

## CONFLICTO SOCIAL Y POLÍTICAS POPULISTAS EN AMÉRICA LATINA\*

Jeffrey D. Sachs  
*Universidad de Harvard*

### Resumen

La hipótesis central de este trabajo es que la aguda desigualdad de ingresos en América Latina contribuye a generar fuertes presiones a fin de que las políticas macroeconómicas eleven los ingresos de los grupos más pobres, lo que a su vez contribuye a la toma de malas decisiones de política y a un débil desempeño económico. La atención del análisis se centra en un tipo común de fracaso de política económica: el ciclo populista. Esta clase particular de política en América Latina, caracterizada por medidas macroeconómicas sumamente expansionistas que conducen a inflación alta y severas crisis de balanza de pagos, se ha presentado con tanta frecuencia y con rasgos tan similares, que revela llanamente el vínculo entre conflicto social y resultados económicos deficientes.

### 1. Introducción

Uno de los temas importantes de la investigación de Ezio Tarantelli es que el conflicto social puede constituir un gran obstáculo para el desempeño económico exitoso. Observó que las economías industrializadas difieren significativamente en sus mecanismos para resolver los conflictos sociales, y en particular en las instituciones que regulan la distribución del ingreso entre capital y trabajo. A juicio de Tarantelli, tales diferencias podrían ayudar a explicar el distinto grado de éxito de las economías europeas para adaptarse a las perturbaciones de los años setenta.

\* Este trabajo fue preparado para la conferencia sobre "Mercados, Instituciones y Cooperación: Relaciones Laborales y Desempeño Económico", Venecia, octubre de 1988. Las conversaciones sobre el tema con Felipe Larrain y Luiz Carlos Bresser Pereira fueron muy valiosas. Agradezco también el muy competente apoyo de investigación de Rodrigo Vergara. El trabajo fue publicado en R. Brunetta y C. Dell'Aringa (eds.), *Labour Relations and Economic Performance*, MacMillan Press, y es parte del programa de investigación del National Bureau of Economic Research (NBER) sobre Estudios Internacionales. Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no del NBER.

Tarantelli fue uno de los primeros en señalar que la moderación del conflicto social lograda por medio de las instituciones neocorporativistas de Europa del norte fue particularmente exitosa, lo que permitió a las economías de esa zona absorber las perturbaciones de los años setenta sin un alza considerable del desempleo. Las conclusiones de Tarantelli han sido confirmadas en diversos estudios posteriores, incluyendo los de Bruno y Sachs (1985), McCallum (1983), Calmfors y Driffill (1988) y otros.<sup>1</sup>

En este trabajo analizaremos las economías de América Latina en las que, en marcado contraste con los países corporativistas del norte de Europa, se ha observado una incapacidad permanente para moderar el conflicto social. En los estados corporativistas la militancia sindical es débil y existe un amplio consenso acerca de la distribución del ingreso y del papel redistributivo del sector público. En América Latina, los agudos conflictos constituyen un fenómeno central de la vida económica. En Argentina, por ejemplo, se presentó la duodécima huelga general durante el régimen de Raúl Alfonsín y, como tantas otras, se caracterizó por movilizaciones generalizadas, profunda rivalidad política y violencia. El quehacer de la política económica en América Latina continúa siendo un campo de batalla de intereses antagónicos de clases, sectores, regiones y grupos étnicos. No es casual que uno de los estudios más apreciados sobre Argentina se titule *El quehacer de la política económica en una sociedad en conflicto*.<sup>2</sup> Este título bien podría aplicarse a todo lo largo y ancho de América Latina.

En virtud de la preponderancia de las cuestiones distributivas, hace tiempo que los economistas latinoamericanos se especializan en examinar con sumo detalle las implicaciones distributivas de las políticas macroeconómicas, al grado de que con frecuencia dicho análisis se ha convertido en la piedra angular de sus teorías. Entre los ejemplos se puede citar el célebre trabajo de Carlos F. Díaz-Alejandro (1965) sobre "la devaluación contractionista", basado en la idea de que una devaluación reduce el salario real y por ende transfiere ingresos de los trabajadores con escasa capacidad de ahorro hacia los terratenientes; el notable ensayo de Albert Hirschman (1971) acerca de las bases políticas de la estrategia de sustitución de importaciones; y la muy influyente "teoría de la dependencia" de Cardoso y Falleto, entre otros.

Es casi seguro que el encono de los conflictos entre clases y sectores en América Latina sea un reflejo de la extrema desigualdad en la distribución del ingreso en la región. Como se muestra en la primera columna del cuadro 1, las desigualdades de ingreso en América Latina tienden a ser ma-

<sup>1</sup> Como se señala en Bruno y Sachs (1985, p. 222): "El trabajo de Tarantelli constituyó un gran estímulo para nuestra propia investigación en este terreno". La primera ocasión que aproveché las investigaciones de Tarantelli fue en un trabajo no publicado titulado "The Economics of Corporatism", 1981.

<sup>2</sup> R.D. Mallon y J.V. Sorrouille (1975).

yores que en otras regiones del mundo.<sup>3</sup> La diferencia es particularmente notoria respecto al este de Asia que presenta un grado muy bajo de desigualdad de ingresos en comparación con el resto del mundo en desarrollo. Tal y como se anota más adelante, en la segunda columna del cuadro se observa también que los países con mayor desigualdad de ingresos estuvieron especialmente propensos a padecer una crisis de endeudamiento en los ochenta (como lo indica la necesidad de recalendarizar los pagos de su deuda externa).

**Cuadro 1**

*Países de ingresos medios: distribución del ingreso y restructuración de la deuda*

	<i>Distribución del ingreso</i>			<i>Reestructuración</i>
	<i>Quintiles</i>		<i>Relación</i>	
	<i>Inferior</i>	<i>Superior</i>		
Argentina	4.4	50.3	11.43	Sí
Brasil	2.0	66.6	33.30	Sí
Chile	4.5	51.3	11.40	Sí
Colombia	2.8	59.4	21.21	No
Costa Rica	3.3	54.8	16.61	Sí
Ecuador	1.8	72.0	40.00	Sí
México	4.2	63.2	15.05	Sí
Panamá	2.0	61.8	30.99	Sí
Perú	1.9	61.0	32.11	Sí
Trinidad y Tobago	4.2	50.0	11.90	No
Uruguay	4.4	47.5	10.80	Sí
Venezuela	3.0	54.0	18.00	Sí
Promedio	3.2	57.7	21.1	83%
China	7.0	39.0	5.57	No
Hong Kong	6.0	49.0	8.17	No
Indonesia	6.6	49.4	7.48	No
Corea	6.5	45.2	6.95	No
Malaysia	3.5	56.0	16.00	No
Filipinas	3.9	53.0	13.59	Sí
Singapur	6.5	49.2	7.57	No
Taiwan	8.8	37.2	4.23	No
Tailandia	5.6	49.8	8.89	No
Promedio	6.0	47.5	8.70	11%
Egipto	4.6	48.4	10.52	No
Hungría	10.0	34.0	3.40	No
India	4.7	53.1	11.30	No
Israel	8.0	39.0	4.88	No
Costa de Marfil	2.4	61.4	25.58	Sí
Kenia	2.6	60.4	23.23	No

<sup>3</sup> La afirmación conserva su validez incluso luego de considerar el ingreso per cápita. Véanse Berg y Sachs (1988).

**Cuadro 1** (Conclusión)

	<i>Distribución del ingreso</i>			
	<i>Quintiles</i>		<i>Relación</i>	<i>Reestructuración</i>
	<i>Inferior</i>	<i>Superior</i>		
Mauricio	4.0	60.5	15.13	No
Marruecos	4.0	49.0	12.25	Sí
Portugal	5.2	49.1	9.44	No
España	6.0	45.5	7.58	No
Sri Lanka	6.9	44.9	6.51	No
Túnez	6.0	42.0	7.00	No
Turquía	2.9	60.6	20.90	Sí
Yugoslavia	6.6	41.4	6.27	Sí
Promedio	5.3	49.2	11.7	29%
Promedio general	4.8	51.7	14.1	43%

*Definiciones y fuentes.* Reestructuración: de la deuda externa con acreedores comerciales entre 1982 y 1987. Fuente: Banco Mundial (1986, 1987b).

Información sobre distribución del ingreso: originalmente proviene de encuestas a los hogares. Las encuestas fueron por lo general levantadas a fines de los años sesenta o principios de los setenta. Fuente: Tomado de Berg y Sachs (1988). Véase el trabajo para mayor detalle sobre las fuentes primarias.

La mayoría de los males de la región parecen enraizarse en los agudos conflictos que se derivan en la extrema inequidad en la distribución del ingreso, en la misma medida que el éxito económico del este de Asia parece vincularse con la estabilidad social asociada con la mayor igualdad de los ingresos. En América Latina es frecuente que las devaluaciones necesarias se pospongan debido a su efecto negativo en los salarios reales y a que favorecen las rentas que se obtienen por la producción de bienes primarios. En muchos casos persisten las políticas comerciales restrictivas, en parte por la creencia de que una orientación de la economía hacia afuera reduce los salarios urbanos en favor de las ganancias de los exportadores, entre los que se incluyen ricos terratenientes y productores de bienes primarios. Frecuentemente se rechaza la austeridad fiscal, aun en condiciones de alta inflación, porque se teme que pueda acarrear agitación generalizada. Realistas o no, estas preocupaciones forman la base de la amplia resistencia que existe en América Latina a las recetas "ortodoxas" para el ajuste de los desequilibrios macroeconómicos.

