

## **POLÍTICA Y ECONOMÍA EN AMÉRICA LATINA: EL TRASFONDO DE LOS PROGRAMAS HETERODOXOS DE ESTABILIZACIÓN\***

David Ibarra\*\*

### **I**

Los "Programas Heterodoxos de Estabilización" usan una gama de instrumentos de política económica no radicalmente diferentes de la que postularían los enfoques convencionales en Occidente. En efecto, la sabiduría neoclásica respalda la bondad de medidas depresoras de la demanda, de corte monetario y fiscal; en tanto que los ensayos heterodoxos prefieren la combinación de políticas de control de los ingresos, con acomodos correctivos de los desequilibrios fiscales (véase Dornbusch y Simonsen [1986]; Heymann [1986]).

En la práctica, esas diferencias superficialmente menores han gestado resultados sorprendentes y, sobre todo, han abierto vías de innovación en las concepciones consagradas de la política económica. Aun sin reclamar una rigurosa causalidad, es notable cómo en el bienio 1984-1985 la inflación media de América Latina se acrecienta de 185 a 275% (véase CEPAL [1986], pese a estar en plena operación el número más crecido de programas de estabilización convenidos formalmente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la historia de esa institución. En contraste, la implantación de estrategias heterodoxas en un puñado de países (Brasil, Argentina y Perú, principalmente) en el bienio 1985-1986, acaso explique parte del abatimiento del alza media regional de precios a un nivel ligeramente inferior a 70% (véase CEPAL [1986] e Ibarra [1986a]); otra virtud importante que pudiera atribuírseles es la de no exigir como premisa de arranque la contracción económica, por hacer compatible el combate a las presiones inflacionarias con la expansión de la producción y el empleo. Y esta última es una cuestión políticamente medular por cuanto facilita la absorción de los costos sociales y económicos del proceso de ajuste en el corto plazo y la realización de cambios estructurales

\* Abril de 1987.

\*\* El autor agradece los comentarios de José Alberro, Gonzalo Canseco, Gabriela Ibarra, Horacio Labastida, Gert Rosenthal y la ayuda de Teresa Durán.

del lado de la oferta, condición *sine qua non* al acceso de los países a otra fase de desarrollo sostenido.

Los enfoques doctrinarios dominantes, aun si reconocen un desacuerdo en la especificación de los factores causales del alza de precios, no lo tienen en cuanto a los fines a perseguir, ni en cuanto al conjunto vertebral de los medios para alcanzarlos. La supresión de los fenómenos inflacionarios se convierte en el *desideratum* social por excelencia, aun a costa de cancelar el crecimiento económico o diferir otras metas igualmente relevantes, como la equidad distributiva, el empleo, la estabilidad social o la modernización democrática. Los medios se reducen en la práctica a constreñir la demanda, es decir, a reprimir el gasto y la inversión públicos, alzar los intereses y comprimir el crédito, bajar los salarios y los beneficios medios de las empresas. La esperanza es disciplinar la conducta de los agentes productivos, enflaqueciendo sus ingresos hasta hacerles aceptar una determinada distribución de las rentas nacionales, donde los grupos mayormente dañados casi siempre coinciden con los más débiles, aunque todos resulten perdidosos.<sup>1</sup>

Asociado al monismo en los fines, se añade el intento simplificador de uniformar en el Tercer Mundo los modelos de política económica, haciendo abstracción de las especificidades de cada nación. *Mutatis mutandis*, se hacen las mismas recomendaciones estabilizadoras a México o Chile, a Honduras o Argentina, con olvido entero del tamaño de los mercados nacionales, las estructuras de recursos, la organización institucional, o el clima sociopolítico. En la economía no siempre se comprende que lo posible en una situación o en una época es impracticable o requiere de modificaciones en circunstancias distintas. Ni el estadio de avance de la teoría, ni la fusión a escala internacional de los sistemas productivos, justifica, como en las ciencias naturales, la aspiración a lo universal de la ciencia económica. Suponer que los modelos teóricos extraídos de la realidad norteamericana, alemana o japonesa, conservan pleno poder predictivo o prescriptivo al aplicarse a los sistemas productivos latinoamericanos, hace violencia a la realidad histórica que conocemos, y pasa por alto, además, las interacciones entre las esferas políticas y económicas, que varían todavía más de país a país.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Suelen reconocerse presiones inflacionarias del lado de los costos —originados en inflexibilidades institucionales que afectan el funcionamiento de los mercados—, *shocks* aleatorios de la oferta y alteraciones de expectativas que pueden convertirse en vehículo propagador del alza de precios. Sin embargo, salvo alusiones más o menos generales, encaminadas a restituir la acción fluida de las fuerzas del mercado, la consideración de esos fenómenos tiene una influencia comparativamente marginal en las recomendaciones específicas de política económica.

<sup>2</sup> Por ejemplo, el acomodo recíproco entre la economía y la democracia inglesa sería irreproducible en nuestras latitudes, a menos que la organización económica (política) prevalezca y domine los parámetros y la evolución misma de los fenómenos políticos (económicos), dando por resultado un desarrollo social asimétrico, como fue el de nuestra historia colonial.

Valga la pena explorar algo más ese último punto. Es común tropezar con el supuesto implícito o explícito de que los gobiernos siempre disponen, sea de la fuerza de sustentación política o del consentimiento de la población cuando intentan concentrar los esfuerzos nacionales en torno a la meta suprema de la estabilización de precios. No sólo se suprime la pluralidad de objetivos sociales y, por ende, las posibles incompatibilidades axiológicas; también se hace abstracción de los conflictos entre los poderes económicos y los políticos. La fuente fundamental de esas tensiones surge singularmente de las disparidades entre la lógica de la democracia que persigue como valor más alto a la igualdad y la lógica del mercado, que busca sobre todo la eficiencia. En otra escala, se postula una capacidad técnico-administrativa gubernamental suficiente y eficaz que sólo raramente obstaculiza el logro de cualesquiera de las metas económicas que se estipulen.

Los “Programas Heterodoxos”, aparte de su propósito limitado de abatir la inflación con menores costos en desempleo, no están exentos de los defectos de simplificación excesiva, aplicación fuera de contexto y selección dudosa de criterios normativos. Más aún, en términos de percepciones populares y políticas, suelen ser evaluados de manera extrema e irrealista. Para unos, tienen las virtudes de una panacea que resuelve los riesgos del desorden y la hiperinflación y que además refuerza milagrosamente la legitimidad de los gobiernos. Otros, en cambio, los toman como simples artificios que nada resuelven de fondo. Y, por eso, están prontos a denunciar su fracaso, tomando como único criterio de evaluación condenatoria cualquier alteración —ulterior— de los precios. Aquí se eliminan las referencias a otros objetivos socioeconómicos que se persigan simultáneamente, a la interacción del conjunto de instrumentos de la acción pública y a las particularidades sociales donde quedan necesariamente insertos los mencionados programas de estabilización.

Los ensayos que integran este volumen y las cuestiones planteadas en párrafos anteriores, aspiran a esclarecer en algún grado la índole y alcances de los esquemas heterodoxos —*vis a vis* las categorías alternativas del paradigma dominante—, así como de las circunstancias internas y externas en que se sitúa América Latina. En los hechos, la inflación contemporánea pudiera diferir de fenómenos análogos que se dieron en el pasado más o menos próximo. Pero lo que con certeza ha cambiado son las categorías sociales básicas a través de las cuales se percibe y examina dicho fenómeno; los modelos mediante los cuales se le concibe y, por supuesto, las valoraciones que se manejan para preferir una vía de acción sobre otra. Más allá de eso, al sacar a la luz los modelos subyacentes, se intenta subrayar algunos ingredientes, todavía embrionarios, de una posible síntesis que aporte soluciones más aptas —si bien parciales—, al problema general de la conciliación o la transformación de las demandas, hoy encontradas, del progreso democrático y del eficientismo económico.

**II**

Valga como punto de arranque una nota cronológica. Por primera vez en la historia el liberalismo, como fórmula de organización de las sociedades, nace haciendo una tajante separación entre el dominio de la política y el dominio de la economía (véase Hirschman [1977]). La justificación en hacer de los mercados la esfera de acción de los individuos se relaciona con el deseo de limitar los riesgos del despotismo, las pasiones de los gobernantes. De ese modo, el poder económico queda privatizado y ha de contrabalancear al poder político. La segmentación de lo público y lo privado es quizás la característica esencial del ordenamiento económico liberal. Desde Adam Smith hasta la síntesis neoclásica, la corriente central de la ciencia económica reconoce un punto de partida normativo y frecuentemente apologético. El juego irrestricto de los intereses individuales es compatible y produce el bienestar común, eleva al máximo la eficiencia de los factores productivos y es el mejor antídoto en contra los abusos del poder político. Alcanzar, entonces, el libre funcionamiento de los mercados, transformar al Estado en guardián del orden y en espectador de la vida económica, constituye el modelo a construir y preservar. Las desigualdades distributivas provocadas por el darwinismo de los mercados quedan justificadas en dos planos distintos, a saber: la recompensa a la dedicación, la frugalidad y el talento de los ganadores del juego de la competencia, o el ingrediente indispensable para sostener vivos ahorro, formación de capital y desarrollo, pilares donde se apoya, en última instancia, la posibilidad misma de mejorar la suerte material de las poblaciones. Por ende, para los defensores del mercado, la libertad económica debe reinar suprema entre todas las libertades.

