Comercio Exterior, vol. 33, núm. 7,
México, julio de 1983, pp. 591-596

El papel de la política financiera en la transición al socialismo

STEPHANY GRIFFITH-JONES*

La experiencia reciente demuestra que en diversos países que intentan transitar hacia el socialismo, así como en otros que no están en ese caso, se presentan graves problemas financieros y económicos. Esto no sólo ocurre en países pequeños, dependientes y en desarrollo como Nicaragua, que en la actualidad se enfrenta —entre muchos otros— a serios problemas de divisas. También es cierto en Francia, cuya economía es una de las más industrializadas y desarrolladas del mundo, donde el gobierno socialista se encuentra frente a problemas muy graves e imprevistos de inflación y de balanza de pagos, aunque, por supuesto, de diferente escala a los que ocurren en Nicaragua.

Parece posible que en ambas experiencias la evolución económica y financiera de corto plazo del país haya de tener una influencia significativa, si no crucial, en los acontecimientos políticos y en la viabilidad de mantener un gobierno socialista en el poder. Sin duda, los problemas financieros y económicos de corto plazo desempeñaron un papel principal en la caída de dos importantes intentos de transición parlamentaria al socialismo en el Tercer Mundo durante los años setenta: el régimen de Allende, en Chile, trágicamente derribado por un golpe militar, y el go-

* Investigadora asociada del Institute of Development Studies, Sussex, Reino Unido. La autora tuvo a su cargo el Departamento de Crédito a Empresas Nacionalizadas del Banco Central de Chile y fue directora del primer banco comercial nacionalizado por el gobierno de Allende. Este artículo resume las conclusiones de su libro de reciente publicación, *The Role of Finance in the Transition to Socialism*, Frances Pinter, Londres, y Allanheld Osmun & Co., Nueva Jersey. El libro se basa en gran medida en la experiencia personal de la autora en Chile, durante el gobierno de Allende, y en su investigación sobre las etapas iniciales de dos experiencias socialistas (Unión Soviética, 1917-1925, y Checoslovaquia, 1945-1948), llevada a cabo en la Universidad de Cambridge. [Traducción del inglés de Sergio Ortiz Hernán y Rubén Svirsky.]

bierno de Manley, en Jamaica, que sufrió una derrota electoral categórica.

Dadas las condiciones internacionales extremadamente desfavorables que dominan el panorama a principios de los ochenta (que se manifiestan en la recesión mundial, el estancamiento del comercio internacional, la inflación relativamente rápida y las muy altas tasas reales de interés), los desequilibrios financieros están resultando cada vez más difíciles de manejar en la mayoría de los países en desarrollo.[1]

Según lo muestran las experiencias recientes, por ejemplo las de Chile y Jamaica durante los setenta, los grandes desequilibrios financieros son particularmente dañinos en situaciones en que los gobiernos realizan reformas sociales y económicas importantes, con la esperanza de llevar al país al socialismo. Muy raramente reconocen los economistas y políticos de izquierda la gran importancia de una correcta política financiera durante los intentos de transición al socialismo, así como el hecho de que son precisamente los gobiernos socialistas, más que los conservadores, los que necesitan seguir una política financiera muy cuidadosa y a menudo muy estricta. El descuido de las finanzas ha sido común sobre todo durante las etapas iniciales de las revoluciones socialistas en diferentes países. Quizá quien mejor resumió esta actitud fue Kristinskii, el primer comisario soviético de Hacienda, cuando en 1919 dijo: "Las finanzas no deben existir en una comunidad socialista. Por tanto, pido disculpas por hablar de este tema."[2]

No resultaría difícil encontrar afirmaciones sorprendentemente similares en las etapas primeras de la mayoría de los intentos de construir el socialismo.