En este trabajo se examina en detalle un tipo común de fracaso en la política económica en América Latina: el ciclo de política populista. Carlos F. Díaz-Alejandro realizó un recuento brillante y sucinto del populismo económico en un ensayo de 1981 titulado "Planes de estabilización en América Latina", que coincide en gran medida con las conclusiones de este trabajo. Este tipo particular de comportamiento, caracterizado por políticas macroeconómicas excesivamente expansionistas que conducen a una alta inflación y a severas crisis en la balanza de pagos, se ha repetido con tanta frecuencia y con rasgos tan similares, que refleja llanamente los vínculos entre el con-

flicto social y un desempeño económico débil.<sup>4</sup> El populismo económico ayuda a explicar el hecho de que en 1988 no menos de cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Nicaragua y Perú) tuvieron tasas de inflación de varios cientos por ciento o más, mientras que en el resto del mundo no se presentó un solo caso de inflación de tres dígitos.<sup>5</sup> Otros cuatro países latinoamericanos tuvieron inflación de entre 50 y 100 por ciento: Ecuador, México, República Dominicana y Uruguay. Desde luego que los factores externos han contribuido también de manera importante en la actual crisis de la región.<sup>6</sup>

En el trabajo se critica severamente el enfoque populista y se presenta un cúmulo de evidencia histórica que muestra que los experimentos populistas tienden a concluir en desastres económicos y políticos. Sin embargo esta posición no debe interpretarse como una acusación contra los objetivos de los líderes populistas (por ejemplo, una mejor distribución del ingreso en sociedades sumamente desiguales), sino contra las estrategias macroeconómicas específicas que se emplearon para tratar de alcanzar dichos objetivos. Tampoco constituye un respaldo a las formas extremas de "ortodoxia" que se aplicaron luego del colapso de un experimento populista (por ejemplo, el régimen de Pinochet en Chile después de la caída de Allende en 1973). Los vaivenes entre populismo y ortodoxia extrema demuestran, más que nada, la incapacidad de América Latina para encontrar un consenso básico, un camino intermedio en términos políticos, sociales y económicos. Finalmente, cabe señalar que el populismo económico (al menos tal y como aquí se emplea el término), ha sido adoptado por gobiernos que representan un intervalo amplio en el espectro político, y no ha sido un recurso exclusivo de la derecha o de la izquierda. Gobiernos derechistas (como en el caso de los militares brasileños en 1979-1980) han empleado tácticas económicas populistas del mismo corte que las usadas por regíme-

<sup>4</sup> Adviértase que el término "populismo" tiene varios significados, tanto en la esfera económica como en la política. No me ocuparé aquí del concepto empleado en la política, sino en relación con el manejo de la macroeconomía. Claro que, como se explica más adelante, un aspecto crucial para entender el populismo económico reside en la comprensión adecuada de la base y de los objetivos políticos de los líderes populistas.

<sup>5</sup> Los países fueron Argentina (372%), Brasil (816.1%), Nicaragua (7 778.4%), y Perú (1 307.1%). Los datos son de CEPAL (1988), cuadro 5, p. 21. Las cifras corresponden al periodo noviembre-noviembre, excepto en el caso de Nicaragua que son septiembre-septiembre. México tuvo inflación de tres dígitos en diciembre de 1987 respecto a diciembre de 1986 (159.2%), pero la tasa bajó a 51.7% en diciembre de 1988.

<sup>6</sup> Gran parte de la causa de la inflación alta y de la inestabilidad interna deriva del enorme peso de la deuda externa. Los factores que explican esta acumulación de deuda son complejos, pero incluyen tanto aspectos internos (entre ellos las políticas populistas que son el objeto de análisis de este trabajo) como perturbaciones externas (tasas de interés internacionales extremadamente altas en los ochenta; el repentino recorte del financiamiento externo; etcétera).

nes de izquierda (tales como el del presidente Allende en Chile). Asimismo, gobiernos revolucionarios como el de los sandinistas en Nicaragua siguen con frecuencia tácticas macroeconómicas con modalidades populistas tradicionales.

## 2. Conflicto distributivo y políticas macroeconómicas

La hipótesis central de este trabajo es que la aguda desigualdad de ingresos en América Latina genera fuertes presiones políticas a fin de que las estrategias macroeconómicas eleven los ingresos de los grupos pobres, lo que a su vez acarrea decisiones de política equivocadas y desempeño económico débil. La relación causal entre desigualdad, política económica y desempeño económico es, desde luego, muy compleja y varía en el tiempo y entre países. Además, su demostración es difícil. Antes de analizar la cuestión central de las políticas populistas, conviene examinar algunas evidencias circunstanciales.

En un trabajo reciente, Andrew Berg y yo (1988) detectamos las características estructurales de los países en desarrollo de ingresos medios que permiten explicar cuáles padecieron una crisis de endeudamiento en los ochenta. Desarrollamos al efecto un modelo estadístico de corte transversal sobre la recalendarización de deuda, en el que se relacionaba la probabilidad de que un país en particular restructurase su deuda con diversos rasgos estructurales del propio país, incluyendo el grado de desigualdad de ingresos (tal y como se presenta en el cuadro 1). Nuestro hallazgo más notable fue que los países con mayor inequidad en la distribución del ingreso presentaban una probabilidad significativamente mayor —*ceteris paribus*— de haber realizado un proceso de recalendarización que aquellos con menor desigualdad de ingresos.<sup>7</sup>

Hemos atribuido la correlación entre aguda desigualdad de ingresos y la recalendarización de la deuda al tipo de conducción política en países con inequidades extremas en la distribución del ingreso. Berg y yo sugerimos, entre otras causas, que la desigualdad de ingresos:

- Eleva las presiones para instrumentar políticas fiscales redistributivas en extremo expansionistas.
- Refuerza el poder de las élites económicas para evitar los impuestos necesarios a fin de equilibrar el presupuesto.
- Debilita el apoyo político a medidas de fomento a las exportaciones, que tienden a afectar al salario urbano real en el corto plazo.

<sup>7</sup> Otras variables que contribuyeron a explicar el patrón de recalendarización fueron: 1) el tipo de política comercial (menor probabilidad de que las economías orientadas a la exportación recalendarizasen); 2) la importancia de la agricultura en la economía (menor probabilidad de restructuración por parte de países cuyo sector agrícola representa una gran proporción del PNB), y 3) ingreso per cápita (menor probabilidad de que países más prósperos incurriesen en procesos de restructuración).

Es factible también que un agudo conflicto social, enraizado en la desigualdad de ingresos, contribuya en muchos países al debilitamiento de las instituciones políticas y a la rápida caída de los gobiernos. Más aún, los gobiernos cuya permanencia en el poder es breve y que representan a grupos sociales particulares pueden inclinarse a maximizar el ingreso de dichos grupos mediante el empleo del poder adquisitivo futuro del país (por ejemplo, drenando las reservas internacionales). Alesina y Tabellini (1987) han demostrado esta cuestión en un esquema teórico formal.

La crisis de endeudamiento de los ochenta representa sólo el caso más reciente en el que los países de América Latina se han mostrado especialmente propensos a incurrir en elevados déficit presupuestarios que generan alta inflación y crisis en la balanza de pagos. En numerosas ocasiones, los gobiernos de América Latina han aumentado sus déficit presupuestarios de manera *rápida y significativa* con el propósito de lograr diversos objetivos distributivos. Denomino a estos casos episodios "populistas" extremos. En todas estas experiencias los gobiernos han argüido explícitamente que dichas políticas son necesarias para corregir inequidades evidentes en la distribución del ingreso y para mejorar el nivel de vida de los sectores pobres. Con frecuencia, la inclinación por esas medidas (no obstante el hecho de que generalmente fracasan en sus objetivos, excepto en el muy corto plazo) deriva de los factores mencionados: fuertes presiones para elevar el nivel de vida de los grupos con menores ingresos; corta estadía de los gobiernos; incapacidad de imponer impuestos a los grupos privilegiados para financiar el gasto social, etcétera.

Existe otra característica estructural particular de muchos países latinoamericanos que refuerza la inclinación populista. Debido a la tajante división entre un sector de bienes no comerciables intensivo en el uso de mano de obra y un sector exportador basado en la explotación de recursos primarios, las expansiones fiscal y monetaria pueden elevar fuertemente tanto los salarios reales urbanos en el corto plazo como las ganancias en el sector de bienes no comerciables, a expensas de los ricos propietarios de los recursos primarios. En el contexto de la profunda y continua lucha distributiva entre estos grupos, las políticas expansionistas resultan especialmente atractivas en el corto plazo para los gobiernos apoyados por los sectores obreros urbanos.

Antes de introducir un marco macroeconómico para comprender este tipo de populismo, es conveniente recordar algunas de las raíces históricas de tales políticas. Como lo documenta un gran número de estudios en ciencia política e historia económica, la política en América Latina experimentó un profundo cambio en los años veinte y treinta con el surgimiento de una urbanización extensiva. Luego de un largo periodo en el que la política fue ejercida casi exclusivamente por élites de terratenientes, surgió una oleada de líderes políticos de origen urbano con una base de apoyo multclasista que incluía al proletariado de las ciudades, a la burocracia de un sector pú-

blico en expansión y a la población urbana marginada (esto es, al sector informal). En términos políticos, el "populismo" se refiere a estos movimientos urbanos, multclasistas, que al menos en sus inicios son encabezados por un líder carismático que llega al poder mediante elecciones, con el apoyo del recién emancipado proletariado urbano. Como lo señala Drake (1982), los líderes de los nuevos movimientos populistas arriban al poder con la promesa de "satisfacer de inmediato las necesidades síquicas y materiales de los desvalidos de la sociedad" (p. 218).