La axiología en el dominio de la política, singularmente dentro de sistemas democráticos, sigue históricamente otros derroteros. Aquí se colocan en el primer plano los valores de la libertad política y de la justicia social. Se quieren abrir e igualar las oportunidades y condiciones de participación en los procesos políticos; nivelar las oportunidades de ascenso en la escala social; limar las disparidades distributivas y avanzar en el establecimiento de garantías económicas, de mínimos de bienestar accesibles a todos los ciudadanos. La lógica de la democracia valúa en mucho la participación y la igualdad en todos los órdenes, la dialéctica de la pluralidad, así como la formación de acuerdos consensuales para definir tanto las orientaciones fundamentales que haya de seguir la sociedad, como dirimir las inevitables controversias de puntos de vista e intereses (véase Ibarra [1986b]). En vez de los pesos y contrapesos que se asocian a la segregación del poder económico del dominio del Estado, el pensamiento democrático propone el escrutinio abierto de las acciones públicas como garantía no sólo del cumplimiento de la voluntad mayoritaria sino como antídoto a los excesos del poder político o económico.

Mercado y democracia son instituciones dinámicas y dispares que, por

tirar y avanzar en sentidos distintos, requieren de acomodos y reacomodos periódicos que les permitan convivir, armonizar —no en lógica, sino mediante arreglos pragmáticos— metas tan disímbolas como las de premiar la eficiencia mientras se persigue la igualdad. Pese a todo, la expansión y vigencia de las ideas de la democracia ha sido fuerza demoledora de las más variadas formas de privilegio. A su vez, la lógica de la concurrencia de mercado no se ha quedado atrás en ensanchar su influencia. Así, han resultado suprimidas muchas formas anteriores o paralelas de organización económica; ha sido jerarquizada la producción en torno a grandes empresas o conglomerados; se ha unido a los mercados nacionales e internacionales a la disciplina de la competencia; se ha iniciado la formación de una economía de alcances transnacionales, y se ha extendido el uso de los modelos y métodos de la economía a otras disciplinas sociales.

Como es obvio, la expansión del dominio de ambas lógicas multiplica los puntos de contacto, a veces refuerza positivamente las complementariedades, pero también aumenta las zonas donde los traslapes inevitables son origen de conflicto. De tiempo en tiempo, se gestan respuestas a esa contraposición de objetivos, cuando se torna crítica la pugna de las tendencias expansionistas de la lógica del mercado y la de la democracia (véase Lindblom [1977]). En más de un sentido, la historia reciente del Mundo Occidental es el relato de los esfuerzos por acotar, compensar, corregir, en una palabra, humanizar, los efectos socialmente polarizadores, contrastantes, del eficientismo de la libre competencia.

### III

El paradigma keynesiano fue uno de esos grandes acomodos. A cambio de mantener la segregación de lo económico con respecto a los procesos democráticos, se conviene en poner bajo tutela pública el manejo global de los grandes agregados económicos. El Estado toma parcialmente el papel de la “mano invisible” para resolver los ciclos recurrentes de prosperidad y depresión, estabilizando la demanda y, por consiguiente, las utilidades y las oportunidades de expansión de la empresa privada. Los trabajadores y clases medias se benefician con la eliminación de trabas al “Estado Benefactor”, con la garantía de ocupación en el presente y una mejor participación futura en los frutos del progreso material.

Más de treinta años de prosperidad generalizada en la posguerra atestiguan la eficacia de las políticas keynesianas. En los países de América Latina ello influyó en crear el auge más prolongado de su vida independiente, y facilitó transformaciones de apreciable magnitud en materia de industrialización, urbanización y formación de nuevas clases sociales.

Sin embargo, en el plano ideológico se dejó que los medios usurpasen gradualmente el papel de los fines, al hacer del crecimiento económico el

objeto vertebral de la acción del Estado, en vez de ser, como antes, la vía para alcanzar metas de orden superior. De aquí se siguen varias consecuencias de importancia. La primera es que la bandera del crecimiento, por su idoneidad en facilitar la armonización inmediata de intereses y en concentrar las energías de la sociedad en un entorno limitado de problemas, toma primacía y elimina del debate público lo que constituía el meollo liberal-reformista o revolucionario del pensamiento y la acción políticos. Las ventajas instrumentales fueron muchas, sobre todo al dar a todos algo más, al reducir la pobreza generalizada del Tercer Mundo, y mejorar las condiciones y ensanchar los derechos de los grupos mayoritarios de la población.

Pero también se generaron costos que todavía habrán de cubrirse. Así, una segunda consecuencia consistió en aceptar la falacia optimista de que todos los grandes objetivos sociales son congruentes entre sí, que la satisfacción de uno refuerza el cumplimiento de los demás. Ni oposición, incompatibilidades, limitaciones recíprocas, ni necesidad de elegir entre aquellos objetivos. El crecimiento económico —se postula— produce automáticamente enriquecimiento de las libertades, eliminación de la pobreza, perfeccionamiento de la igualdad y la justicia, modernización social y elevación de la cultura. Esa creencia de innegable contenido utópico, refutada en los hechos por la evolución histórica de América Latina y tantos otros países, constituye, sin embargo, una pieza lógica necesaria en el reduccionismo de los fines sociales postulado por la ideología desarrollista.

En efecto, aceptado el desarrollo de la producción como la meta dominante, desaparecen los desacuerdos políticos fundamentales sobre la organización de la vida social que antaño solían dividir a los hombres. Ahora las tareas se quieren organizar en torno a cuestiones meramente técnicas, sobre el mejor modo de procurar la expansión de las economías, en el supuesto de que el resto de los problemas básicos se resolverán por añadidura. La política queda vacía de contenido propio. Y la superioridad, en el plano técnico, de los modelos económicos diseñados en las naciones avanzadas lleva a atribuirles dones de universalidad.

Otra consecuencia del afianzamiento del paradigma keynesiano-desarrollista reviste consecuencias políticas de alguna significación. La suerte del bienestar social deja de ser el resultado del juego brumoso de las fuerzas impersonales del mercado, para convertirse tanto en responsabilidad indeclinable de los gobiernos como en la exigencia primordial de las poblaciones ante aquéllos. Por exclusión de otras metas y por relegamiento a planos secundarios de otras tareas públicas, la legitimidad política de los gobiernos, sobre todo en los países atrasados, pasa a ser función del acierto en producir empleo y desarrollo.

Sin embargo, tal fenómeno en vez de extinguir la separación entre Estado y sociedad civil, ha tendido a ensancharla. La segunda se convierte en sujeto pasivo de la política económica, raramente en actor corresponsabilizado con la misma. A escala de la empresa, la producción, la inversión y

cualquier otra decisión relevante sigue determinada por el criterio del beneficio privado más que por preocupaciones sobre el bienestar colectivo. Y en el plano conceptual e instrumental de la política económica, si bien hay aprobación legislativa formal de programas y presupuestos, ello sólo excepcionalmente resulta de procesos vivos de concertación que involucren y coobliguen activamente a los principales agentes productivos. El manejo macroeconómico se ha politizado en cuanto deviene en quehacer propio de la esfera pública, pero, por lo general, no se ha democratizado en el sentido de ser la resultante de arreglos consensuales explícitos que transformen los conflictos de metas e intereses en juegos cooperativos de responsabilidad compartida o, al menos, identifiquen soluciones aceptadas, incluso como mal menor, por fuertes y débiles (véase Barber [1984]).

#### IV

Con sus aciertos y costos, el arreglo político-distributivo desarrollista comenzó a resquebrajarse por una combinación compleja de causas. La ampliación persistente del Estado Benefactor creó derechos sociales, demandas ascendentes sobre los recursos nacionales, que llegan a contraponerse a las exigencias tradicionales de apoyo público a la formación privada de capital. Los equilibrios fiscales se rompieron ante el doble embate de las demandas del Estado Benefactor y las asociadas al apoyo de la formación privada de capital. En las últimas cuatro o cinco décadas, el gasto público asciende vertiginosamente hasta representar entre 40 y 60% del producto en las naciones industrializadas y entre el 30 y el 50% en América Latina. Aun sin contar resistencias de los contribuyentes, hay elevación de cargas sociales, inhabilitación de capacidades competitivas —cuestión grave en una economía internacional abierta—, y utilidades a la baja, estrechadas, además, por las exigencias de la reconversión industrial y de absorción de un cambio tecnológico intensificado.