En las tres experiencias que he estudiado con algún detalle (la Unión Soviética de 1910 a 1925; Checoslovaquia, de 1945 a 1948, y Chile, de 1970 a 1973), ha tenido mucha influencia en los gobiernos socialistas la opinión de que las políticas económicas y financieras de corto plazo tienen poca importancia durante la transición preliminar al socialismo. Este punto de vista está relacionado con el hecho de que los socialistas basan a menudo su política económica en un diagnóstico del mal funcionamiento de la economía capitalista, y tienden a ignorar aquellos elementos propios del sistema, tales como las relaciones de mercado entre las unidades económicas, que pueden ser positivas y útiles durante la transición. Estos vínculos de mercado son necesarios en las fases iniciales para proseguir las funciones de la producción y la distribución, sobre todo en tanto no exista otro mecanismo sustitutivo. Para que los vínculos de mercado desempeñen estas funciones y para que se pueda realizar la tarea crucial de establecer con rapidez un sistema eficaz de planeación y administración socialista, se requiere cierto grado de estabilidad del valor de la moneda; esto impone límites a las políticas financieras. Por desgracia, la mayoría de los debates marxistas acerca del papel del dinero durante la transición han sido tan abstractos que han oscurecido, en vez de iluminar, los problemas concretos a los que se enfrentan los países que comienzan la transición al socialismo.[3]

1. Algunos informes recientes (del FMI, de la OCDE y del Banco de Pagos Internacionales) indican que las perspectivas de la economía mundial seguirán siendo bastante desalentadoras durante un año más, cuando menos. Así, los pronósticos sobre la recuperación económica mundial se posponen de nueva cuenta.

2. Reproducido en el libro citado de la autora, p. 35.

ILUSIONES Y REALIDADES

Los científicos sociales y los políticos de la izquierda se han inclinado a concentrar sus esfuerzos y su experiencia en las reformas estructurales, tanto en el trabajo teórico como durante la elaboración de políticas. Tan grande preferencia por las reformas estructurales aparta la atención teórica y la capacidad operativa de los asuntos económicos y financieros de corto plazo, en los que se abre una brecha grave. Esto se relaciona a menudo con la creencia de que las reformas estructurales (por ejemplo, las nacionalizaciones y la reforma agraria) conducirán por sí mismas o contribuirán de manera importante a la solución de los problemas de corto plazo. Acerca de la inflación, por ejemplo, se encuentra una buena muestra de opiniones simplistas sobre la relación entre las reformas estructurales y las soluciones de corto plazo de los desequilibrios financieros. En Checoslovaquia, en 1946, el representante del Partido Comunista ante la Oficina Estatal de Planeación expresó: "En la Democracia Popular, debido a que hay una economía planificada, no puede haber inflación, a menos que las autoridades la deseen". En el programa de la Unidad Popular de Chile se afirmaba, en 1970, lo siguiente: "la lucha contra la inflación se resuelve básicamente mediante cambios estructurales", y se prometía: "controlaremos los precios y detendremos la inflación mediante el establecimiento inmediato de la nueva estructura económica". La similitud de los puntos de vista es digna de nota. Además, en ambos casos, igual que al comienzo de la Revolución soviética, la izquierda creyó que la nacionalización de las grandes empresas permitiría al Estado capturar un gran excedente financiero, ayudándole a financiar el déficit presupuestario y a controlar la inflación. En realidad, en los tres casos, la *industria nacionalizada sufrió inicialmente importantes pérdidas y requirió capital de trabajo adicional.* Esto significó una carga inicial adicional en el presupuesto, que condujo a presiones inflacionarias crecientes. *La izquierda parece renuente a aceptar que las reformas estructurales, por más esenciales y positivas que puedan ser para la evolución de largo plazo de la economía en el socialismo, pueden acentuar, en vez de resolver, los problemas de corto plazo, sobre todo en la esfera financiera.* En particular, como se desprende de las experiencias soviética, checoslovaca y chilena, a menudo ocurre que, durante la transición preliminar al socialismo, un crecimiento del sector estatal, si bien entraña un aumento potencial del excedente financiero que el Estado puede capturar, quizá coincida de hecho con una disminución de ese excedente bajo el control del Estado.

Sorprende que hasta ahora se haya hecho tan poco análisis concreto y tan escasa evaluación del papel de la política financiera durante la transición preliminar al socialismo, tanto en la literatura marxista como en la que no lo es. La importancia crucial del problema me golpeó mientras trabajaba en el Banco Central de Chile durante el gobierno de Allende; ¡hubo ocasiones en que la emisión de moneda era tan enorme que las prensas no podían mantener el paso! Durante el régimen de Allende —cerca de mil días— la cantidad de dinero en manos del sector privado aumentó aproximadamente mil por ciento.[4]

3. El espacio no permite detenernos en estos debates. En el capítulo 1 del libro citado se encontrará un análisis más detallado, así como una bibliografía.