Tal y como lo plantean Conniff (1982) y Drake (1982), los primeros movimientos populistas, como el de Argentina bajo Juan Perón y el de Brasil bajo Getulio Vargas, comparten características comunes que incluyen: una base urbana multclasista; el acceso al poder mediante un triunfo electoral que descansa en el voto de la clase trabajadora de las ciudades; un liderazgo carismático, y el énfasis en el activismo estatal para incorporar a los trabajadores "a un proceso de industrialización acelerada a través de medidas de corte redistributivo" (Drake, 1982, p. 218).

Es interesante observar que normalmente los líderes populistas aplicaron políticas distributivas más que redistributivas, es decir, buscaron la manera de elevar los ingresos de los pobres sin recurrir a gravámenes explícitos o a la confiscación de las propiedades de las clases altas. En algunas ocasiones esta omisión se explica por el temperamento del líder populista y sus seguidores, y en otras fue simplemente el resultado de la falta de poder político para instrumentar nuevas formas de imposición progresiva.

#### *Un modelo macroeconómico del populismo económico*

Considérese el siguiente modelo macroeconómico, desarrollado con mayor detalle en Sachs (1989). Supóngase que la economía, como es característico en América Latina (al menos como burda simplificación), tiene dos sectores principales: uno exportador de bienes primarios y otro productor de manufacturas y servicios no comerciables (en el cual muchos productores sobreviven al cobijo de barreras proteccionistas). El segundo es muy intensivo en mano de obra en relación con el primero. Para su proceso productivo, el sector de no comerciables emplea, además de fuerza de trabajo, insumos intermedios importados. En el sector exportador hay un factor fijo muy importante (la tierra en la pampa argentina) cuya propiedad se concentra fuertemente en familias adineradas. Este sector emplea en su proceso productivo algunos insumos no comerciables (por ejemplo, transporte).

Supóngase un tipo de cambio fijo en el corto plazo, y controles a los flujos de capital privado al exterior. El tipo de cambio permanece fijo en tanto el banco central tenga reservas de divisas para ese fin. Cuando éstas se agotan, el tipo de cambio se derrumba y se recurre a tasas flotantes. Durante el periodo de tipo de cambio fijo, tanto el precio en moneda nacional



de las exportaciones como el de los insumos importados permanecen fijos, en el supuesto de paridad de poder de compra y dados los precios internacionales de esos bienes. Cuando finalmente el tipo de cambio se deprecia, luego de la pérdida de reservas y de la crisis de balanza de pagos, el precio en moneda nacional de los bienes comerciables se eleva en la misma proporción que la depreciación del tipo de cambio. Considérese entonces una expansión monetaria (por simplicidad, supóngase que el crecimiento del circulante ocurre de manera permanente para financiar un mayor nivel de transferencias reales o subsidios del gobierno al sector privado). Debido a los controles del movimiento de capitales, tal expansión eleva los saldos monetarios reales, reduce la tasa de interés interna e impulsa la demanda. Puesto que el tipo de cambio es fijo, el precio en moneda nacional de las exportaciones e importaciones permanece inalterado. La mayor demanda interna por bienes no comerciables conduce a una elevación de la demanda de mano de obra para producirlos, lo que a su vez presiona a los salarios nominales al alza. El mayor costo salarial se traduce en la elevación del precio de los bienes no comerciables.

Bajo supuestos razonables, el salario nominal tenderá a elevarse en mayor proporción que el precio de los bienes no comerciables, puesto que éste consiste en un margen sobre los costos salariales y los precios de los insumos importados, y estos últimos no se elevan. Por tanto, el salario nominal se eleva en relación con los precios de los no comerciables, de las importaciones y de las exportaciones. Se puede concluir así que la expansión conduce a un alza de los *salarios de consumo reales*, definidos como el cociente de salarios nominales entre el precio de los bienes de consumo.<sup>8</sup> En otras palabras, el salario real se eleva conforme el tipo de cambio real se aprecia (éste se define como el cociente del precio de los bienes comerciables entre el de los no comerciables, y una apreciación significa la caída del precio relativo de los comerciables).

Varios fenómenos más acompañan la apreciación del tipo de cambio real. El precio de las exportaciones descenderá en relación con el de los no comerciables. En la medida en que el sector exportador emplee estos últimos insumos, la apreciación real conducirá a una contracción de sus ganancias y a una disminución de la oferta exportable. Junto con las menores exportaciones, se producirá un aumento de la demanda de insumos importados por parte del sector de los no comerciables, y consecuentemente un déficit comercial. En ciertos países (en especial Argentina que exporta alimentos) las exportaciones son también bienes de consumo importantes.

<sup>8</sup> En el modelo de Sachs (1989) se supone que sólo el consumo de no comerciables desciende. Toda la producción de bienes exportables va al extranjero, y todas las importaciones se emplean como insumos intermedios en la producción de no comerciables. Los supuestos particulares acerca de la canasta de consumo deben modificarse obviamente de un país a otro.

En ese caso, la elevación de los salarios en relación con el precio de las exportaciones es otra razón para esperar un incremento en el salario de consumo real.

Si aquí terminase la historia (como sería el deseo de la mayoría de los líderes populistas), tendríamos un final feliz de la expansión. Los salarios reales y la producción de bienes no comerciables se elevan. Si la oferta de mano de obra responde a los mayores salarios, también aumenta el empleo. Las ganancias del sector exportador descienden, pero como la propiedad de los recursos está tan concentrada en los grupos de altos ingresos, las implicaciones políticas serán menores, o incluso favorables, para un gobierno que se apoya en los asalariados urbanos. El problema, sin embargo, radica en el déficit comercial que resulta de la expansión. Éste se debe financiar mediante una pérdida de reservas de divisas (o de un mayor endeudamiento externo si los acreedores foráneos están dispuestos a hacer nuevos préstamos). Y, finalmente, las reservas o la capacidad de endeudamiento se agotan.

La expansión puede continuar hasta que estalla una crisis de balanza de pagos al agotarse las reservas internacionales y la capacidad de endeudamiento necesarias para mantener el tipo de cambio fijo. En ese momento se deprecia drásticamente el tipo de cambio nominal a fin de producir una depreciación real que baje los salarios reales, restaure la rentabilidad de las exportaciones y reduzca la demanda interna mediante la disminución de los saldos monetarios reales y la contracción del crédito. Los incrementos del salario real de la fase de expansión se anulan. La depreciación real debe ser de magnitud suficiente para restaurar el equilibrio comercial, puesto que no existe crédito externo disponible para financiar un déficit. De hecho, la depreciación real debe ser superior a la apreciación inicial dado que durante la fase expansiva la economía perdió su acervo de divisas así como capacidad de producción en el sector exportador debido a su descapitalización. En consecuencia, la caída del salario real debe superar casi seguramente el repunte inicial.

Si la expansión fiscal con que se inició el proceso no se revierte al presentarse la crisis de balanza de pagos, la economía permanecerá con una política monetaria expansionista bajo tipo de cambio flotante. El resultado será un incremento sostenido de la inflación. En efecto, luego del derrumbe del tipo de cambio, el déficit presupuestario se financia mediante el impuesto inflacionario en condiciones de tipo de cambio flexible, en vez de hacerse mediante el empleo de reservas bajo tipo de cambio fijo.

Cabe señalar que en la etapa descendente de este ciclo la tendencia es que los gobiernos populistas intenten impedir una reversión de las ventajas iniciales. Por ejemplo, en lugar de permitir una devaluación al agotarse las reservas pueden instrumentar controles cambiarios para racionar las escasas divisas. Esto genera un mercado negro que encarece el tipo de cambio y eleva el precio en moneda nacional de los bienes importables (que se adquieren, en el margen, con dólares del mercado negro) en relación con el

de las exportaciones (cuyo ingreso debe ser canjeado en el banco central a la paridad oficial). En el corto plazo, el resultado es un mayor sesgo anti-exportador, el incentivo a la subfacturación de las exportaciones y el contrabando.

Con el tiempo, estas distorsiones conducen a una devaluación oficial y a la reunificación del tipo de cambio para transacciones en cuenta corriente. Hacia el final del ciclo populista, los gobiernos casi siempre coquetean con el expediente del control de precios y salarios, a fin de intentar (infructuosamente) que el salario real no se derrumbe. Como sucede en el ámbito cambiario, los controles de precios conducen al surgimiento de mercado negro, a sobreprecios y escasez, y finalmente a su eliminación cuando las distorsiones resultan insostenibles. Pueden dar lugar incluso a medidas más extremas, tales como la nacionalización de los bancos en México en 1982 o en Perú en 1987.

Debe advertirse que un ambiente de conflicto social latente provoca este tipo de ciclo populista. Siempre surgen voces que se oponen a la expansión excesiva y advierten correctamente que las ventajas duran poco debido a la restricción de balanza de pagos. Al parecer es la enorme presión política para elevar los salarios reales la que inclina a los hacedores de la política económica hacia una estrategia verdaderamente riesgosa e imprudente. Por otro lado, la política expansionista es atractiva sólo cuando los intereses del sector de bienes no comerciables predominan sobre los del de comerciables, y cuando no existe una norma social básica que rija su respectiva participación en los beneficios. En otras palabras, para que esta estrategia sea atractiva, debe existir una lucha abierta por la participación en el ingreso entre los dos sectores, y los representantes de los sectores no comerciables deben detentar el control político.

En países con un sector exportador diversificado, o políticamente influyente, de bienes que compiten con las importaciones, es probable que existan fracciones de electores que se opongan firmemente a una apreciación real del tipo de cambio. Por ejemplo, el sector agrícola de muchos países del este de Asia está constituido por millones de pequeños propietarios cuyo mero número les da fuerza política. Como se plantea en Sachs (1985), esta diferencia respecto a América Latina, donde el sector agrícola está en manos de una "oligarquía" rural, contribuye a explicar la mayor oposición política a la sobrevaluación cambiaria en Asia, así como el mayor rechazo a las medidas populistas.