Esas tensiones institucionalizan la inflación al originar pugnas distributivas que no se resuelven fácilmente debido al empate de poderes entre empresa, trabajadores y gobiernos, producto de la expansión de los derechos sociales y de las políticas de crecimiento y pleno empleo. En el mismo sentido opera en el ámbito internacional la competencia exacerbada por mercados y los cambios distributivos entre países asociados al desorden monetario y financiero.

El rompimiento del patrón anterior de desarrollo y el ascenso de la ideología neoconservadora tuvieron y tienen repercusiones enormemente amplificadas en América Latina: marcan el fin de la simbiosis expansionista con la economía mundial que arranca con la posguerra; quitan prelación al desarrollo del Tercer Mundo en la agenda política de los países industrializados; dificultan la realización de cambios estructurales en los aparatos producti-

vos latinoamericanos y, por último, ponen en tela de juicio el papel promotor del Estado en el crecimiento y la modernización sociales.

Las inflaciones altas, antes circunscritas a los países del Cono Sur latinoamericano, se acentúan y generalizan. Entre 1977 y 1985, el alza media anual de los precios se multiplica por siete hasta alcanzar 275% en ese último año (CEPAL [1986] y Assael [1986]). Lo singular de la nueva inflación es que se intensifica en un lapso de aguda contracción económica, se extiende a economías caracterizadas por una notable estabilidad anterior y coincide con una etapa —la década de los ochenta— de caída de los precios internacionales. *Shocks* externos, transferencias de ahorros al exterior, depreciaciones cambiarias, oscilaciones en las tasas de interés, movimientos divergentes en la rentabilidad de los artículos comercializables *vis a vis* los no transables, tienden a trastocar la estructura de precios relativos y, consecuentemente, la distribución del producto, más allá de lo que permitirían en principio las rigideces institucionales o la tolerancia social.

Hay, además —y esto hay que subrayarlo—, cuantiosas pérdidas globales en los ingresos nacionales, sean atribuibles a hechos externos —deterioro de los términos de intercambio, alzas en las tasas internacionales de interés, desplazamiento tecnológico, pérdida de los mercados tradicionales—, o a la menor producción inducida por programas macroeconómicos recesivos. En tales circunstancias, el proceso de ajuste necesariamente supone inflación y desempleo, transferencias en tándem de las cargas de un grupo social a otro, hasta que la disciplina de la contracción las asigna permanentemente a los segmentos de la población más débiles o con defensas menos eficientemente organizadas en la pugna distributiva.

Con alguna excepción, el producto interno bruto medio de América Latina se ha comprimido cerca de 10% entre 1981 y 1985. Los ingresos reales de los trabajadores han decrecido y han quedado combinados con índices insospechadamente altos de desocupación abierta y con gastos estatales en bienestar social con marcada declinación. Por primera vez en cuarenta años, la gran mayoría de los gobiernos son incapaces de satisfacer la promesa política de elevar los estándares de vida de la población que, todavía, es la columna vertebral de su legitimidad popular. En efecto, no son pocos los países donde el quehacer público se debate en medio de dilemas y confusiones, donde se ve diluido el liderazgo estatal por los descalabros económicos que la sociedad civil atribuye, con razón o sin ella, a las políticas gubernamentales. En contraste, se advierte que los pocos países donde la legitimidad gubernamental ha ido en ascenso son aquéllos que han tenido la sabiduría de abrazar metas de orden distinto a las económicas, entre las que destaca la democratización del poder político.

A pesar de eso, cobran carta de naturalización tesis que postulan un reduccionismo económico todavía más estrecho al estatuido por la ideología desarrollista. El crecimiento económico sigue siendo deseable —se sostiene— aunque ha de abrirse un compás de espera por anteponerse tareas urgentes

relacionadas con el saneamiento de economías afectadas por los excesos de la intervención estatal, del proteccionismo y de gastos sociales insostenibles. El combate a la inflación se eleva al *status* de meta primaria, en tanto requisito previo a la tarea de ganar nueva capacidad de desarrollo.

Existen, con todo, esquemas teóricos donde se intenta estabilizar sin provocar, o limitando al mínimo, los efectos recesivos secundarios. Con dichos propósitos el problema se plantea en términos de reducir el crecimiento nominal —que no real— de la demanda, así como corregir distorsiones en los precios relativos, sin cancelar las señales del mercado en cuanto a lograr la mejor asignación de los recursos reales. Una tercera condición se refiere a la necesidad de moldear la formación de expectativas, a fin de evitar la aparición de fuerzas desestabilizadoras. En esencia, ha de buscarse que el ritmo de cambio de los precios clave de la economía —salarios, tipo de cambio, tasa de interés, entre otros—, logren desacelerarse simultáneamente y de manera coherente con las metas del programa de estabilización. Dicho de otra manera, la condición a satisfacer consiste en inducir a los agentes productivos a comportarse como participantes en un juego cooperativo, donde no haya *free riders*, donde prevalezca la confianza plena en que las autoridades mantendrán con firmeza la política anti-inflacionaria y donde todos concuerdan en indizar los precios hacia adelante de conformidad con las metas macroeconómicas (véase Ramos [1986]).

Aquí surge una primera discrepancia con los enfoques monetaristas típicos, e incluso con los heterodoxos. En vez de intentar la plena liberalización de precios —o su congelamiento—, el camino es la indización desacelerada de los precios clave, incluyendo los de los factores productivos. Esto último implica, además, el establecimiento paralelo de una política de ingresos que sostenga *grosso modo* el poder real de compra de las remuneraciones, a fin de evitar la depresión de la demanda y la caída de la actividad económica. Como es evidente, el logro de ese delicado equilibrio es bastante más difícil de obtener cuando la inflación es vieja o arranca de ajustes económicos causados por pérdidas globales de ingreso, que es indispensable distribuir entre la población.<sup>3</sup>

Adviértase entonces la complejidad teórica y práctica de las políticas dirigidas a estabilizar los precios con crecimiento, dentro del marco convencional de separación de los procesos económicos y los de carácter político. La superposición de medidas instrumentales —monetarias, fiscales, de corrección de precios relativos, de indización, de manejo de expectativas, de ingreso a factores, de liberalización externa, de asignación de recursos—, supone alcanzar un grado de perfección y coherencia en las políticas económicas que está usualmente fuera del alcance de los gobiernos.

<sup>3</sup> Hay dos supuestos implícitos: que las remuneraciones nominales son inflexibles a la baja y que las pugnas distributivas subyacentes no permiten una asignación definitiva de las pérdidas de ingreso entre la población.

De su parte, los supuestos de que los gobiernos siempre pueden adherirse a estrategias ortodoxas de estabilización, o la de que sus efectos diferenciales sobre los distintos grupos de la población no justifican alterarlas, suelen dar origen a importantes desviaciones programáticas importantes. Sin referirse a situaciones de resistencia abierta de la población, baste mencionar algunos casos ilustrativos harto frecuentes. Abatir los déficits públicos en alguna medida implica reducir erogaciones. Sin embargo inflexibilidades jurídicas y políticas al recorte del gasto corriente casi siempre conducen a debilitar la formación pública de capital con repercusiones desastrosas en el desarrollo y la eficiencia a largo plazo de las economías. De manera análoga, la regulación de la oferta monetaria se materializa en restricciones crediticias y alzas de las tasas de interés que afectan mucho más a unas empresas que a otras, a la par de inhibir el proceso de formación privada de capital.

Debido a las distintas capacidades de los grupos para organizar la defensa de sus intereses *vis a vis* las políticas de estabilización, hay diferencias importantes entre los efectos macroeconómicos anticipados y su concreción microeconómica. Tómese un caso: las grandes empresas suelen tener mayor influencia sea para obtener financiamiento fresco o para aplazar el servicio de los préstamos contraídos, en tanto que las empresas de tamaño medio —donde se localizan principalmente los impulsos innovadores y de renovación de los cuadros dirigentes— quedan, por lo general, en posición desventajosa. De igual manera, la concentración observada de las cargas del ajuste latinoamericano en los ingresos de los segmentos de trabajadores y clases medias bajas, da origen también a una secuela de efectos dinámicos que acentúan los desajustes entre las estructuras de la oferta y los cambios más rápidos en la composición de la demanda.

La debilidad, entonces, de las concepciones ortodoxas no reside solamente en prestar poca atención al imperativo de conciliar —en América Latina— estabilización con ajuste y crecimiento, sino además en excluir la multiplicidad de interinfluencias entre los mundos de lo económico y lo político.

En los hechos siempre están presentes fuerzas contrapuestas que originan pugnas en la distribución de la riqueza y el poder que se trasminan del dominio económico al dominio político o viceversa; también hay necesidades cambiantes en el apuntalamiento de la legitimidad del Estado frente a las disparidades sociales creadas por la economía de mercado; el propio desarrollo crea exigencias en cuanto a la incorporación política de nuevas capas sociales, así como desplazamientos y sustituciones de los grupos y sectores que ejercían el liderazgo económico. Al propio tiempo, hay cambios continuos en las estructuras de poder y en las alianzas políticas que *a fortiori* generan efectos en la esfera económica. Por último, los nexos de interdependencia productiva con el exterior someten de modo creciente a las economías nacionales al impacto de eventos exógenos, entre los cuales cabe destacar la transmisión fluida de la depresión y de las presiones inflacionarias.