4. Datos basados en varios números del *Boletín Mensual* del Banco Central de Chile.

En Chile había dos preguntas que parecían requerir una respuesta urgente. Las políticas seguidas en el campo monetario y financiero, ¿contribuían al logro de las metas políticas y económicas de la Unidad Popular? Si ése no era el caso, ¿había otras políticas económicas y financieras de corto plazo, técnica y económicamente viables, que pudiesen conducir mejor a tal logro? Es importante tratar de estudiar en detalle esas cuestiones en el caso de los intentos anteriores de transición al socialismo, tanto de los venturosos como de los frustrados. Es de esperar que esos estudios de pasadas experiencias no tengan un interés meramente académico o histórico, sino que sean útiles en futuras experiencias de transición preliminar al socialismo; por supuesto, las conclusiones de pasadas experiencias no podrán aplicarse de modo mecánico en contextos diferentes.

En particular, resulta importante que las cuestiones y los problemas detectados en las experiencias anteriores se analicen minuciosamente en el seno de los partidos socialistas, tanto de los que están en el gobierno como de los que aspiran a estarlo. Sobre todo, hay un punto que es necesario aclarar a las bases: aun bajo el socialismo, hay restricciones reales al crecimiento económico; en consecuencia, *es necesario resolver con antelación qué aumento de su ingreso pueden recibir los diferentes grupos y sectores sociales sin que la demanda excesiva conduzca a una crisis financiera.* En el momento en que un gobierno socialista tome el poder, puede haber capacidad ociosa en la industria y desempleo de la fuerza de trabajo; sin embargo, es necesario aclarar en qué medida puede aumentar la producción mediante la ocupación plena de esos recursos. ¿Cuáles son los estrangulamientos de la economía que pueden impedir esa ocupación plena? ¿Cuáles son los problemas adicionales de dirección que tendrán que afrontar en el corto plazo las empresas o explotaciones agrícolas recién nacionalizadas, que pueden limitar todavía más los incrementos de la producción? Es tradicional que la izquierda otorgue una atención insuficiente a estas preguntas, sobre todo en las etapas iniciales de una revolución, plenas de entusiasmo y de excesivo optimismo, cuando tantos de sus partidarios sobrestiman la potencialidad económica en el corto plazo de una transformación socialista y creen implícitamente que los problemas financieros desaparecerán o perderán importancia una vez llevadas a cabo las transformaciones estructurales.

LAS POLÍTICAS FINANCIERAS

El criterio que parece más apropiado para evaluar la "corrección" de las soluciones a los problemas financieros generales y específicos, durante la transición preliminar al socialismo, es su funcionalidad para la aplicación de la estrategia política de las fuerzas socialistas orientada a lograr y conservar el poder (que, en esta etapa, es la tarea más importante de la izquierda). Este criterio de evaluación es por completo diferente de los que rigen a la evaluación ortodoxa de las políticas económicas, como el cumplimiento de metas de crecimiento o de inflación. También difiere de una evaluación puramente ideológica de las políticas económicas elegidas, tan común en la literatura marxista; por ejemplo: ¿se abandonaron con demasiada rapidez (o lentitud) las relaciones monetarias y de mercado?

Antes que nada, es importante distinguir, en los estudios históricos, entre los casos en que había una posibilidad de optar por otras políticas y aquéllos en que tal opción no existía. Por ejemplo, en 1917-1921 era muy pequeño el margen de maniobra de los bolcheviques para seguir una política económica distinta de la que adoptaron; los principales elementos determinantes de los grandes desequilibrios financieros que condujeron a una grave hiperinflación escapaban por completo al control bolchevique; radicaban en el hecho de que la Revolución, con sus metas socialistas, había ocurrido en la Unión Soviética en ese determinado momento histórico. El grave trastorno de la producción, la destrucción de bienes, el elevado gasto militar a que obligó la guerra civil y las grandes dificultades tributarias hicieron inevitable el pronunciado desequilibrio financiero.

Cuando existen circunstancias exógenas que producen tal inevitabilidad, como fue el caso de la Revolución bolchevique, la única opción consiste en una política financiera pasiva. No obstante, es esencial en tales casos tener conciencia de los graves efectos de tan grandes desequilibrios e intentar minimizarlos estableciendo con rapidez mecanismos de emergencia para remplazar los vínculos de mercado en la producción y distribución (es decir, la planeación física y el racionamiento). Por otra parte, los grandes desequilibrios financieros y las medidas de emergencia para manejar administrativamente la economía no deben justificarse desde el punto de vista ideológico como si fueran correctos en sí mismos; esta actitud podría retardar la aplicación de políticas diferentes más funcionales si surgiesen nuevas circunstancias y una nueva estrategia política.