#### *Episodios históricos del populismo económico en América Latina*

El ciclo populista se ha repetido con frecuencia en América Latina, siempre con los mismos efectos desastrosos. En esta sección veremos que los mecanismos de expansión y colapso han sido tan similares en los diversos casos

que justifican una descripción común de estas experiencias. Para demostrar este planteamiento, se emplearán cuatro episodios: 1) Argentina, 1946-1949, con Juan Perón en el poder; 2) Chile, 1971-1973, con Salvador Allende; 3) Brasil, 1985-1988, con José Sarney, y 4) Perú, 1985-1988, con Alan García. Muchos otros casos podrían haberse incluido, como los de Bolivia, 1982-1985, con Hernán Siles Suazo; Brasil, 1962-1964, con João Goulart; Chile, 1952-1955, con Carlos Ibáñez; México, 1979-1982, con José López Portillo, y Nicaragua, 1980-1987, durante el gobierno sandinista.<sup>9</sup>

A continuación haré una breve reseña histórica de las cuatro experiencias consideradas en este trabajo, para luego demostrar sus rasgos cualitativos comunes.

#### 1) Argentina, 1946-1949

Juan Perón inició su ascenso al poder con el golpe militar de 1943, el cual derribó al gobierno conservador que de igual manera se había instalado en 1930. El viejo régimen, sustentado en los intereses conservadores de los terratenientes, fue sustituido por un movimiento nacionalista y aliberal que promovía el objetivo de una rápida industrialización. Inicialmente, Perón trabajó como asesor laboral del nuevo gobierno, y luego en forma sucesiva como secretario de Trabajo, ministro de Guerra y vicepresidente, para finalmente obtener un resonante triunfo en las elecciones presidenciales de 1946. Perón empleó la base política de los trabajadores urbanos como su escalón a la presidencia. Como secretario de Trabajo ejerció presión para lograr la extensión de los beneficios de la seguridad social, la negociación colectiva, un sistema de bonos salariales e incrementos al salario mínimo. La principal confederación obrera, la CGT, aumentó enormemente su poderío y apoyó la candidatura presidencial de Perón.

Las medidas económicas de Perón entre 1946 y 1949 prácticamente definen la mecánica de las políticas populistas apoyadas en los sectores urbanos. Las políticas monetaria y fiscal fueron sumamente expansionistas. El tipo de cambio nominal se mantuvo fijo, lo que condujo a una enorme sobrevaluación en términos de la paridad del poder de compra. Los salarios reales se elevaron como resultado tanto de la expansión como del apoyo directo del gobierno a las negociaciones de la CGT. La política comercial fue altamente proteccionista con el propósito de erigir una base industrial interna al cobijo de las barreras arancelarias. Las metas redistributivas fueron explícitas, e incluyeron tanto la intención de elevar el salario urbano

<sup>9</sup> Con frecuencia se interpreta el experimento sandinista como una experiencia revolucionaria. En mi opinión, tal interpretación exagera la novedad de la política sandinista, que tiene fuertes raíces en la tradición populista latinoamericana. Recuérdese que hacia 1987, la combinación de iniciativas populistas con el gran peso de la guerra condujo a una tasa de inflación de alrededor de 11 000 por ciento.

como la de exprimir a la antigua oligarquía agrícola en beneficio de los sectores urbanos en ascenso. La participación de los ingresos salariales en el PNB creció de 38.7% en 1946 a 45.7% en 1949. Los salarios reales aumentaron 62% en ese periodo.

El fin del auge se hizo evidente en 1948, al caer la producción agrícola y desplomarse la reserva de divisas (de 1 100 millones de dólares en 1946 a sólo 258 millones en 1948). La inflación aumentó y el PNB decreció 4.5% en 1949.

En 1952, cuando Perón finalmente optó por una estrategia más ortodoxa, se mostraba sincero respecto a las motivaciones sociales y políticas de su programa original. En un discurso ante una delegación de trabajadores, citada por Mallon y Sourrouille (1975, p. 12), Perón afirmaba:

La economía *justicialista* [es decir, peronista] sostiene que la producción debe satisfacer en primera instancia las necesidades de la población y sólo exportar excedentes; los excedentes, nada más. Bajo ese principio, por supuesto, estos muchachos comen más y consumen más cada día, y el excedente se reduce. Pero esta pobre gente ha padecido durante cincuenta años; por esa razón los he dejado gastar y comer y desperdiciar lo que han querido durante cinco años. . . . pero ahora debemos sin duda comenzar a reordenar la situación a fin de no derrochar más.

De cualquier forma, Perón no tuvo mucho tiempo para la reordenación, pues fue derrocado por un golpe en 1955.

## 2) Chile, 1971-1973

Al igual que Perón, Salvador Allende llegó al poder por el apoyo de los trabajadores urbanos. Recibió 36% de los votos en la elección presidencial de 1970 y llegó al cargo por decisión del Congreso chileno. Su programa fue expansionista y redistributivo, a la manera de Perón, aunque incluyó también metas socialistas (por ejemplo, nacionalizaciones generalizadas y reforma agraria). El gobierno de la Unidad Popular identificó tres problemas económicos principales: *i*) la concentración de la propiedad de los medios de producción; *ii*) la dependencia respecto a los mercados externos, y *iii*) la inequitativa distribución del ingreso.

Durante el primer año de gobierno, la política fiscal fue altamente expansionista, elevándose el déficit fiscal como proporción del PNB de 2.7% en 1970 a 10.7% en 1971. Hacia el último trimestre de 1971 la tasa de crecimiento del crédito al sector público superaba el 300% en términos anuales. El PNB creció 9% en 1971 (en 1970 la tasa fue de 2.1%) y los salarios reales crecieron a un asombroso ritmo de 17% ese año. La participación de los ingresos salariales pasó de 52.3% en 1970 a 61.7% en el año 1971.

Sin embargo, la fase del colapso llegó más rápido que en el caso argen-

tino. En 1972 el crecimiento del PNB fue negativo y la inflación saltó a 163%. Las reservas internacionales se derrumbaron, lo que condujo a la implantación de rígidos controles cambiarios con 15 distintos tipos de cambio (entre los extremos la razón era 60 a 1). En 1973 el producto cayó a -5.6% y la inflación alcanzó 500%. Allende fue derrocado por un golpe militar en septiembre de 1973.

### 3) Brasil, 1985-1988

Luego de 21 años en el poder, los militares cedieron el gobierno a un presidente civil nombrado por un colegio electoral, cuyos miembros habían sido escogidos por elección en 1982.

Debido a la muerte del presidente electo, Tancredo Neves, la víspera de su toma de posesión, el vicepresidente electo José Sarney asumió el cargo. Sarney llegó a la presidencia por verdadero accidente. Fue escogido por Neves para satisfacer a los militares, pues Sarney había sido miembro del partido conservador que apoyó al régimen militar. De pronto se convirtió en la cabeza del gobierno de Neves, que había sido respaldado por un partido progresista de oposición, el PMDB, contrario al dominio militar. Las exigencias populares eran fuertes, en particular luego de dos décadas de un gobierno militar que eliminó los derechos de los trabajadores, y de cuatro años de austeridad en el contexto de la crisis de la deuda latinoamericana.

A principios de 1986, Sarney avaló las metas del PMDB al respaldar un programa "heterodoxo" de estabilización, el llamado Plan Cruzado. Independientemente de las intenciones originales del programa respecto a las políticas fiscal y monetaria, su instrumentación se hizo al estilo populista, con alzas significativas de los salarios reales, sobrevaluación de la moneda y un enorme déficit presupuestario. Como en los casos argentino y chileno, los resultados iniciales fueron extraordinarios: crecimiento rápido, elevación de los salarios reales y baja inflación. La retórica prolaboral del régimen se acentuó al producirse los primeros éxitos del Plan Cruzado.

El Plan se derrumbó rápidamente sin duda debido a las condiciones iniciales tan desfavorables, en especial la muy alta deuda externa heredada. El superávit comercial brasileño se hundió de un promedio mensual de alrededor de 1 000 millones de dólares en 1985 a un déficit de 326 millones en el último trimestre de 1986. Al deteriorarse la reserva de divisas, el tipo de cambio tuvo que devaluarse drásticamente a finales de 1986, lo cual provocó una explosión inflacionaria, y la reversión del crecimiento salarial y del producto que se había logrado al comienzo del programa.

En 1987, Luiz Carlos Bresser Pereira, nuevo ministro de finanzas, intentó orientar la política hacia la estabilización mediante la reducción del déficit público (para los detalles véase Bresser Pereira, 1988a). En medio de la batalla política para mantenerse en el poder el mayor tiempo posible, el presidente Sarney no apoyó a su ministro y cedió ante las presiones popu-

listas que eran apoyadas por el Congreso. Además, como lo ha escrito Bresser, una verdadera estabilización requeriría un pacto social:

Siempre he sido escéptico acerca de un pacto social en Brasil, pues se requiere en primer lugar un pacto político —un acuerdo amplio entre las principales fuerzas políticas del país respecto a las reformas sociales, además de los salarios (p. 28).

Hacia el otoño de 1988, y con el nombramiento de otro Ministro de Finanzas, las perspectivas de evitar la hiperinflación en Brasil son aún dudosas. Durante los meses de verano, la inflación alcanzó 1 000% en términos anuales.

#### 4) Perú, 1985-1988

Luego de 12 años de gobierno militar se restableció en Perú un régimen civil con la elección del presidente Fernando Belaúnde en 1980. Este gobierno osciló entre las políticas liberales de austeridad auspiciadas por el FMI y las de corte "desarrollista" (con fuertes gastos en obras públicas) impulsadas por el presidente. En 1983, la combinación de condiciones climáticas adversas, elevados pagos de la deuda externa y desequilibrios macroeconómicos derivaron en una reducción notable de 12% en el PNB y en una inflación de 125%. Hacia el final del régimen de Belaúnde en 1985, la inflación alcanzó tasas anuales de 150%, y los salarios reales habían caído 40% de 1980 a 1985.