Quiérase o no, continuamente se produce un complejo proceso de acomodo y reacomodo social en torno a la selección de las grandes metas nacionales, el reparto de los ingresos y las demandas del equilibrio político, que hacen de la inflación un subproducto de transformaciones y conflictos subyacentes, más que el resultado de la simple capacidad de errar de las políticas económicas gubernamentales. Fenómeno característico de las sociedades modernas es la intensificación del ritmo de cambio, donde las demandas por recursos económicos de los grupos sociales emergentes, sumadas a las de los grupos establecidos —que luchan por mantener posiciones adquiridas— exceden con creces la capacidad global de los países de satisfacerlas. Y ello plantea problemas de naturaleza distinta a los que se prestan a las soluciones técnicas derivadas exclusivamente de la ciencia económica.

Es posible, entonces, que las tesis económicas en boga, cuando conducen a combatir la inflación al precio del estancamiento, estén gestando más dificultades de las que resuelven. La inflación contemporánea se constituye cada vez con mayor frecuencia, en medio de contener transitoriamente conflictos frente a los cuales no hay soluciones viables o aceptables y cuya erupción abierta puede causar males mayores. Pocas dudas caben que la marea inflacionaria provocada por el alza abrupta de los precios del petróleo representó una opción válida a la confrontación directa entre países consumidores y productores. Así, el resquebrajamiento de las relaciones económicas y financieras internacionales de América Latina en la década que corre, al producir cuantiosas disminuciones en los ingresos nacionales, habría implicado recomposiciones masivas en la distribución del producto, probablemente imposibles de imponer de golpe a las clases sociales afectadas. La inflación ocultó y extendió en el tiempo la absorción de las pérdidas del ajuste, imponiéndolas primero a unos grupos, luego a otros, hasta completar el asentamiento final del proceso inflacionario-redistributivo.<sup>4</sup> Se está llegando, sin embargo, a límites difíciles de rebasar por cuanto las estrategias de ajuste recesivo de las economías provocan nuevas bajas en los ingresos nacionales que también han de acomodarse entre la población, ahondando la espiral depresivo-inflacionaria en buena parte de los países latinoamericanos.

<sup>4</sup> A comienzos de los años ochenta habría sido políticamente imposible o muy riesgoso reducir a la vez salarios reales, gastos públicos en bienestar social y empleo, y elevar los precios de los servicios públicos básicos (agua, energía y transporte). En el periodo de 1980-1985, América Latina experimenta bajas en los salarios mínimos reales superiores a 11%, en tanto que las remuneraciones medias lo hacen en 8.5%; las erogaciones en educación y salud pierden entre 5 y 10 puntos de ponderación en el gasto público total que, a su vez, declina frente al producto; con excepción del Brasil, la desocupación urbana crece en todos los países y el empleo en el sector moderno apenas absorbe 60% de crecimiento de la población económicamente activa de las ciudades. De esos y otros datos, podría inferirse que los trabajadores han perdido como mínimo alrededor de 20% del poder adquisitivo de sus ingresos reales (véanse CEPAL [1986c], y Tockman [1986]).

## V

Lo dicho hasta aquí respalda la inferencia de que las doctrinas convencionales sobre la inflación dan explicaciones parciales de un fenómeno rico en complejidades, donde cotidianamente influyen fuerzas estudiadas fuera del dominio de la economía. Por consiguiente, no es de extrañar que esa armazón teórica con alguna frecuencia resulte ineficaz o contraproducente como base organizativa de las acciones públicas. Hay lugar, entonces, a la formulación de una nueva síntesis que lejos de ser sólo apropiada al caso especial de las inflaciones moderadas, alcance un mayor grado de generalidad.

Una segunda reflexión se relaciona con el monismo de las metas sociales que parecen perseguir los planteamientos económicos en boga. Hay aquí riesgos de irrealismo e impopularidad, que bien podrían alimentar graves desequilibrios sociales y políticos. La igualdad, la libertad civil, la participación política, la libertad económica o la justicia, son valores cuya consecución puede generar oposiciones o complementariedades que no pueden inferirse de normas o leyes científicas, sino del análisis de la situación específica de que se trate (véase Berlin [1969]). Tampoco hay principios infalibles que sirvan para jerarquizarlos en el tiempo, dando prelación a unos, mientras se aplaza el cumplimiento de otros.<sup>5</sup>

En buena lógica, esos dilemas axiológicos no tienen solución o ésta no es en modo alguno simple. No es admisible ceder en el terreno de la libertad a fin de asegurar mejores condiciones de vida a la población, ni dejar de luchar por esta última meta para liberar de trabas al hombre económico; como tampoco sopesar la pérdida de autonomía nacional contra las ventajas de integrarse más plenamente a la economía internacional.

En la práctica, sin embargo, ha de abrazarse alguna solución, escogerse la mezcla y el grado en que habrá de intentarse alcanzar diversos objetivos, por más que ello implique transigir entre extremos y hacerse vulnerable a la crítica. Es decir, cuando hay conflictos entre fines de igual jerarquía, cuando no hay criterios probados y, ha de elegirse, el recurso históricamente óptimo es echar mano del sistema democrático de formulación de decisiones

<sup>5</sup> La presencia de conflictos axiológicos ha sido reconocida por autores de las más diversas inclinaciones. Tocqueville (1835) sostenía que la igualdad, por deseable que sea, significa un serio riesgo a la libertad. Para Okun (1975: 1) el criterio doble y opuesto de la democracia capitalista reside en que *professing and pursuing an egalitarian political and social system and simultaneously generating gaping disparities in economic well-being*. A lo cual añade que las medidas gubernamentales encaminadas a reducir la desigualdad económica debilitan los incentivos para producir y deterioran la eficiencia económica. En consecuencia, aunque haya posibilidad de limar esa oposición, hay un *trade-off* entre igualdad y eficiencia que debiera asumirse explícitamente. Conforme a Dahl (1985), la libertad económica —entendida como la libertad de poseer empresas corporativas—, erosiona valores de orden superior como el derecho al autogobierno, el derecho a la igualdad política y, desde luego, crea grandes disparidades económicas.

colectivas. Se trata en todo caso, de soluciones de compromiso, expresadas de manera pragmática y provisional, sin el rigor caro a los guardianes de los paradigmas establecidos, pero que se validan y son funcionales por el respaldo consensual de la población.

Ese es precisamente el campo de acción de la política, jurisdicción que no sólo se relaciona con hechos, sino fundamentalmente con las maneras de entender la mezcla de valores y fuerzas que integran la conducta social y los códigos morales de cada época. Por ello y por las complejidades de la vida social, las soluciones políticas no son soluciones acabadas, últimas, sino fórmulas que reflejan tanto la constelación de relaciones sociales de poder, cuanto el conjunto de creencias, ideologías y aspiraciones, formado en tradiciones culturales de larga trayectoria histórica.

En América Latina se han multiplicado los puntos de fricción entre la lógica del mercado y la lógica de la democracia. El reduccionismo económico intenta hacer del combate a la inflación —un valor negativo—, la meta social indisputada, por lo menos en la acción inmediata de los gobiernos, utilizando como medio instrumental casi inevitable el de la recesión económica. Por contra, los objetivos sociales más altos de las poblaciones se expresan positivamente en la aspiración al desarrollo como vía de abatir la pobreza, y en el renacimiento de viejos anhelos libertarios que buscan formar sociedades más justas, pluralistas y democráticas, impulsado este desarrollo por la repulsa generalizada a las experiencias autoritarias recientes.

Pese a las inercias de los sistemas políticos establecidos, de las ideologías y del desbarajuste económico, muchas naciones del continente latinoamericano dan, hoy, primacía a la reconstrucción de los sistemas democráticos y de las libertades civiles. Con resultados distintos, todavía difíciles de evaluar, ese es el nuevo camino tomado por Argentina, Brasil, Uruguay, Nicaragua, Guatemala, Perú y Ecuador, o el que buscan reforzar Costa Rica, Venezuela, República Dominicana, Colombia y México. En unos casos, la solidez de los sistemas políticos y, en otros, su fortalecimiento democrático contemporáneo, han formado el principal muro de contención de la crisis económica de los años ochenta, al evitar la aparición de fracturas sociales insalvables.