En los casos de una vía no violenta hacia el socialismo, por lo común habrá, en varios aspectos, una gama más amplia de opciones para la política financiera y económica de corto plazo, puesto que, probablemente, la producción no sufrirá grandes trastornos; empero, en tales casos es más importante todavía la aplicación de políticas financieras correctas. En una transición parlamentaria, el gobierno puede no tener suficiente poder sobre el Estado y la sociedad para poner en práctica mecanismos que pudieran controlar o reducir los efectos negativos de los grandes desequilibrios financieros, como, por ejemplo, el racionamiento o una reforma monetaria. Además, estos efectos negativos (altos niveles de inflación y escaseces generalizadas) fácilmente pueden aumentar la oposición al gobierno de importantes grupos sociales o debilitar el apoyo de otros. La oposición y sus medios de propaganda pueden extraer de tales problemas un capital político que será especialmente perjudicial para un gobierno que intente un camino parlamentario al socialismo, y más peligroso aún en un contexto en que las corrientes socialistas tengan un control muy incompleto del Estado y se enfrenten a una fuerte oposición potencial de las fuerzas armadas (que incluye, no lo olvidemos, la posibilidad de un golpe).

La experiencia chilena durante el gobierno de Allende es un buen ejemplo de las dificultades a las que se enfrenta una economía pequeña y dependiente cuando intenta una vía parlamentaria hacia el socialismo; esa experiencia refuerza la necesidad de seguir, en tales casos, políticas económicas de corto plazo y financieras cuidadosamente elaboradas para que sean funcionales a la estrategia política adoptada. En Chile, las políticas seguidas (que llevaron a una expansión muy rápida y muy grande de la demanda agregada) estaban claramente en desacuerdo con la estrategia política gradualista adoptada en los hechos por la Unidad Popular para obtener el poder político. Se ha sostenido, con acierto, que la desventura del gobierno de Allende obedeció a factores exógenos, tales como el inesperado y agudo deterioro de sus términos de intercambio, que coincidió con el "bloqueo

invisible'' (la restricción del crédito externo de fuentes oficiales y privadas, sobre todo de Estados Unidos); es obvio que esos factores hicieron más difícil el manejo de la economía en el corto plazo. Sin embargo, esos cambios negativos del medio económico internacional no son infrecuentes, y toda economía pequeña, subdesarrollada y dependiente que comience una transición hacia el socialismo resultará especialmente vulnerable ante ellos. Por consiguiente, al elaborar sus políticas económicas debe considerar esos elementos desfavorables y planificar para la eventualidad de su aparición; esto debería resultar más fácil en casos como el chileno, sin grandes desequilibrios financieros heredados y con una disponibilidad inicial relativamente alta de divisas, inventarios industriales y capacidad ociosa.

LOS PELIGROS DEL DESEQUILIBRIO

Los grandes desequilibrios financieros tienen efectos particularmente negativos en la transición preliminar hacia el socialismo. Un crecimiento muy grande de la demanda agregada, por la vía de grandes incrementos salariales o del déficit gubernamental (como ocurrió en el Chile de Allende), *tendrá efectos positivos mientras la economía pueda responder mediante el aumento de la producción y del empleo*. Una vez empleados por completo los recursos ociosos, o cuando surjan límites a la expansión ulterior de la producción, los incrementos adicionales de la demanda agregada generarán una brecha creciente entre ésta y la oferta total.

La cuantía de esa brecha (tanto de la total como en cada uno de los sectores) dependerá no sólo de la magnitud de la expansión y el cambio en los componentes de la demanda total, sino también de la medida en que pueda expandirse la oferta. Es probable que las restricciones a la expansión de la producción en el corto plazo se agraven como consecuencia de los cambios en la propiedad y la administración que ocurren en la etapa de transición preliminar. En Chile (así como en otros casos de pretransición) la brecha fue particularmente grave en el caso de los productos agrícolas, puesto que su demanda creció con rapidez como resultado de los mayores ingresos del trabajador urbano, en tanto que el suministro de alimentos (sobre todo a las ciudades) tendió a crecer poco o aun a disminuir, como resultado de la reforma agraria.