Alan García asumió la presidencia en julio de 1985 con la intención de bajar la inflación y reactivar el crecimiento y los salarios reales simultáneamente. El APRA, el partido del presidente, tenía una larga tradición populista, y los militares le habían mantenido lejos del poder por el temor a sus tendencias populistas. La política inicial de García se basó en: *i*) la limitación unilateral de los pagos del servicio de la deuda a 10% de los ingresos por exportaciones; *ii*) una pequeña devaluación y el incremento de los precios del sector público, seguidos de la congelación de los precios y el tipo de cambio; *iii*) un elevado incremento de los salarios en el sector público, con el objetivo explícito de estimular la demanda interna.

Con esta mezcla de políticas, la economía tuvo un auge en 1986: el PNB se incrementó 8.6% y los salarios reales crecieron a una asombrosa tasa de 26.7%. El déficit del sector público como proporción del PNB pasó de 4.4% en 1985 a 7.9 en 1986. Gracias al tipo de cambio fijo, la inflación descendió de una tasa anual de 158% en 1985 a 63% en 1986. Como era de esperar, el presidente ganó una enorme popularidad personal: en 1986 la tasa de aprobación a sus políticas superó 90%. Como suele suceder en estos programas, los únicos signos evidentes de problema aparecieron en el sector externo. El saldo comercial pasó de un superávit de 1 172 millones

de dólares en 1985 a un déficit de 65 millones de dólares en 1986. Además, el tipo de cambio real se apreció sensiblemente.

En 1987, las variables financieras se deterioraron aún más, pues la inflación se duplicó respecto a la de 1986, alcanzando una tasa de 114.5%. El déficit público se amplió a más de 10% del PNB, el saldo comercial de hizo más negativo (460 millones de dólares) y el tipo de cambio real sufrió una apreciación aún mayor. No obstante, el crecimiento del producto y los salarios reales se mantuvo elevado.

Hacia 1988, las reservas internacionales se agotaron y se produjo un derrumbe total de la situación. Se prevé que el PNB disminuya 4% y la inflación rebase 1 000%. Sólo en septiembre de 1988 los precios se elevaron 117%. La popularidad del presidente había caído a 16%, y la prensa propagaba rumores acerca de su posible dimisión.

#### *Rasgos comunes de las experiencias históricas*

Un argumento de este trabajo es que los episodios populistas tienen una dinámica política y económica común, independientemente de que se produzcan en distintos países o incluso en diferentes décadas. Pueden destacarse varios rasgos comunes. En el aspecto político, en todas las experiencias ha asumido el poder un gobierno apoyado por los sectores urbanos, con la intención de elevar —drástica y rápidamente— el nivel de vida de los trabajadores de las ciudades. En tres de los cuatro casos (Argentina, Brasil y Perú) el nuevo gobierno surgió luego de largos periodos de conservadurismo, de manera que las presiones sociales que enfrentaron fueron muy intensas. En el ámbito económico, todos los programas se caracterizaron por los siguientes elementos: una fase inicial de rápido crecimiento del producto y los salarios, con precios estables, y una fase posterior de contracción del PNB y los salarios reales, con inflación explosiva.

El punto de inflexión ocurre con la caída del tipo de cambio real y el agotamiento de las reservas de divisas y del acceso al crédito externo. En efecto, la duración de la fase de crecimiento es una función casi exclusiva de las reservas internacionales. En el caso de Argentina, Perón heredó los excedentes comerciales de la época de la guerra que le permitieron desarrollar su programa durante varios años. En Chile, Allende dispuso de una reserva más modesta. En Perú, García *creó* las reservas que necesitaba mediante una política de suspensión unilateral de los pagos de la deuda. En Brasil, el Plan Cruzado tuvo una duración especialmente corta en virtud de que se instrumentó en medio de una grave crisis de deuda externa y puesto que no se siguió el ejemplo de García de suspender el servicio de la deuda (es interesante hacer notar que Brasil tomó esta medida después del derrumbe del programa, en un momento en que se contaba con menor poder de negociación a escala internacional y menor cohesión política interna).



En las gráficas 1 a 6 se presenta una confirmación visual contundente de estos rasgos comunes (la información básica y las fuentes se proporcionan en el apéndice). El ejercicio consiste en sobreponer las experiencias de los cuatro episodios, ordenándolas de acuerdo con el inicio de las medidas populistas. En la gráfica 1 se presenta el crecimiento del PNB. En todos los casos, las tasas son altas al principio y se hacen negativas hacia el cuarto año (las tasas de crecimiento en 1988 para Brasil y Perú son estimaciones). En Argentina, Chile y Perú el crecimiento se acelera entre los años uno y dos, luego se hace lento en el tres y finalmente negativo en el cuarto año. En estos tres casos el colapso fue muy severo, con tasas negativas de más de 4 por ciento.

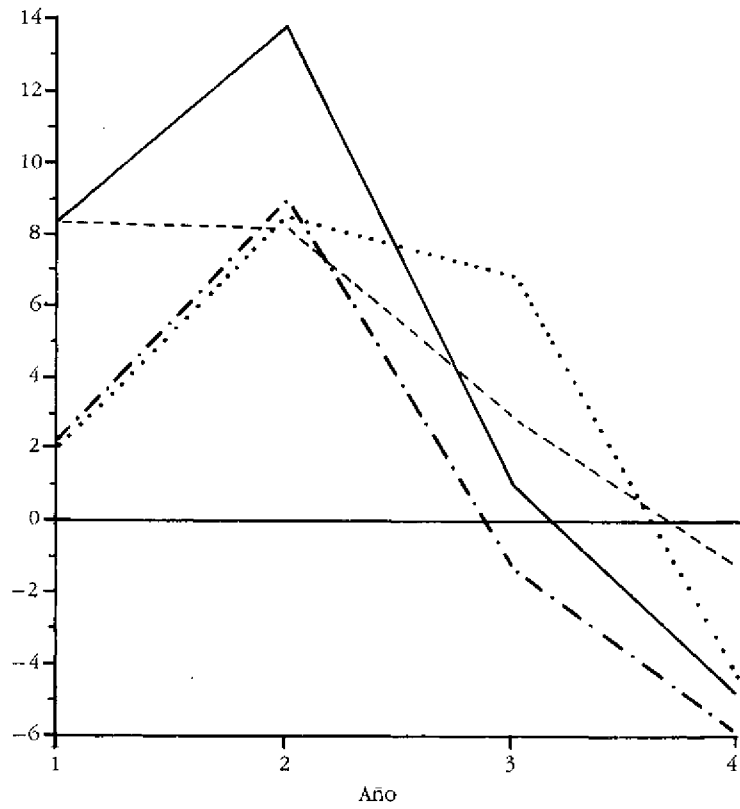
La gráfica 2 muestra la evolución de la inflación, que nuevamente es similar en todos los casos. El episodio populista se inicia con una reducción de la inflación como resultado de la fijación del tipo de cambio nominal. Hacia el tercer año, la inflación comienza a acelerarse, en especial en el caso de Brasil (donde el Plan Cruzado se derrumbó con particular rapidez). Al cuarto año, la inflación había alcanzado varios centenares por ciento en Brasil, Chile y Perú. En la Argentina de Perón dicho fenómeno alcanzó niveles (apenas arriba de 30%) que eran altos en comparación con la estabilidad de precios de los años treinta y principios de los cuarenta, aunque muy bajos en relación con los de años posteriores. Perón inició su mandato con una economía de bajas expectativas inflacionarias y un elevado acervo heredado de reservas internacionales.

La gráfica 3 presenta información acerca de una meta crucial de las políticas populistas: el salario real. El crecimiento de esta variable es elevado durante los dos primeros años del programa, disminuye en el tercero y finalmente se revierte cuando la crisis de balanza de pagos golpea a la economía. En Chile en 1973, el salario real cayó 32%; en Perú en 1988, la caída fue de 34.5%, y en Brasil (Rio de Janeiro) disminuyeron 16% en 1987 y 12.8% en 1988.<sup>10</sup>

Las gráficas 4 a 6 ilustran el talón de Aquiles de todas las experiencias: el sector externo. El volumen de exportaciones como proporción del PNB (gráfica 4) cae en todos los países, en tanto que la razón de reservas internacionales-importaciones se derrumba durante el segundo año del programa (gráfica 5). Una de las razones principales de esta caída se ilustra en la gráfica 6: la sensible y sistemática apreciación del tipo de cambio real, definido como el tipo de cambio nominal respecto al dólar, dividido por cociente del índice de precios al consumidor del país en cuestión entre el de Estados Unidos. En todos los países la apreciación alcanza entre 25 y 30%