Lo anterior no significa que el mantenimiento del orden social tenga como condición *sine qua non* el apoyo consensual de la población. La larga vida de los regímenes políticos de Paraguay o Chile desmentiría tal aserto de inmediato. Más bien lo que se intenta plantear es la atenuación de las fricciones sociales por la vía del ensanchamiento de los procesos democráticos. Si bien las sociedades usualmente persiguen una multiplicidad de fines, cuando hay un objetivo intenso y generalmente deseado, los progresos en esa dirección, sirven, no tanto para procurar la satisfacción automática de otras finalidades, cuanto en hacer tolerables incumplimientos por la disposición de las poblaciones de hacer sacrificios en campos percibidos como menos prioritarios en la vida colectiva. Poca duda cabe de que la amplia-

ción de las libertades civiles en varios países ha servido de contrapeso al pobre desempeño de las economías. Ciertamente, el autoritarismo en la esfera política y económica puede sostener por largo tiempo el orden social, pero aplaza soluciones y entraña costos, que desaparecen o se reducen cuando las decisiones, en vez de imponerse, nacen de la voluntad mayoritaria. Visto de otro modo, la democratización bien podría contribuir a cerrar la brecha que cada vez separa más al Estado de la sociedad civil, circunstancia que mucho explica la pérdida de liderazgo de varios gobiernos latinoamericanos.

## VI

Las paradojas en que se debate la política económica en América Latina, difícilmente podrían salvarse echando el reloj atrás, intentando el regreso a los tiempos en que el mercado, junto con otros mecanismos de represión, disciplinaba a la fuerza de trabajo, o bien el Estado no tenía mayores responsabilidades directas, sea en buscar el bienestar de los grupos más numerosos de la población o en el manejo global de las economías. No bastaría reducir la esfera de acción del sector público, privatizar empresas estatales y abatir el gasto gubernamental para que las finanzas del sector público vuelvan al equilibrio y dejen de ser fuente de presiones inflacionarias. La situación es mucho más compleja, sin que esto implique dejar de reconocer excesos y límites que parecen haberse rebasado.

El papel del Estado no es el de una entelequia, ni el de un Leviatán hegeliano, sino el de un elemento constitutivo del consenso social vigente en los últimos cuarenta o cincuenta años de la historia latinoamericana. El espectacular acrecentamiento del gasto público ha sido funcional tanto al sostenimiento del orden social cuanto al crecimiento económico. Gasto gubernamental y paz social caminaron frecuentemente de la mano. La ideología del crecimiento impulsó también la ejecución de grandes obras de infraestructura y la organización de producciones pioneras —cuando no existían ni capitales ni empresarios que asumieran los riesgos— que privilegiaran de múltiples maneras la formación de ahorros y de inversiones privadas. Empresarios, trabajadores y clases medias resultaron beneficiarios y quedaron involucrados orgánicamente al proyecto desarrollista de los Estados latinoamericanos.

El gasto público asumió gradualmente la función de promover y señalar el rumbo del desarrollo de la actividad económica y la de satisfacer demandas sociales en ascenso. Así, el funcionamiento normal de las sociedades latinoamericanas, lo mismo en la esfera económica que en la vida política, pasó a constituir una variable altamente dependiente de la magnitud y orientación de las acciones estatales. En vez del empresario clásico, se tuvo un Estado, en cierto sentido schumpeteriano, que además, deviene en promo-

tor de formación de las clases empresariales privadas y protector de la población marginada.<sup>6</sup> Se comprende entonces la profundidad y el tiempo que requerirá cambiar de actores protagónicos en el futuro desarrollo latinoamericano.

La percepción de que los presupuestos públicos resultan ya una carga demasiado pesada tiene muchos ingredientes de verdad por cuanto a la acumulación histórica de funciones se añade ahora una crisis económica que intensifica las tensiones distributivas. Desmantelar al "Estado Benefactor" ciertamente permitiría trasvasar recursos que enjugasen los déficits públicos o respaldasen a la inversión privada. Pero esto, en vez de resolverla, exacerbaría la insatisfacción política al retrocederse en materia de igualdad y limitarse la participación democrática en la adopción de decisiones de carácter incuestionablemente colectivo.<sup>7</sup>

Por tanto, sanear las finanzas públicas entraña mucho más que lograr el equilibrio contable entre ingresos y erogaciones. Supone reconstruir los acuerdos sociales, convertidos en derechos de la población, para adecuar sus demandas a las capacidades reales del Estado, la economía y la voluntad de tributar de la sociedad civil. Si el gasto público es excesivo conviene decidir políticamente qué derechos y compromisos dejan de satisfacerse, qué se reduce y aplaza. Y al propio tiempo habrá de convenirse lo que se conserva e incluso lo que deba expandirse en función de conjuntos nuevos de prioridades nacionales. No es imposible, como lo atestiguan experiencias recientes, imponer más o menos autoritariamente las prelación. Lo que no se evita por esas vías es que los grupos afectados dejen de considerarse lesionados, despojados de derechos adquiridos, ahondándose, en consecuencia, las pugnas inflacionarias y las fisuras entre gobernantes y gobernados.

Al ensayar soluciones que tomen en cuenta las fuerzas económicas y políticas en conflicto, los programas heterodoxos de estabilización son un punto de partida interesante. En efecto, la política de ingresos, implícita en el congelamiento de precios y de pagos a factores, simula la realización de un acuerdo social que deja transitoriamente en suspenso las pugnas distributivas. Puesto de manera distinta, esa inmovilización de precios permite transformar un juego de suma cero en que cada agente económico hace pre-

<sup>6</sup> El Estado promotor en América Latina no se limita a crear indirectamente condiciones favorables a la modernización económica. Por el contrario, formó empresas, inició la explotación de recursos, otorgó subsidios y creó densas redes de instituciones de apoyo y fomento al desarrollo (bancos de fomento, servicios públicos, organismos de seguridad social, empresas productoras de insumos básicos o especializadas en la explotación de recursos naturales, compañías transportistas, entre otras muchas).

<sup>7</sup> Funciones y regulaciones estatales en materia económica quedan sujetas a un proceso asimétrico de acumulación en el tiempo. Se crean o implantan con propósitos precisos y justificados, pero no suelen desmantelarse con la misma facilidad cuando los problemas que les dieron origen quedan resueltos o cambian de prelación. Pronto sirven de refugio a intereses creados que después luchan tenazmente por sostenerlos.

valecer su interés individual al subir al máximo sus precios, por un juego cooperativo donde hay plena seguridad de que todos los participantes ajustarán su comportamiento de modo que eleve al máximo el bienestar colectivo (véase Dornbusch y Simonsen [1986]).

Ese primer componente de estrategia estrecha rápidamente el ritmo de acrecentamiento de los precios, en tanto que deja intacto el nivel y la estructura de la demanda efectiva. Complemento de lo anterior es el desmantelamiento de los sistemas de indización para suprimir de un plumazo el principal mecanismo de retroalimentación de las presiones inflacionarias inerciales. Asimismo es común incorporar, como tercer ingrediente, una reforma monetaria con el doble propósito de facilitar las transacciones con un trasiego menor de medios de pago, y de establecer las reglas de conversión (tabla de desagio) entre la nueva y la vieja unidad monetaria en todos los contratos a futuro donde se pactaron condiciones tomando en cuenta las expectativas inflacionarias anteriores.<sup>8</sup>

Por lo que toca al congelamiento de precios, también suele darse una innovación. Más que organizar sistemas burocráticos de control, se procura movilizar a la población consumidora, convirtiendo a cada ciudadano en vigilante interesado de la observancia de la estabilidad de precios en los mercados minoristas. La participación activa de las clases medias tiene el efecto político de despertar nexos de solidaridad nacional en una empresa colectiva que allana el ejercicio del liderazgo gubernamental.

Como es evidente, esos componentes de política, aparte de dejar transitoriamente en suspenso los desacuerdos en la distribución del ingreso, no remedian las causas de los desequilibrios económicos básicos. Por consiguiente, es común aplicar medidas de corrección fiscal que buscan reducir los déficits gubernamentales, tanto como el financiamiento de los bancos centrales a ese propósito, entre otras acciones de naturaleza análoga.

No obstante su simplicidad conceptual e incluso instrumental, los programas heterodoxos son por lo general eficaces para abatir la inflación con menores costos sociales, si bien no siempre de manera estable en el medio y largo plazos. También lo son en cuanto a establecer círculos virtuosos que facilitan el manejo global de las economías. La mayor estabilidad de los mercados cambiarlos quita alicientes a fugas de capital y a movimientos especulativos, a la par que la interrupción de las depreciaciones continuas deja de ser fuente de tensiones alcistas sobre los costos. La reducción de las tasas nominales de interés elimina presiones presupuestarias (efecto Tanzi [1978] invertido) y facilita el financiamiento de las empresas privadas. A su vez, la recuperación de las funciones del dinero, como receptáculo de valor, eleva su demanda, haciendo posible una política monetaria y crediticia de carácter menos limitativo. Con todo, la ventaja principal reside en mantener sin

<sup>8</sup> De otra suerte al bajar la inflación tendrían lugar transferencias masivas de ingresos de los deudores a los acreedores.

demérito la demanda efectiva de la población, escapando de los altísimos riesgos contraccionistas que casi inevitablemente acompañan a las políticas convencionales de estabilización.