La distancia entre oferta y demanda sólo puede salvarse con la inflación, con escaseces, con importaciones o con una combinación de los tres elementos.

Una inflación muy elevada trastorna el funcionamiento del mercado, que es fundamental en las fases iniciales de la transición, y hace mucho más difícil la planeación; también puede agravar la distribución del ingreso, a menos que sea posible establecer un sistema completo de racionamiento. Las escaseces, las colas y el mercado negro tienen consecuencias no menos negativas para un proceso de transición; consumen tiempo y provocan una irritación generalizada; generan una distribución errática (y a menudo injusta) de bienes y servicios, y una atmósfera de especulación y corrupción. El gran aumento de las importaciones, si no está acompañado por uno correspondiente de las exportaciones o por un ingreso neto de crédito externo, puede agotar las reservas de divisas; ello aumentaría las escaseces futuras al disminuir la oferta de bienes importados. Cuando las reservas de divisas llegan a niveles muy bajos, el gobierno se vuelve cada vez más vulnerable a las presiones de gobiernos extranjeros y de instituciones financieras internacionales.

Los grandes desequilibrios financieros permiten al país vivir por encima de sus posibilidades reales durante cierto tiempo; ello oscurece la urgente necesidad de que la dirección política adopte opciones explícitas sobre los niveles de inversión y consumo de los distintos grupos.

Si los desequilibrios financieros se hacen muy grandes, pueden afectar la propia viabilidad de la economía y del gobierno socialista. Pueden llegar a ser uno de los factores importantes que conduzcan a la caída del gobierno, ya mediante elecciones, ya mediante una contrarrevolución violenta (lo que es más probable). Las experiencias históricas recientes (Chile, 1973; Argentina, 1976) indican que los desequilibrios financieros muy grandes ayudan, en la práctica, a las fuerzas sociales más opuestas al socialismo y más partidarias de una ortodoxia económica estricta y del ''mercado libre'' (es decir, los modelos que constituyen la antítesis más completa del socialismo).[5]

El estudio de experiencias pasadas demuestra que, en ciertas condiciones, los desequilibrios financieros son especialmente destructores de las principales metas de una pretransición al socialismo. En primer lugar, tendrán efectos muy negativos cuando sean muy grandes, es decir, cuando impliquen un gran crecimiento de la demanda agregada.

En segundo término, serán más dañinos cuando la oferta no pueda expandirse mucho en el corto plazo (sobre todo la de productos básicos) o, peor aún, cuando ésta disminuya.

En tercer lugar, pueden ser mucho más dañinos en una pretransición parlamentaria, especialmente si la cuestión del poder no se ha resuelto, no puede resolverse con rapidez y la confrontación extraparlamentaria de fuerzas probablemente no favorezca a la izquierda; el caso chileno es un buen ejemplo de esta situación.

En cuarto término, los desequilibrios financieros son menos importantes si pueden instaurarse con rapidez y eficiencia otros mecanismos para la asignación física de los recursos. Al respecto hay un agudo contraste entre las experiencias checoslovaca y chilena. En 1945, Checoslovaquia había heredado de la guerra un sistema de racionamiento; en Chile, durante el gobierno de la Unidad Popular, había graves dificultades políticas y técnicas para implantar un racionamiento completo.

Por último, los desequilibrios serán menos graves en el corto plazo si el país tiene un acceso suficiente a flujos *netos* de ayuda y crédito externos. Esto dependerá de la voluntad de los países socialistas de suministrar un financiamiento externo suficiente, sobre todo antes y durante los momentos cruciales de la lucha por el poder (como ocurrió en Checoslovaquia después de la segunda guerra mundial); también dependerá del grado en que restrinjan los nuevos créditos los gobiernos y las instituciones fi-

5. Este aspecto se analiza más cabalmente en R. Thorpe y L. Whitehead (eds.), *Inflation and Stabilisation in Latin America*, Macmillan, Londres, 1979, para los casos de Chile, Argentina y Uruguay, que a mediados de los años setenta experimentaron inflaciones de más de 100% y fueron los países latinoamericanos que adoptaron las políticas económicas liberales más extremas.

nancieras capitalistas, lo que podría ocasionar un egreso neto considerable de divisas, sobre todo si el país ya está muy endeudado y debe afrontar un gran servicio de la deuda. En los últimos tiempos, las distintas posiciones adoptadas por los gobiernos capitalistas y el rápido desarrollo de los mercados privados de capital parecen abrir algunas posibilidades nuevas de financiamiento proveniente del mundo occidental. En todo caso, para un país que intenta comenzar su transición al socialismo puede resultar muy difícil lograr una gran dependencia con respecto al financiamiento externo, de la fuente que fuere, para sostener durante un lapso prolongado un desequilibrio en la balanza comercial. Aun cuando ello fuera factible podría ser indeseable, puesto que haría al gobierno muy vulnerable frente a las presiones externas.