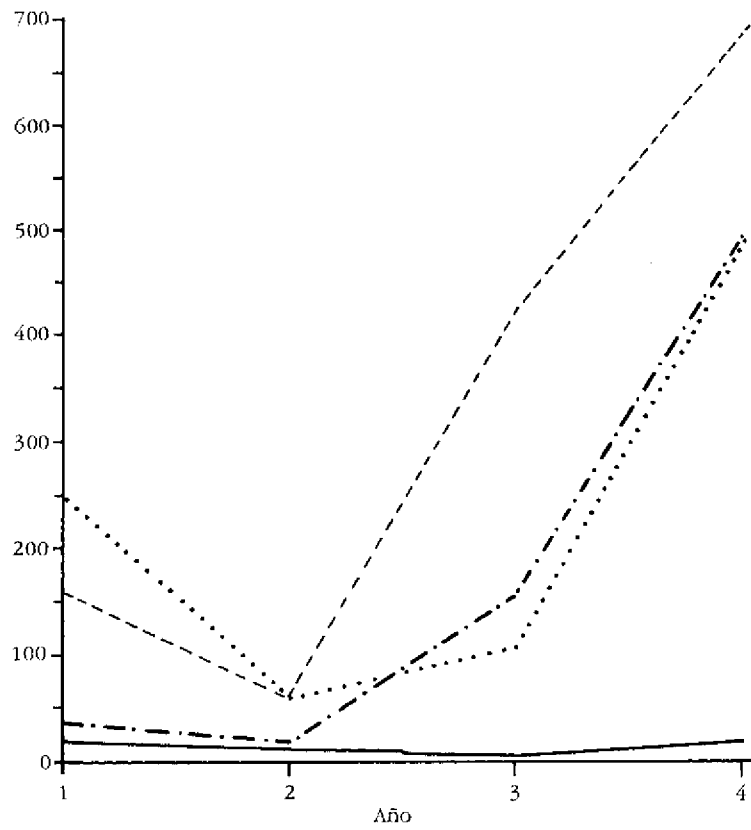
<sup>10</sup> La información de 1987 y 1988 (preliminar) para Perú y Rio de Janeiro es de la CEPAL (1988). Debe advertirse que en Brasil hay una gran discrepancia entre la aguda caída de los salarios reales en Rio de Janeiro y la disminución más moderada en São Paulo.

**Gráfica 1**  
*Crecimiento del PBN durante las experiencias populistas*  
*(Variación porcentual)*



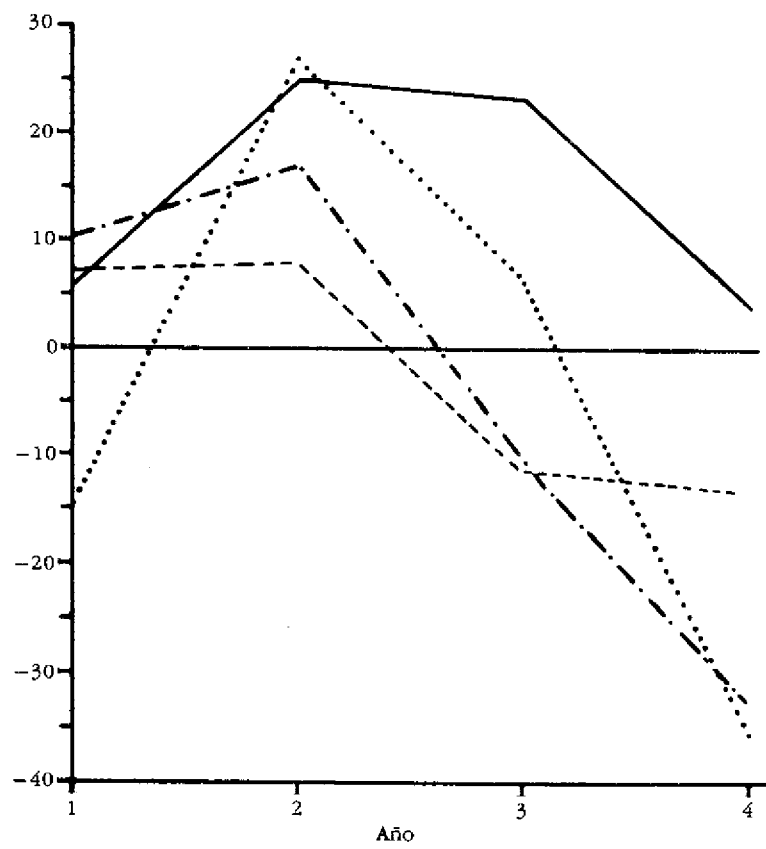
- Argentina, 1946-1949
- - - Chile, 1971-1973
- ..... Perú, 1985-1988
- - - Brasil, 1985-1988

**Gráfica 2**  
*Inflación (precios al consumidor)*  
*(Variación porcentual)*



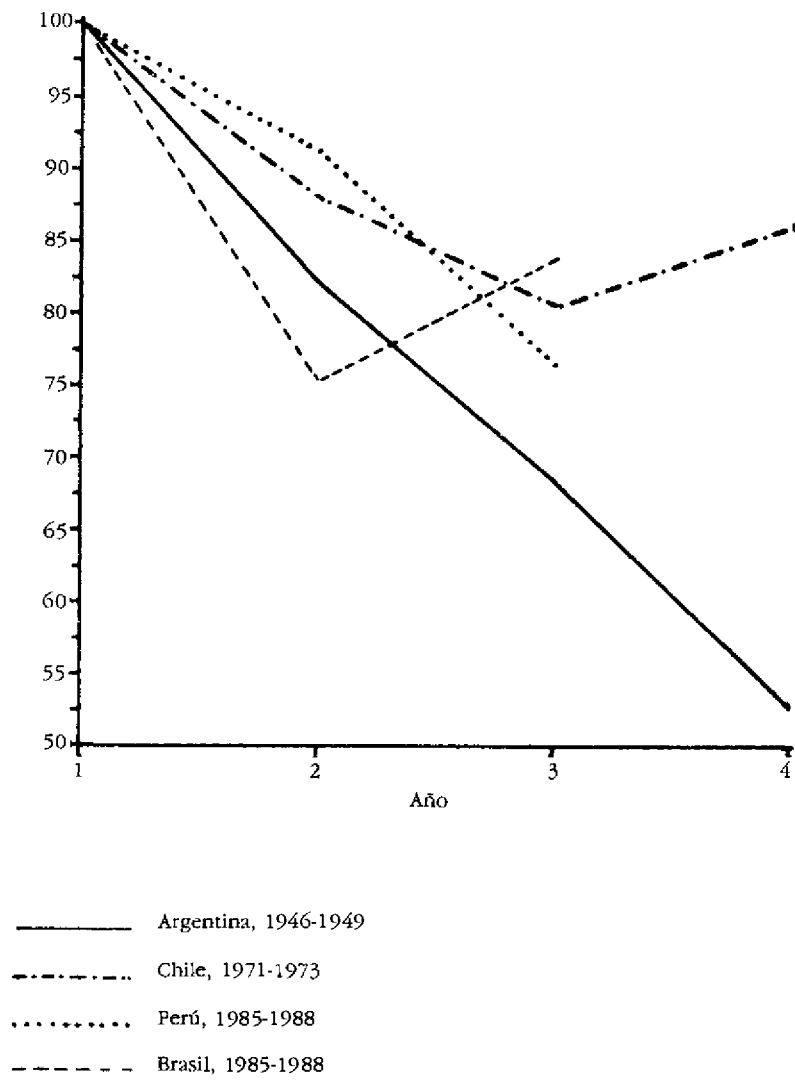
- Argentina, 1946-1949
- · - Chile, 1971-1973
- · · Perú, 1985-1988
- - - Brasil, 1985-1988

**Gráfica 3**  
*Salarios reales*  
*(Variación del salario real, %)*

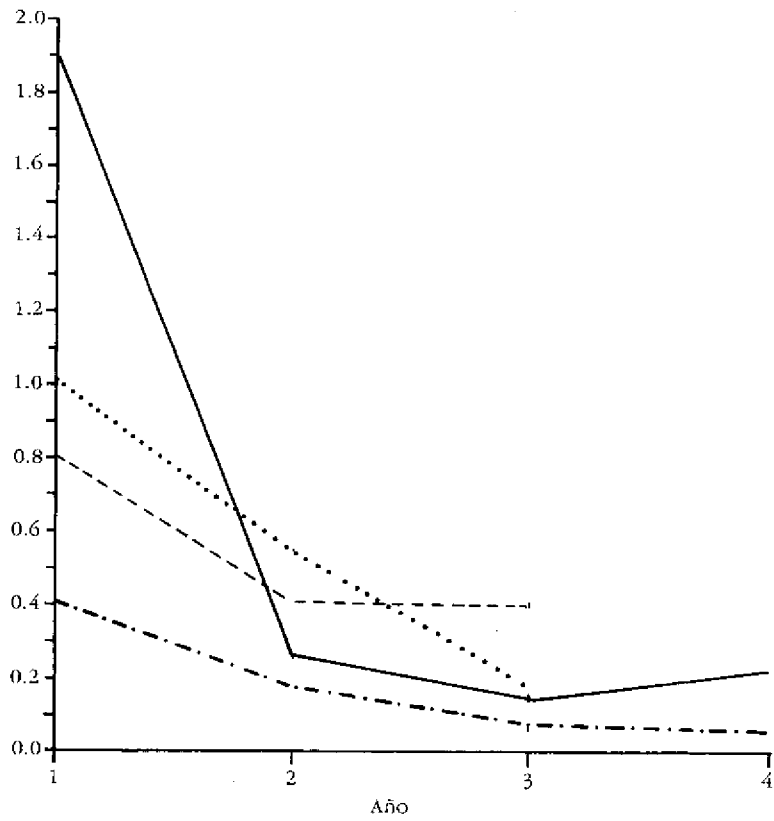


- Argentina, 1946-1949
- . - . Chile, 1971-1973
- ..... Perú, 1985-1988
- - - - Brasil, 1985-1988

