calificado en relación con ciertos atributos comunes a los procesos de política económica. Por supuesto que la calificación propuesta no pretende ser exhaustiva, sin embargo, creemos que puede ser útil para el establecimiento de una tipología de procesos de política económica.
- Podemos, inicialmente, calificar un proceso de política económica determinado según su intencionalidad. Sintetizada en el objetivo aprobado, la intencionalidad del proceso consiste en la alteración perseguida del comportamiento de los entes sociales en el sistema económico. Podría sucesivamente ser calificada, en relación con el sector o sectores económicos que se pretende afectar, con lo cual el proceso de política económica sería calificado como agrario, industrial, de transportes, etc., en relación con el espacio sería nacional, regional o local, en relación con los estratos sociales a que se dirige, etc. Al hacer estas sucesivas calificaciones estaríamos delimitando (con arbitrio) en grandes rasgos el ámbito del proceso.
- Vimos que en ciertos casos el objetivo se confunde con la reacción inmediata a la administración de las operaciones instrumentales. En otros casos su consecución depende de que la integración de numerosas micro-acciones (reacciones y repercusiones) componga mediatamente el comportamiento de parte o totalidad del sistema económico (resultante) juzgado deseable. Entendido de esta forma, el plazo de consecución del objetivo podría ser otro elemento de calificación de un proceso de política económica. Se advierte que no se trata del intervalo de tiempo en que se logra la consecución del objetivo, sino de su inmediata o mediata dependencia, de los comportamientos de los entes sociales afectados de hecho por la política operativa.
- Finalmente, un proceso podría ser calificado según el grado en que afecte o no el marco estructural del sistema económico. Si solamente logra compensar en alguna medida el funcionamiento corriente del sistema

/económico podríamos

económico podríamos calificarlo de coyuntural. En la hipótesis de que conduce a una transformación sustantiva de parte del marco, podríamos calificarlo de estructural. Es innecesario decir que el arbitrio en esa clasificación es muy superior a la de los atributos antes señalados.

12. Referencias al proceso global de política económica

Hasta el presente hemos presentado las categorías descriptivo formales de la política económica con base en el supuesto preliminar de un proceso aislado. Sin embargo, la más somera observación revela que se está desarrollando simultáneamente un conjunto numeroso de procesos de política económica. A este conjunto lo denominaremos proceso global de política económica. Si realizáramos un corte al azar en este proceso global de política económica encontraríamos procesos individuales en distintas etapas de desarrollo: mientras algunos estarían empezando, otros estarían en sus etapas nucleares y otros en sus etapas finales. Es innecesario insistir que el proceso global no resulta ser la simple suma de sus procesos individuales, sino que - dadas las relaciones de interdependencia que mantienen entre sí - es el resultado de la integración de los procesos individuales y cualitativamente distinto de ellos. No tiene sentido intentar una fenomenología descriptivo formal del proceso global de política económica. Los problemas colocados a nivel de apariencia por las mil y una conexiones de este proceso, además de ser difícilmente superables sin el recurso a fuertes arbitrios simplificadorios, conducirían a la descripción formal a una tremenda maraña de categorías. Tenemos, por consiguiente, que intentar su interpretación, lo que implicaría elegir ciertas variables del contexto social como claves para la interpretación de la evolución total. Dado el hecho que el proceso global de política económica es el "devenir" histórico de la sociedad en lo "económico", en la elección de ciertas variables de forma explícita o implícita estaríamos, necesariamente, adoptando una filosofía de la historia. Los mismos factores que dan sentido al proceso global son los factores que dan sentido a la evolución del contexto social total.

- Independiente de la interpretación a que lleguemos del proceso global de política económica, podríamos siempre resumir sus principales características bajo las siguientes calificaciones: permanente, continuo, cambiante y complejo. Permanente, porque es parte del proceso social; continuo, porque el momento presente se explica por acciones pasadas y porque condiciona acciones futuras; cambiante, porque los entes sociales están persistentemente engendrando problemáticas que son formuladas frente a la realidad actual y que logradas conducen a trascenderlas - el proceso global siempre recorre nuevos caminos en el adelanto de la historia; complejo, porque es, a nivel de apariencia, el resultado en conjunto de la integración de numerosos procesos de política económica interdependientes.