ENSEÑANZAS DE LA HISTORIA

Dados los efectos especialmente perniciosos de los grandes desequilibrios financieros para las economías que intentan la pretransición, parece importante, en esta etapa, poner en práctica políticas para controlar el crecimiento de la demanda agregada. En situaciones de lucha por el poder y de transición preliminar hacia el socialismo, hay una tendencia hacia el gran aumento del gasto público y una dificultad para aumentar los niveles tributarios, lo que redunda en crecientes déficit fiscales; por consiguiente, es fundamental que el gobierno adopte políticas deliberadas para captar un mayor excedente financiero del sector privado; ello le permitirá depender menos del gran déficit público financiado con la emisión de circulante (considerada como un impuesto) que genera desequilibrios financieros y, después de cierto tiempo, necesariamente se agotará.[6] En tres estudios de caso (sobre la URSS, Checoslovaquia y Chile) se comprobó un empleo insuficiente o incorrecto de las siguientes políticas: de precios de empresas estatales o nacionalizadas; de tasas de interés en bancos nacionalizados; fiscales, y de ingresos.

Es interesante señalar que en los tres países analizados se presentó un mismo patrón: los aumentos de precios de las empresas estatales fueron muy inferiores a los aumentos promedio de las privadas. Es posible que, en estos casos, los gobiernos intentaran reducir la inflación manteniendo bajos los precios de las empresas que controlaban; empero, en las condiciones prevalecientes de excesiva demanda agregada y de un importante papel de la empresa privada, sobre todo en el comercio minorista, el efecto principal fue una transferencia de excedentes financieros de las empresas estatales a las privadas. Ello tuvo varias consecuencias indeseables para los gobiernos socialistas, incluidos una carga adicional innecesaria para las finanzas públicas y un refuerzo económico al sector privado (el último punto debió resultar claro para quien hubiera estudiado los trabajos de Preobrazhensky).

En los tres países, una política de precios más adecuados de las empresas estatales hubiera ayudado a reducir el déficit del sector público, hubiera reforzado al sector estatal y, quizá, financiado una inversión mayor en tales empresas. Se hubieran podido evitar o limitar en buena medida los efectos no deseados en la distribución del ingreso mediante aumentos discriminatorios de los precios, haciéndolos mucho mayores para los bienes de consumo no esenciales.

Un caso especial de una política incorrecta de "precios" fue la tasa real de interés muy negativa que los bancos recién nacionalizados cargaron al sector privado de Chile. Esta política era, a la vez, incorrecta en términos de un análisis económico convencional y disfuncional para la estrategia política adoptada. En el pasado, los economistas de la Unidad Popular habían criticado con acierto a los bancos privados por funcionar como un instrumento para que el sector privado obtuviese créditos subsidiados a tasas de interés negativas. Es sorpendente que, una vez nacionalizados los bancos por el gobierno de Allende, el costo del crédito se hiciese más negativo que antes; así, la banca nacionalizada simplemente transfirió más excedente que antes al resto del sector privado. La explicación puede radicar en el temor de la Unidad Popular de que los aumentos de las tasas de interés pudiesen generar presiones inflacionarias sobre los costos; no obstante, en 1972 la fuente básica de la inflación radicaba en la demanda, y el costo negativo del crédito la alimentaba por la vía del incremento del déficit del sector público.