**Gráfica 4**  
*Índice del volumen de exportaciones / índice del PNB*

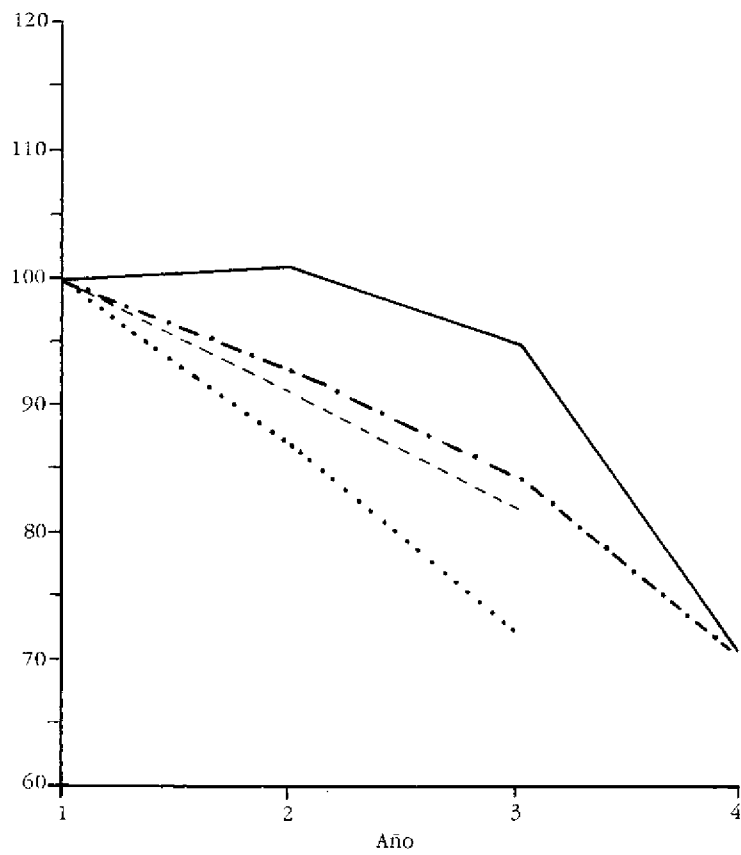


**Gráfica 5**  
*Reservas internacionales / importaciones*



- Argentina, 1946-1949
- - - Chile, 1971-1973
- ..... Perú, 1985-1988
- - - Brasil, 1985-1988

**Gráfica 6**  
*Índice del tipo de cambio real*  
*(Promedio de cada periodo)*



- Argentina, 1946-1949
- · - · Chile, 1971-1973
- ..... Perú, 1985-1988
- - - - Brasil, 1985-1988

en el tercero o cuarto años. Ya se ha señalado que esta apreciación ayuda a explicar el incremento inicial del salario real, así como la reducción de las exportaciones y las reservas internacionales.

### 3. Conclusiones y extensiones

Una gran cantidad de problemas económicos de América Latina en los ochenta se debieron a factores externos. Las tasas reales de interés internacionales alcanzaron niveles inesperados y sin precedente, lo que significó una enorme salida de recursos de los países deudores latinoamericanos. Los precios de sus principales exportaciones se derrumbaron, con frecuencia a los niveles reales más bajos en medio siglo. Y en muchos casos, gobiernos democráticos frágiles debieron intentar levantar a la sociedad de los escombros que, en términos humanos, políticos y sociales, heredaron de regímenes militares previos.

Sin embargo, América Latina no puede evadir totalmente la responsabilidad de la actual crisis. El problema de la deuda ha afectado a países con tradición de indisciplina fiscal. En varios casos este fenómeno alcanzó proporciones alarmantes, sobre todo cuando los gobiernos emplearon políticas fuertemente expansionistas en su intento de resolver añejos problemas de desigualdad y pobreza. En este trabajo se ha revisado la evidencia de que las medidas populistas tienden a provocar inflación explosiva y caída de los salarios reales tan pronto como la expansión fiscal se topa con la restricción de balanza de pagos.

Se ha señalado que el incentivo a las políticas populistas proviene de varios factores, entre los que se cuentan un ambiente de conflicto económico profundo, enraizado en una muy inequitativa distribución del ingreso; la inestabilidad política, con gobiernos de breve duración y horizontes de corto plazo; y una profunda división de intereses sectoriales, reflejada en la aguda oposición entre la clase trabajadora urbana y los exportadores de bienes primarios.

Las experiencias populistas que se han reseñado terminaron en el derrumbe e incluso en tragedia. Perón fue lanzado al exilio, dejando como herencia una economía débil y una sociedad politizada y profundamente dividida; Allende murió por un golpe militar que eliminó la democracia en Chile durante 15 años; Sarney y García encabezan regímenes fallidos, frente al riesgo de la hiperinflación y el derrumbe económico. Persiste entonces la gran incógnita: ¿por qué eligieron estos líderes una estrategia tan peligrosa? Al menos Brasil y Perú debieron aprender las lecciones de las otras dos experiencias.

Quizá la respuesta más precisa, y también la más simplista, es que estos líderes y sus seguidores no comprendieron lo riesgoso del curso de acción que eligieron. Las políticas populistas parecen excelentes al inicio del ciclo.



Sólo el eterno pesimista expresa sus dudas en medio de un auge que ocasiona fuertes alzas en los salarios reales y mantiene la inflación bajo control (o incluso la reduce, como en Brasil y Perú). Los presidentes Perón, Sarney y García alcanzaron niveles notables de popularidad al inicio de sus programas. En esta fase, el problema de la caída de las reservas internacionales se ve como una necesidad técnica. La reflexión de los líderes es que algo surgirá: nuevos créditos, una reducción de las tasas internacionales de interés, un repunte de las exportaciones (*deux ex machina*) o incluso, si es necesario, una moratoria o controles cambiarlos. Después de todo, ¿qué más da un pequeño trastorno en el comercio exterior si las ventajas son el auge de los salarios reales y un rápido crecimiento?

La situación puede tornarse difícil si el propio líder comprende los problemas, pero no así sus seguidores (en el Congreso, en los sindicatos y en las calles). Las presiones por la redistribución pueden ser muy fuertes si el Congreso pugna por un mayor gasto y los electores señalan ese rumbo. Los ministros de finanzas de Brasil comprendieron los peligros de la expansión fiscal en 1987 y 1988, pero fueron incapaces de resistir a un presidente que a su vez se sometía a las presiones populistas del Congreso.

La falta de perspectiva no se limita a los políticos. Diversas escuelas de pensamiento "estructuralista" en economía siguen promoviendo medidas de corte populista. No existe mejor evidencia de ello que el autoelogioso libro *El Perú heterodoxo: un modelo económico* (D. Carbonetto, ed.), publicado en 1987 por los técnicos que concibieron el fallido programa peruano. Precisamente en la víspera del colapso (conforme las reservas de divisas se agotaban), apareció el libro con el siguiente pronunciamiento:

Al enviar este libro a la imprenta se cierra el primer año y medio de la aplicación de las políticas de reactivación en Perú. La información [económica] disponible confirma en general la tesis de que es posible reactivar una economía (cuando se tiene capacidad ociosa) y reducir al mismo tiempo el nivel de inflación.

En este periodo, la inflación se bajó de una tasa anual de 250% a una de alrededor de 65%, en tanto que el PNB creció 8 por ciento.

Sin embargo, el propio éxito logrado en este proceso de reactivación plantea incógnitas que pueden denominarse la segunda etapa del modelo de desarrollo económico peruano. Éstas se refieren a la relación ahorro-inversión y a la capacidad exportadora de la economía en el futuro cercano.<sup>11</sup>

Desafortunadamente, los autores no reconocieron que el fracaso de la segunda fase (obtener ahorros y exportaciones adecuados) es el resultado lógico de la primera fase. Hacia septiembre de 1988 las exportaciones peruanas se derrumbaron y la economía había entrado en la hiperinflación.

<sup>11</sup> Se ha traducido este pasaje a partir de la traducción al inglés del autor. (N. del T.)

En ese momento, el gobierno intentaba un giro de emergencia hacia la estabilización fiscal.

Este problema de la comprensión del fenómeno se complica por la falta de una adecuada "memoria institucional" en la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos. Con cada cambio de régimen se produce un ajuste total del personal del sector público que afecta a amplias capas de la burocracia. En contraste, en el Japón contemporáneo sólo cambia un hombre en cada ministerio al cambiar el gobierno: se trata del propio ministro, pues todos los demás puestos se basan en la promoción interna. En el caso de América Latina, el resultado es la ausencia de una actuación moderadora normal de la burocracia en la formulación de las principales iniciativas. El presidente y sus asesores más cercanos pueden imponer un cambio fundamental de dirección con la única condición de conservarse en el poder.

Finalmente, es importante subrayar un punto de vista ya expuesto al comienzo. Las motivaciones políticas y morales de las políticas populistas no son sólo comprensibles sino en muchos casos verdaderamente nobles. La distribución del ingreso en América Latina constituye una preocupación moral y un acicate para la acción. Además, muchas iniciativas de gobiernos populistas (como la moratoria de la deuda en Perú y Brasil en los ochenta, o los "choques heterodoxos" con que se intentó controlar la inflación) tienen mérito aunque sean controvertidas e integren un programa deficientemente formulado.<sup>12</sup>

Por otra parte, los excesos populistas no constituyen una demostración de los méritos de las políticas ortodoxas extremas que con frecuencia se ponen en práctica tras el colapso del populismo. Muchos de sus adversarios desestiman los problemas de distribución del ingreso y se contentan con lograr presupuestos equilibrados, sin preocuparse por los efectos distributivos. El fracaso del populismo latinoamericano debería promover la búsqueda de un camino intermedio más que interpretarse como la validación de una ortodoxia desenfrenada.