A más largo plazo, el éxito de las estrategias heterodoxas depende de la posibilidad de satisfacer un conjunto de condiciones importantes. En el caso latinoamericano, la política económica es diseñada y puesta en práctica por las autoridades públicas, sin que medien fórmulas de concertación con los agentes productivos. La sociedad civil participa de modo pasivo, reaccionando frente a las iniciativas gubernamentales sea mediante la protesta o el acomodo, pero sin integrarse orgánicamente a la mecánica de las decisiones. De aquí surgen dos consecuencias. La primera es que un programa heterodoxo de estabilización tiene que estar impulsado por un gobierno autónomo, en el sentido keynesiano del término, esto es, con la legitimidad y capacidad de liderazgo para sumar a trabajadores y empresarios en la disciplina de congelamiento tanto de precios como del reparto de la renta nacional. Esas mismas circunstancias obligan, de otra parte, a los gobiernos a ganar la confianza de la población manifestando una voluntad inquebrantable de sostener los compromisos y satisfacer las obligaciones del programa de estabilización.

Una segunda condición al funcionamiento armonioso de las estrategias heterodoxas, se relaciona con la reducción *ex ante* de distorsiones extremas de los precios relativos. *Caeteris paribus*, mientras mayores sean las desviaciones con respecto a los precios normales o de equilibrio, mientras más grande sea la distancia entre los precios adelantados y los que han quedado rezagados, mayores presiones económicas y políticas enfrentará el sostenimiento de los controles antinflacionarios. Por eso, en algunos casos específicos se ha buscado alinear previamente muchos de los precios clave de la economía, sobre todo los que corresponden al sector público (impuestos, tarifas, servicios básicos, tipo de cambio), cuya invariabilidad posterior es condición medular a la confianza que merezca el conjunto del programa.

En particular, es esencial contar con márgenes de maniobra suficientes en la estabilización del tipo de cambio —sea por subvaluación, acumulación de reservas, acceso al crédito externo o decisión de disminuir unilateralmente el servicio de la deuda externa—, ya que la depreciación intensa o continua del signo monetario desencadenaría una secuela de efectos que fácilmente pondrían en jaque a los esfuerzos de estabilización.

Más relevante que lo anterior es el hecho de que la suerte de los programas heterodoxos no es autónoma, sino que depende de la bondad del marco general de política socioeconómica donde se inscriben. Si por ejemplo, la fuente de las presiones inflacionarias se vincula al acomodo de pérdidas externas de ingreso, establecer un compás de espera en el ajuste distributivo entre sectores y grupos sociales no resuelve el meollo de la cuestión. En otra perspectiva, cuando las metas de la acción estatal son demasiado ambiciosas, ya se les mida en términos de tasas de crecimiento o de reformas eco-

nómicas y políticas, el objetivo de la estabilización también puede quedar en entredicho.<sup>9</sup> Por lo demás, está el riesgo de que los rápidos progresos iniciales en el control de la inflación favorezcan percepciones exageradamente optimistas que lleven a aflojar la disciplina o hagan renacer demandas excesivas de la población en relación con los recursos reales disponibles.

Como es de esperar, la inamovilidad de ingresos y cotizaciones tiende a generar desajustes al estorbar movimientos autónomos de diverso origen en las variables económicas y políticas —desde cambios tecnológicos y de la composición de la demanda, hasta reivindicaciones salariales y alteraciones en la economía internacional— que se suman a las distorsiones iniciales en la estructura de precios relativos al arranque del programa de estabilización. Al comienzo, esos puntos de fricción dinámica se expresan en desabastecimiento o descontento localizados, que poco a poco —o abruptamente si las tensiones son severas— fuerzan a las autoridades a iniciar una etapa de descongelamiento de precios.<sup>10</sup> En términos óptimos, ello debe efectuarse de manera metódica y gradual a fin de no invertir las expectativas inflacionarias, ni revivir pugnas distributivas, donde los actores siguen reglas no cooperativas de comportamiento. Aquí se manifiesta un punto de debilidad de los programas heterodoxos, ya que la insatisfacción en torno al control de los precios necesariamente es una función creciente del tiempo. El mismo fenómeno torna difícil o imposible mantener inalterados los precios directamente manejados por el sector público, pero su revisión tiene por lo común el efecto de poner en entredicho la confianza de la población en la seriedad de los gobiernos en cuanto a observar las reglas para erradicar la inflación. En términos más generales, podría afirmarse que los esquemas heterodoxos tornan rígidas las políticas estatales en un grado mayor a la latitud de revisión y cambio que se observa en la aplicación de estrategias convencionales. El compromiso básico de congelación de remuneraciones no admite muchas excepciones, sin provocar desconfianza y resistencias generalizadas de la sociedad civil.

## VII

Con todo, el verdadero talón de Aquiles de las políticas de ingresos en general y de las que adoptan las estrategias heterodoxas latinoamericanas en

<sup>9</sup> Ese pudiera ser el caso del Brasil, donde el gobierno se ha propuesto simultáneamente modernizar el sistema político, crecer con ritmos reales próximos a 10% anual, hacer reforma agraria, tributaria, y ampliar considerablemente los servicios y los apoyos a los segmentos más pobres de la población.

<sup>10</sup> Por razones obvias, las presiones centrífugas sobre la estructura de precios relativos resultan mayores en la medida en que la tasa de expansión de la economía sea más intensa o más profundos los cambios de estructura en la producción, los mercados o en la constelación de fuerzas políticas. Acaso aquí pueda encontrarse una explicación parcial a la distinta evolución de los programas de estabilización del Brasil y de Argentina.

particular, se encuentra en la ausencia de mecanismos institucionalizados de concertación social. Los sistemas económicos están integrados por procesos en movimiento, intrínsecamente dinámicos. Los equilibrios y la estabilidad han de entenderse en términos de cambio y transmutación. Por eso, la inmovilización de una parte del sistema sólo puede constituir un expediente temporal para alcanzar en plazos más o menos perentorios ciertos objetivos, como podría ser la eliminación de la fuerza reproductiva de las presiones inflacionarias inerciales.

Parece válido inferir, entonces, que la cancelación de la inflación por la vía, no del receso, sino del acuerdo cooperativo de los diversos agentes económicos, no puede alcanzarse en un solo acto de gobierno, y sí a través de procesos repetitivos de concertación social que hagan posible la adaptación flexible de las estrategias a las exigencias del cambio dinámico de las relaciones económicas y políticas.

La moderación salarial, entendida como la inhibición al ejercicio del pleno poder de los sindicatos en el ámbito industrial, puede tener como *quid pro quo* el compromiso de gobierno y empresarios de propiciar empleo y crecimiento mayores, así como el de abrirle participación en el terreno político de la estructuración e instrumentación de las decisiones macroeconómicas. En contrapartida a la menor beligerancia sindical y a políticas estatales de limitación del gasto y de la tributación, el sector empresarial podría obligarse a limitar las alzas de precios a lo que justifiquen los movimientos de los costos y de la productividad, así como a sostener procesos de inversión que faciliten empleo y cambio estructural dentro de enfoques macroeconómicos pragmáticos, concertados y moderadamente expansionistas.

Lo dicho en el párrafo anterior ilustra cuáles serían las bases de acuerdos participativos que habría necesidad de revisar de tiempo en tiempo o readaptar en consonancia con los resultados obtenidos y los cambios en los entornos nacional e internacional. Se trataría en esencia de extender la aplicabilidad del sistema democrático a las decisiones fundamentales del dominio de la economía. El Estado dejaría de encarar el dilema de ser el responsable único de alcanzar el crecimiento sin contar con la discrecionalidad de acción que poseen en exclusiva los agentes privados en materias vertebrales como son las decisiones de producir, invertir y determinar la distribución primaria del ingreso. Pero eso no significa que los agentes privados renunciarían a sus derechos, cediéndolos a un Estado que volvería a unificar poder político y poder económico, como acontecía antes de la Revolución Liberal, con gravísimo riesgo de despotismo. Por el contrario, los empresarios y sobre todo los trabajadores ganarían voz y en especial capacidad de acción en el dominio de la política económica y, a la vez, se corresponsabilizarían en su diseño y aplicación.

Así se buscaría una vía de escape al dilema que nace de diseñar políticas a partir de modelos económicos donde se hace abstracción de la distribución del poder político y de los procesos reales de mediación de los conflic-

tos sociales. Por eso, la aplicación de las estrategias neoclásicas resulta ineficaz y con frecuencia contraproducente, cuando existen grupos de interés vertebrados en organizaciones poderosas con influencia manifiesta sobre los gobiernos. Asimismo, cuando no hay procesos de validación consensual de las políticas keynesianas —apoyadas en el control de los ingresos—, las acciones gubernamentales resultan a la postre insuficientes en combinar estabilidad y empleo, como parecen demostrar las vicisitudes de los ensayos heterodoxos de estabilización en América Latina.