El impositivo es otro sector de la política financiera que se suele subestimar u omitir en la transición preliminar hacia el socialismo, cuando es a la vez un medio de aumentar el ingreso del Estado y susceptible de empleo político. En la Unión Soviética, sobre todo durante el primer año posterior a la Revolución, los impuestos indirectos podían haber generado mayores ingresos fiscales, si se hubiera superado la tradicional oposición ideológica a tales impuestos. Durante la época de la Nueva Política Económica, se hubiera podido extraer más impuestos directos, sobre todo de los campesinos más acomodados, si se hubiera dado más importancia a la política fiscal. La que se siguió en el campo fue justificada, por la dirigencia política soviética, como parte de las concesiones necesarias para mantener el apoyo político de los campesinos y su disposición a comercializar los excedentes que obtuvieran. Sin embargo, la exageración de las concesiones fiscales otorgadas a los campesinos más ricos resultó, en la práctica, disfuncional para los objetivos económicos y políticos de los bolcheviques, puesto que disminuyeron la necesidad de los campesinos de comercializar sus productos y reforzaron su poder e influencia. En Chile, del mismo modo, se creyó erróneamente que las concesiones tributarias otorgadas a pequeños y medianos empresarios privados serían un elemento importante para obtener su apoyo económico y político. En realidad, la conducta de este grupo social estuvo más determinada por otros factores, como la carencia de seguridad sobre el futuro de sus propiedades, y fue afectada adversamente por los grandes desequilibrios financieros, que las concesiones a ellos otorgadas contribuyeron a incrementar.[7]

En los distintos casos de pretransición son diferentes, por supuesto, los límites políticos al aumento de los impuestos, límites que pueden variar a lo largo del tiempo si se modifica el poder del gobierno socialista sobre el Estado o la alianza de clases sobre la cual se apoya. Ejemplo de ello fue la creciente oposición de los partidos de derecha y centro, en el parlamento chileno, a las iniciativas fiscales del gobierno de Allende. De todos modos, en los casos estudiados se aprecia claramente que una polí-

6. Quizá Keynes haya sido el primero en analizar en profundiad el papel y los límites de la emisión monetaria (*The Tract on Monetary Reform*, Macmillan, Londres, 1923). Algunos de los primeros economistas bolcheviques también estudiaron con agudeza estas cuestiones; véase Preobrazhensky, *The New Economics*, Oxford University Press, 1965.

7. Hay un buen análisis de este y otros temas en S. Bitar, *Transición, socialismo y democracia. La experiencia chilena*, Siglo XXI Editores, México, 1979.

tica tributaria correcta puede desempeñar un papel mucho más importante de lo que cree la mayoría de los economistas de izquierda para extraer excedentes al sector privado durante la transición preliminar hacia el socialismo.

LA CRUCIAL POLÍTICA DE INGRESOS

Uno de los principales factores que llevan a la expansión demasiado grande y rápida de la demanda agregada en cualquier intento de pretransición parlamentaria es, casi inevitablemente, la presión por mayores sueldos y salarios, sobre todo en el sector público en rápido crecimiento. El Chile de la Unidad Popular es, sin duda, un buen ejemplo de lo afirmado.

Es innegable que buena parte de la responsabilidad por los excesivos aumentos salariales obedece a la falta de claridad de la dirigencia política sobre este tema, tanto antes como después de llegar la izquierda al gobierno; al principio, la Unidad Popular casi no intentó controlar los aumentos de salarios. No se aclaró lo bastante a los trabajadores y a los empleados públicos que los beneficios de largo plazo de la construcción socialista no podían otorgárseles durante el primer año de la transición. La Unidad Popular no hizo un esfuerzo suficiente para imponer límites a los incrementos del ingreso, sobre todo a través de la Central Única de Trabajadores (CUT), donde la izquierda tenía una representación tan sólida, o de los sindicatos controlados por ésta. Tampoco se otorgaron poder y medios suficientes a las instituciones financieras (Banco Central y Ministerio de Hacienda) que les permitieran impedir los aumentos excesivos de sueldos en el sector público. No obstante, en experiencias como la chilena, la posibilidad de regular los aumentos salariales no depende sólo de la voluntad que tenga la dirigencia política para hacerlo, sino, en buena medida, de su poder sobre la sociedad para imponer tales medidas restrictivas. En Chile, los sindicatos de obreros y de empleados eran muy poderosos; estaban respaldados por distintos partidos políticos, tanto de la Unidad Popular como ajenos a ella, que competían por su apoyo en las elecciones sindicales y nacionales; la influencia de la CUT sobre cada uno de los sindicatos, aunque importante, tenía grandes limitaciones. Esta situación es muy diferente a la que imperaba en la Unión Soviética durante la Nueva Política Económica, cuando el único partido existente (el comunista) ejercía un gran control político sobre los trabajadores a través de los sindicatos. Cada vez que aquéllos se opusieron a la política salarial del gobierno, los dirigentes sindicales siguieron la línea del partido, oponiéndose tanto a las demandas de los trabajadores como a sus huelgas.