Como es lógico, este trabajo ha planteado más interrogantes que las que ha resuelto. ¿Acaso los factores sociales y políticos aquí descritos explican no sólo las inclinaciones populistas en América latina, sino también la relativa ausencia de estas modalidades en el este de Asia? ¿Las "democracias pactadas" de Colombia y Venezuela constituyen un modelo de estabilidad política para otros países de la región, y avalan la hipótesis de que la estabilidad política contribuye a mantener la responsabilidad fiscal? ¿Cuáles son las

<sup>12</sup> La declaración de Alan García en 1985 de que Perú requería de un alivio en su deuda, y que la elección era "deuda o democracia" fue acertada. Dado el estado de la economía y de la sociedad peruanas en ese momento, la posibilidad de cumplir con el servicio de la deuda en los términos exigidos por la comunidad internacional era remota. Por tanto, la moratoria no podía simplemente descartarse como inadecuada.

vías más eficaces para resolver el añejo problema de la distribución inequitativa del ingreso en América Latina y promover al mismo tiempo la estabilidad de precios, la inversión privada y la acumulación? Estos temas integran una agenda para futuros análisis de la economía política de la región; dicha agenda se hubiese enriquecido enormemente de haber contado con la atención y perspicacia de Ezio Tarantelli.

Traducción: *Oscar Franco*

### Apéndice estadístico Argentina

Año	(1) Variación del PIB (%)	(2) Variación del salario real (%)	(3) Inflación (índice de precios al consumidor) <sup>1</sup> (%)	(4) Reservas/ importaciones	(5) Volumen de las exportaciones/PIB (1946 = 100)	(6) Volumen de las importaciones/PIB (1946 = 100)	(7) Índice del tipo de cambio real (1946 = 100)
1946	8.3	5.7	17.7	1.90	100.0	100.0	100.0
1947	13.8	25.0	13.5	0.28	82.4	177.0	101.3
1948	1.1	23.6	13.1	0.17	69.1	179.7	95.8
1949	-4.5	4.6	31.1	0.25	53.6	129.7	71.8

<sup>1</sup> Representa la variación del costo de la vida en Buenos Aires (promedio anual).  
Fuentes: 1 a 6, C. Díaz-Alejandro (1970); 7, C. Díaz-Alejandro (1970) y *Economic Report of the President*, Washington.

### Chile

Año	(1) Variación del PIB (%)	(2) Variación del salario real (%)	(3) Inflación (índice de precios al consumidor) <sup>1</sup> (%)	(4) Reservas/ importaciones	(5) Volumen de las exportaciones/PIB (1946 = 100)	(6) Volumen de las importaciones/PIB (1946 = 100)	(7) Índice del tipo de cambio real (1946 = 100)
1970	2.1	10.2	34.9	0.41	100.0	100.0	100.0
1971	9.0	17.0	22.1	0.19	88.3	94.3	93.2
1972	-1.2	-10.1	163.4	0.10	81.1	85.8	85.2
1973	-5.6	-32.1	508.1	0.09	87.1	86.9	71.7

<sup>1</sup> Representa la variación del costo de la vida en Buenos Aires (promedio anual).  
Fuentes: 1 a 6, C. Díaz-Alejandro (1970); 7, C. Díaz-Alejandro (1970) y *Economic Report of the President*, Washington.  
Fuentes: 1, 2, 3 y 7, Banco Central de Chile; 4, FMI y CEPAL; 5 y 6, CENAL y Banco Central de Chile.

## Perú

Año	(1) Variación del PIB (%)	(2) Variación del salario real (%)	(3) Inflación (índice de precios al consumidor) <sup>1</sup> (%)	(4) Reservas/ importaciones	(5) Volumen de las exportaciones/PIB (1946 = 100)	(6) Volumen de las importaciones/PIB (1946 = 100)	(7) Índice del tipo de cambio real (1946 = 100)
1985	1.9	-15.0	158.3	1.01	100.0	100.0	100.0
1986	8.5	26.7	62.9	0.55	91.4	127.0	87.5
1987 <sup>a</sup>	6.9	6.7	114.5	0.19	76.9	130.7	72.9
1988 <sup>b</sup>	-4.0	34.5	500.0	n/d	n/d	n/d	n/d

<sup>1</sup> Representa la variación del costo de la vida en Buenos Aires (promedio anual).

Fuentes: 1 a 6, C. Díaz-Alejandro (1970); 7, C. Díaz-Alejandro (1970) y *Economic Report of the President*, Washington.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Estimación.

Fuentes: 1 y 7, Apoyo, S.A.; 2, CEPAL; 3, 5 y 6, Apoyo, S.A., y CEPAL; 4, FMI y Apoyo, S.A.

## Brasil

Año	(1) Variación del PIB (%)	(2) Variación del salario real (%)	(3) Inflación (índice de precios al consumidor) <sup>1</sup> (%)	(4) Reservas/ importaciones	(5) Volumen de las exportaciones/PIB (1946 = 100)	(6) Volumen de las importaciones/PIB (1946 = 100)	(7) Índice del tipo de cambio real (1946 = 100)
1985	8.3	7.2	248.5	0.81	100.0	100.0	100.0
1986	8.2	8.1	63.5	0.41	75.6	106.4	91.5
1987 <sup>a</sup>	3.0	-16.0	432.0	0.42	84.5	106.1	82.6
1988 <sup>b</sup>	-1.0	-12.8	700.0	n/d	n/d	n/d	n/d

<sup>1</sup> Representa la variación del costo de la vida en Buenos Aires (promedio anual).

Fuentes: 1 a 6, C. Díaz-Alejandro (1970); 7, C. Díaz-Alejandro (1970) y *Economic Report of the President*, Washington.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Estimación.

Fuentes: 1, 2, 5 y 6, CEPAL; 3 y 7, FMI; 4, FMI y CEPAL.

## Argentina

	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Tasa de crecimiento de la oferta monetaria (M1) <sup>1</sup>	20.3	30.8	21.2	34.3	27.7	25.4	21.3	13.8	24.0	16.3	17.6
Déficit fiscal en relación con el PIB (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.5	0.5	-1.0	0.8	2.5	2.0

n.d. No determinado.

<sup>1</sup> Diciembre-diciembre.

Fuente: C. Díaz-Alejandro (1970).

## Chile

	1969	1970	1971	1972	1973
Tasa de crecimiento de la oferta monetaria (M1)	35.2	66.2	113.4	151.8	362.9
Déficit fiscal con relación al PIB (%)	0.4	2.7	10.7	13.0	24.7

Fuente: Banco Central de Chile.

## Perú

	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
Tasa de crecimiento de la oferta monetaria (M1)	116.0	285.5	85.7	86.7 <sup>b</sup>	n.d.
Déficit fiscal con relación al PIB (%)	8.0	4.4	7.9	10.9	9.0

<sup>a</sup> Estimación.<sup>b</sup> A noviembre.

Fuente: Apoyo S.A. y FMI.

## Brasil

	1984	1985	1986	1987 <sup>a</sup>
Tasa de crecimiento de la oferta monetaria (M1) <sup>1</sup>	201.9	304.3	303.8	5.3 <sup>a</sup>
Déficit fiscal con relación al PIB (%)				
Nominal	22.2	27.1	9.9 <sup>b</sup>	n.d.
Operacional	1.6	3.5	4.1 <sup>b</sup>	n.d.

<sup>1</sup> Diciembre-diciembre.

<sup>a</sup> A junio.

<sup>b</sup> Estimado.

Fuentes: Banco Central de Brasil; R. Dornbusch y E. Cardoso *Neer. Working Paper*, núm. 2 142.

## Bibliografía

- Alesina, A. y G. Tabellini (1987). "External Debt, Capital Flight, and Political Risk", mimeo. inédito, Harvard University.
- Berg, A. y J. Sachs (1988). "The Debt Crisis: Structural Explanations of Country Performance", *NBER Working Paper*, núm. 2607, junio, y por publicarse en *Journal of Development Economics*, 1989.
- Bresser Pereira, L.C. (1988). "The 1987 Approach for the Negotiation of the Brazilian External Debt", documento presentado en el Seminario Anual del Banco Mundial Implementing Economic Reform; Management and Institutional Factors, 5 de abril.
- Bruno, M. y J. Sachs (1985). *Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Calmfors, L. y J. Driffill (1988). "Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, núm. 6, abril.
- Carbonetto, D. (1987). *El Perú heterodoxo: un modelo económico*. Lima: Instituto Nacional de Planificación.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1979). *Dependency and Development in Latin America* (trad. de Marjory M. Urquidí). Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Conliff, M.L. (1982). "Introduction: Toward a Comparative Definition of Populism", en M.L. Conliff (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- (ed.) (1982). *Latin American Populism in Comparative Perspective*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Díaz-Alejandro, C.F. (1965). *Exchange-Rate Devaluation in a Semi-Industrialized Economy; The Experience of Argentina, 1955-61*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- (1970). *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. New Haven: Yale University Press.

- Conliff, M.L. (1981). "Southern Cone Stabilization Programs", en W.R. Cline y S. Weltraub (eds.), *Economic Stabilization in Developing Countries*, Washington: The Brookings Institution.
- Drake, P.W. (1982). "Conclusion: Requiem for Populism?", en M.L. Conliff (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Comisión Económica para América Latina (1988). *Balance preliminar de la economía latinoamericana*. 1988 y varios años para información en gráficas 1-6.
- Hirschman, A. (1971). "The Political Economy of Import-Substitution Industrialization in Latin America", en A. Hirschman (ed.), *A Bias for Hope*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Mallon, R.D. y J.V. Sourrouille (1975). *Economic Policymaking in a Conflict Society: the Argentine Case*. Cambridge: Harvard University Press.
- McCallum, J. (1983). "Inflation and Social Consensus in the Seventies", *Economic Journal*, 93 (diciembre), pp. 784-805.
- Sachs, J. (1985). "External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2, pp. 523-573.
- (1989), "A Simple Macroeconomic Model of Populist Dynamics", mimeo., Harvard University.
- Skidmore, T.E. (1988). *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. Oxford: Oxford University Press.
- Tarantelli, E. (1986). *Economia del Lavoro*. Torino: UTET.