Siempre se da una relación entre el sistema de representación de intereses en una sociedad y el proceso de diseño de la política pública que en gran medida define las reglas de la racionalidad política. Cuando ni la organización ni las actividades de los grupos de interés están reguladas para participar en la confección de las estrategias económicas, los gobiernos carecen de medios para alterar consensualmente el contenido o la intensidad de las demandas de la sociedad civil. Al aceptarse esas demandas como dadas, el problema de la racionalidad se reduce a elevar al máximo —con recursos más o menos fijos— su satisfacción y sortear, de algún modo, los conflictos entre los objetivos así seleccionados. En consecuencia, la tarea política central consiste en corregir las fallas del mercado, atenuar los conflictos, sintonizar delicadamente los instrumentos de la acción pública. Dichas funciones resultan ciertamente viables mientras no haya un desborde traumático entre demandas, de un lado, y posibilidades y recursos de otro, sea porque las primeras aumentan desproporcionadamente o porque los segundos, se angostan. En todo caso, cuando prevalece la última constelación de circunstancias, el sistema de representación y control de intereses ha de cambiar a fin de abrir las puertas a una racionalidad que trascienda, aunque sea transitoriamente, la separación entre los dominios del mercado y de la política, al adecuar directamente la magnitud y la prelación de las demandas.<sup>11</sup>

Con los arreglos neocorporativistas los gobiernos ven facilitado enormemente el manejo de la economía, al trascenderse el marco restrictivo de comportamientos individualistas de suma cero para ganar los beneficios de conductas cooperativas, donde cada uno de los grupos sociales y de las personas que los integran tienen certeza sobre la conducta que seguirán el resto de los grupos y personas. El sector público quedaría, sin embargo, limitado en autonomía al comprometerse a someter cualquier cambio de importancia en la política económica, no sólo a los procedimientos legislativos y administrativos convencionales, sino a la concertación obligatoria con los agentes principales de la producción.

El nuevo acomodo entre los dominios de la política y la economía que

<sup>11</sup> Los controles de producción y precios de la Segunda Guerra Mundial constituyen un caso de alteración consentida en las normas de racionalidad del mercado. Asimismo, la erosión reciente de las políticas del Estado Benefactor en varias naciones industrializadas, constituirían un caso donde se cancelan derechos sociales adquiridos ante el debilitamiento de las economías de mercado.

comienza a perfilarse en varias naciones no es una utopía, pero tampoco resultaría fácil de establecer entre los países latinoamericanos. Los ensayos neocorporativistas en países industrializados ya han acumulado experiencias de varias décadas con resultados en general alentadores en cuanto a encontrar soluciones más aptas a los dilemas del estancamiento, la inflación, el empleo y la distribución del ingreso, y en cuanto a los conflictos entre el poder económico y el poder político.

Varias democracias de Europa han logrado combinar exitosamente diversos objetivos que con frecuencia se ven como antagónicos: más empleo con menos inflación relativa; mayor equidad con menos conflicto social; crecimiento de los mercados sin destrucción del Estado Benefactor; mayor absorción del cambio tecnológico con menores costos sociales; desarrollo sostenido con ampliación del dominio de la democracia.<sup>12</sup> El récord histórico de las naciones donde prevalecen arreglos neocorporativistas aventaja al de los países donde se mantiene a ultranza la separación entre economía y política (véase el cuadro anexo), a pesar de que algunos de estos últimos cuentan en su favor tamaños de mercado y acervos de recursos mucho mayores e incluso el atributo distintivo de ejercer el liderazgo económico y político en el Mundo Occidental (véanse Esping-Andersen [1985]; Eidem [1979]; Schott [1984] y Cameron [1982]). Cabe destacar, además, una cuestión de especial relevancia al caso latinoamericano: las economías neocorporativistas han logrado compensar una extrema vulnerabilidad externa, derivada de la pequeñez de los mercados o de la falta de recursos naturales, con una flexibilidad y capacidad de adaptación al cambio que les ha permitido conservar posiciones y avanzar en condiciones de exacerbada competencia internacional y cambio tecnológico intensificado.

La concertación de la política económica y sus beneficios no son, sin embargo, asequibles en cualquier circunstancia, ni tienen iguales probabilidades de afianzarse en todos los sistemas sociales. Hay condiciones que la favorecen, así como procesos e instituciones que poco a poco facilitan y permiten la organización repetitiva de negociaciones cooperativas entre los principales grupos de interés, apoyándose en el funcionamiento de los poderes legislativos y de los partidos políticos. La concertación es, en esencia, un producto histórico<sup>13</sup> por cuyo medio se intenta crear orden y establecer procedimientos a través de los cuales los conflictos —que el mercado

<sup>12</sup> En términos técnicos, desde la década de los setenta, los países neocorporativistas han invertido el sentido de las relaciones previstas por la teoría neoclásica entre desempleo e inflación; entre éste y la magnitud del gasto público; entre el poder monopólico sindical y el ritmo de acrecentamiento de los salarios o de las presiones sobre los costos, o entre la eficiencia del mercado y los diferenciales salariales.

<sup>13</sup> No en balde la centralización de los procesos de negociación salarial en los países neocorporativistas de Europa, está respaldada por más de un siglo de evolución de las organizaciones obreras y empresariales, así como de los procedimientos de concertación multclasista.

## Desempeño económico y organización corporatista

Países	Desempleo				Inflación <sup>a</sup>			Huelgas		Crecimiento						
	1965-1982		1977-1982		1965-1982		1977-1982		Índice <sup>b</sup> 1965-1981		1965/1982		1977/1980		Per cápita 1968-1982	
	1965-1982	1977-1982	1977-1980	1980-1982	1965-1967	1977-1980	1980-1982	1965-1967	1977-1980	1980-1982	1965/1982	1977/1980	1977/1980	1977/1980	1968-1982	
<b>Países neocorporativistas<sup>c</sup></b>																
Austria	1.8	1.9	2.8	2.8	3.7	4.8	6.2	3.7	4.8	6.2	10	3.7	3.5	3.5	3.5	
Alemania	2.2	3.6	4.5	5.6	2.8	4.0	5.6	2.8	4.0	5.6	25	2.8	3.2	3.2	2.6	
Noruega	1.8	1.8	2.1	11.9	4.0	8.2	11.9	4.0	8.2	11.9	25	4.0	4.1	4.1	3.4	
Suecia	2.1	2.0	2.5	11.5	5.2	10.6	11.5	5.2	10.6	11.5	95	2.4	1.1	1.1	1.9	
Holanda	3.2	4.7	7.5	6.2	3.7	5.3	6.2	3.4	5.3	6.2	28	3.4	2.0	2.0	2.5	
Japón	1.6	2.1	2.2	5.2	5.2	5.9	5.2	5.2	5.9	5.2	11	6.6	5.0	5.0	5.5	
<b>Países no corporativistas</b>																
Estados Unidos	5.7	6.4	8.0	10.0	2.5	9.8	10.0	2.5	9.8	10.0	411	2.8	2.9	2.9	1.7	
Canadá	6.2	7.8	8.6	11.2	3.2	9.1	11.2	3.2	9.1	11.2	407	3.7	2.3	2.3	2.4	
Reino Unido	5.1	6.4	10.4	12.8	3.7	13.9	12.8	3.7	13.9	12.8	375	1.9	0.9	0.9	1.7	

Fuente: International Financial Statistics; oecd, Labour Force Statistics; International Labour Office, Yearbook of Labour Statistics.

<sup>a</sup> Índice de precios al consumidor.<sup>b</sup> Días perdidos en conflictos industriales (por 1 000 trabajadores).<sup>c</sup> Se clasificaron como países neocorporativistas aquéllos donde hay importantes ingredientes consensuales en la formulación e instrumentación de la política económica, aunque haya marcadas diferencias en la organización institucional y en los modos de participación de los diferentes grupos sociales.

es incapaz de trascender— puedan desenvolverse y resolverse sin que medie la represión autoritaria o la depresión económica.

Sin tomar en cuenta las especificidades nacionales, es arriesgado señalar cuáles serían las condiciones a satisfacer en América Latina para abrir cauce a la democratización de la política económica. En sentido positivo cuenta mucho la inclinación contemporánea a perfeccionar las libertades civiles y los sistemas políticos, que en muchos países constituye una aspiración lo suficientemente intensa para anteponerse a cualquier otro objetivo social.<sup>14</sup>

Paradójicamente, la hondura de la depresión económica de los años ochenta ha creado o está creando la conciencia de vivirse una situación anómala, de emergencia nacional y donde también es imperativo hacer a un lado los conflictos sociales internos por razones superiores de preservación colectiva. No habiendo ganadores seguros en una crisis que pudiera prolongarse varios lustros, la incertidumbre generalizada en que se debaten todos los actores económicos bien podría inclinarlos en favor de fórmulas de concertación cooperativa que la reduzca, a la par de unificar con orientación única a los esfuerzos mancomunados.