Podemos concluir que, en las pretransiciones parlamentarias hacia el socialismo, evitar la explosión de los ingresos exigirá no sólo gran habilidad y clarividencia de los dirigentes políticos y del gobierno, sino también un alto nivel de educación y conciencia políticas en los trabajadores y empleados públicos. Puesto que las políticas no pueden imponerse por métodos administrativos ni mediante la coerción, la discusión y la persuasión deben desempeñar un papel fundamental. También sería útil el respaldo político a las instituciones financieras para impedir aumentos del ingreso superiores a lo convenido oficialmente entre el gobierno y la central sindical. En tales circunstancias, también podría ayudar el establecimiento de políticas que vinculen el aumento de los salarios reales con la aprobación parlamentaria de mayores impuestos (lo que se logró, por ejemplo, en Checoslovaquia), puesto que así el gobierno otorgaría salarios mayores sólo si la oposición aprobase mayores impuestos.

La política de ingresos es uno de los campos de la política económica en que más aguda es la diferencia entre los casos en que los partidos socialistas tienen un control prácticamente total del Estado y la sociedad y aquéllos en que tal control es en buena medida parcial. La viabilidad de determinadas políticas hacendarias (sean de ingresos, fiscales, de precios u otras) dependerá no sólo de la estructura institucional del país sino también del dominio que tenga el gobierno socialista sobre el aparato estatal en un período determinado. Las dificultades tienden a ser mayores en una transición parlamentaria, puesto que a menudo las opciones técnicas están constreñidas por restricciones políticas, y los efectos económicos y políticos de los errores cometidos tienden a ser más costosos. Sin embargo, el éxito de una transición al socialismo que mantenga en la sociedad un pluralismo mayor que el existente en los actuales estados socialistas representaría un gran logro político.

CONCLUSIÓN Y ESPERANZA

Como vimos, en 1919 Kristinskii, comisario soviético de Hacienda, se disculpó por referirse a las finanzas, como si el tema no debiera existir en una comunidad socialista. Es de esperar que, en las futuras experiencias de pretransición, los economistas de los ministerios de Hacienda, bancos centrales y sindicatos estén demasiado ocupados en la compleja e importante tarea de elaborar políticas financieras imaginativas —que sean funcionales al cumplimiento de las metas de cada etapa, dadas las restricciones económicas y políticas— para que tengan el tiempo o el deseo de pedir disculpas por hacer su trabajo.

De hecho, la Revolución sandinista en Nicaragua proporciona un ejemplo estimulante en este campo. En su primer *Plan de Reactivación Económica en Beneficio del Pueblo*, dado a conocer en Managua en 1980, se expresa con claridad la preocupación por la importancia del equilibrio financiero, así como la conciencia de las restricciones que imponen los recursos existentes y de los perniciosos efectos de no tomarlas en cuenta en la transición preliminar al socialismo. La primera tarea que se define para defender y consolidar la Revolución nicaragüense es la de reactivar la economía en beneficio del pueblo: aumentar la producción al tiempo que se redistribuye el ingreso. En la página 12 del Plan se subraya que "para lograr lo anterior, es indispensable mantener el proceso de reactivación económica dentro de los límites impuestos por tres balances fundamentales: el balance macroeconómico, el balance externo y el balance fiscal-financiero. Es decir, se trata de elevar los niveles de consumo popular y de acumulación estatal dentro de los límites de los mercados nacionales e internacionales, sin endeudar demasiado al país en el exterior ni provocar una inflación que perjudicaría precisamente al sujeto central del Programa: el Pueblo Trabajador."

En el Plan se reconoce con claridad la existencia de límites a la expansión de la oferta. En su página 22 se dice que "se busca *expandir restructurando* la demanda social, pero considerando que existen límites coyunturales y estructurales a la expansión de la oferta interna de bienes".

Será muy importante evaluar en qué medida esa claridad inicial del plan sandinista acerca de estas cuestiones se refleja en sus políticas económicas y en sus actitudes políticas, y en qué medida las políticas aplicadas son funcionales a la tarea de conservar el poder en las difíciles circunstancias internas y externas a las que se enfrenta hoy Nicaragua. □