En igual sentido, comienza a operar la percepción de una extrema vulnerabilidad externa,<sup>15</sup> agudizada por la decadencia de las corrientes tradicionales de exportación, el cambio de signo en los flujos del ahorro del exterior y las reglas de condicionalidad con que los centros intentan regular a las políticas económicas nacionales. América Latina es partícipe de un orden económico en transición, en el cual los costos de la formación de una nueva división internacional del trabajo se localizan en las naciones que no tienen el poder de transferirlos a otros (véanse, Knorr [1975]; Huntington y Nye [1985]; Keohane [1979]).

La interdependencia e integración a escala mundial de las economías nacionales han dejado de ser la banda transmisora de la prosperidad de las tres décadas que siguieron a la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Hoy más bien difunden receso, inestabilidad y, en los países periféricos, cargas desproporcionadas de los acomodos de la producción internacional. Tales hechos desafortunados seguramente inducirán la formación de frentes solidarios internos y entre naciones del Tercer Mundo que suponen, como primer paso, la cooperación entre los grupos nacionales de interés.

Existiendo varias condiciones propicias al surgimiento de una etapa de

<sup>14</sup> En dirección opuesta podría argüirse que los endeblés cimientos de los sistemas democráticos de varias naciones de la región difícilmente soportarían el peso de la negociación corporativa.

<sup>15</sup> Situación similar se da en las pequeñas economías neocorporativistas de Europa, en las cuales el impacto fluctuante de la economía internacional ha hecho necesario crear mecanismos internos de protección de los ingresos de la población y, a la vez, comprometer el esfuerzo cooperativo de la sociedad a fin de mantener la competitividad externa, como elemento vital de supervivencia de largo plazo (véase Schott [1984]).

concertación de las políticas económicas, no podría pasarse por alto mencionar una serie de requisitos institucionales más difíciles de encontrar o de construir entre los países latinoamericanos. El primero de ellos se refiere a la presencia obligada de organismos de mediación política con capacidad de liderazgo y representación centralizada y transectorial de los principales intereses económicos. No basta que haya tradición de concertar entre trabajadores y empresarios en ramas específicas de la actividad económica, ni de que formalmente existan organizaciones gremiales. Se necesita, además, que dichos órganos de representación tengan la capacidad de convenir políticas que trasciendan la visión sectorial y que comprometan a todos sus miembros.

Una segunda cuestión se refiere al acceso que los organismos de mediación tengan frente a los gobiernos. Aquí no sólo importa que sean oídos, sino que se establezcan mecanismos vivos de concertación de políticas y de solución de conflictos conforme a reglas conocidas y aceptadas por cada uno de los participantes<sup>16</sup> (véase Schmitter y Lehmbruch, eds. [1979]).

Del lado de los grandes actores económicos se necesita una actitud proclive a la cooperación participativa con una visión que vaya más allá del interés inmediato. Los gobiernos habrían de ceder autonomía en la configuración de la política económica y someterse a la observancia puntual de los compromisos contraídos. Los trabajadores, más que perseguir alzas salariales o sectoriales de corto plazo, habrían de anteponer la solidaridad de clase y preferir las ventajas de mayor crecimiento y empleo en el medio y largo términos, así como los beneficios de participación directa en los foros políticos donde se configuran las directrices económicas. A su vez, los empresarios tendrían que someterse a la disciplina de hacer a un lado las ganancias asociadas sea al desmantelamiento del Estado Benefactor, al escalamiento de precios o a la especulación, a fin de dar prelación a las que se vinculan al desarrollo de nuevas inversiones y capacidades de empleo o al acrecentamiento de la productividad.

## VIII

Sea como fuere, el empobrecimiento de las oportunidades de desarrollo frente a la aspiración popular de combinar bienestar con libertades civiles, colocan a América Latina ante el apremio de reestructurar los viejos pactos sociales para iniciar una etapa histórica distinta que conduzca a reconstruir las capacidades de progreso, de renovación política y de remozamiento cultural. No es, sin embargo, la concertación democrática el único derrotero. Ni

<sup>16</sup> En algunos países neocorporativistas los gobiernos forman por ley comités económicos, someten a consulta obligatoria las iniciativas de ley en materia económica y establecen los compromisos y los *quid pro quo* a que se obligan los participantes en los procesos de concertación.

quiera es el más probable, como lo atestiguan las dificultades de innovar que ya enfrentan los programas heterodoxos de estabilización. En el extremo opuesto, también es posible la cristalización de acomodados autoritarios en lo político, acompañados por una intensa polarización socioeconómica, caracterizada por disparidades distributivas enormes y por la convivencia de formas modernas y marginales de producción o empleo. Qué objetivos hayan de perseguirse, con qué persistencia o con qué éxito, son cuestiones arduas de responder, sin conocer los senderos precisos que elija cada país y el grueso de la región latinoamericana. A pesar de la incertidumbre dominante, hay opciones políticas reales entre las cuales es imperativo escoger, sin que valgan aplazamientos. No decidir, equivale a suscribir un *statu quo* que ya no ofrece solución alguna de continuidad.

### Bibliografía

- Assael, Héctor, *Análisis retrospectivo de los ciclos inflacionarios en América Latina, 1950-1985*, mimeo., Santiago de Chile.
- Barber, B. (1984), *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, California.
- Begg, D.K.H. (1982), *The Rational Expectations Revolution in Macroeconomics*, The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- Berlin, I. (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford.
- Cameron, D. (1982), *On the Limits of Public Economy*, Stato e Mercato, vol. 2, abril, Roma.
- CEPAL (1986), *Balance preliminar de la economía latinoamericana 1986* (LC/G.1454), Santiago de Chile.
- (1986b), *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, Conferencia extraordinaria de la CEPAL (LC/G.1440/Conf. 79/3), Santiago de Chile.
- Dahl, R.A. (1985), *Preface to Economic Democracy*, University of California Press, Berkeley.
- Dornbusch, R. y M.H. Simonsen (1986), *Inflation Stabilization with Incomes Policy Support*, documento preparado para The Group of Thirty, octubre, Nueva York.
- Eiden, R. y B. Ottman (1979), *Economic Democracy*, Arbetslivcentrum, Estocolmo.
- Eisping-Andersen, G. (1985), *Politics Against Markets*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.
- Goldthorpe, J.H. (1978), "The Current Inflation: Towards a Sociological Account", en *The Political Economy of Inflation*, editado por J.H. Goldthorpe y Fred Hirsch, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Heyman, Daniel (1986), *Tres ensayos sobre inflación y política de estabilización*, CEPAL, Documento de trabajo núm. 18, Santiago de Chile.
- Hirschmann, A.O. (1977), *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before its Triumph*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.
- Huntington, S. y J.S. Nye (eds.) (1985), *Global Dilemmas*, Harvard University Press, Boston, Mass.
- Ibarra, David (1986a), "Crisis y sector externo en América Latina" en *Más allá de la crisis de la deuda*, Diálogo Interamericano-CIEPLAN, Santiago de Chile.

- (1986b), "Jesús Reyes Heróles o la dignificación de la política", *Revista de la Universidad*, vol. xli, núm. 428, p. 16.
- Keohane, R. (1979), "U.S. Foreign Economic Policy toward Advanced Capitalist States: The Struggle to Make Others Adjust" en Oye, K., D. Rothchild y J. Lieber (eds.), *Eagle Entangled: US. Foreign Policy in a Complex World*, Longhman, Nueva York.
- Knorr, K. (1975), *The Power of Nations*, Basic Books, Nueva York.
- Lindblom, C.E. (1977), *Politics and Markets*, Basic Books, Nueva York.
- Noyola, J. (1956), "El desarrollo económico y la inflación en México y en otros países latinoamericanos", en *Investigación Económica*, (cuarto trimestre), pp. 602-648.
- Okun, A.M. (1975), *Equality and Efficiency, the Big Trade Off*, The Brookings Institution, Washington.
- Ramos, J. (1986), *Políticas de estabilización*, taller de CIEPLAN, mimeo., Santiago de Chile.
- Schmitter, P.C. y G. Lehmbruch (eds.) (1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Sage, Beverly Hills, California.
- Schott, K. (1984), *Policy, Power and Order*, Yale University Press, New Heaven y Londres.
- Schultze, C.P. (1959), "Recent Inflation in the United States", en U.S. Congress, Joint Economic Committee, *Employment Growth and Price Levels*, Washington.
- Tanzi, V. (1978), *Inflation, Real Tax Revenue, and the Case for Inflationary Finance: Theory with Application to Argentina*, IMF, Staff Papers, vol. 25, núm. 3, septiembre, Washington.
- Tockman, V. (1986), *Ajuste y desempleo: los desafíos del presente*, mimeo., Buenos Aires.
- Tocqueville, A. de (1961) [1835], *Democracy in America*, Schocken Books, Nueva York.