

**INFLACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMERICA
LATINA: LA TORTILLA SE VUELVE? */**

Por: ALAN FAIRLIE

Serie Documentos de Trabajo
Enero, 1992

Nº 100

*/ Ponencia presentada al Seminario Latinoamericano Problemas del Desarrollo Económico en América Latina (Homenaje a Aníbal Pinto). Organizado por Unión de Universidades de América Latina, Asociación de Facultades, Escuelas e Instituciones de Economía de América Latina del 21 al 25 de Octubre de 1991 en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

1. Introducción

El documento presenta algunas reflexiones sobre los cambios que se han producido en el análisis de la inflación y las reformas estructurales en América Latina.

Se llama la atención sobre la forma en que los términos del debate se ha modificado en los últimos treinta años. Antes, los monetaristas tenían un enfoque de la inflación de corto plazo, a diferencia de los estructuralistas. Planteaban una política fiscal y monetaria restrictiva que eliminara el déficit fiscal, que constituía la causa de la inflación en su diagnóstico. Las tasas de interés altas debían aumentar el ahorro por lo tanto la inversión. La devaluación, al mejorar las exportaciones, permitía solucionar el problema de las cuentas externas. Fue un enfoque fundamentalmente de corto plazo y fuerte énfasis en los aspectos monetarios. Desarrollos posteriores con modelos de expectativas adaptativas o racionales, perfeccionaron el enfoque monetario- fiscal*.

De otro lado, se entendía que habían rasgos estructurales de la inflación latinoamericana que constituían las

* Puede verse por ejemplo el balance de Daniel Heyman: *Inflación y políticas de estabilización*. Buenos Aires, CEPAL, 1986.

causas fundamentales, diferenciándolos de otros factores que eran los mecanismos de propagación. Las rigideces en la infraestructura, en el sector agrícola, la estructura de propiedad y concentración en la industria, nuestra particular inserción en la economía internacional, la puja distributiva, se consideraban factores importantes en el análisis de Pinto, Sunkel, Pazos y otros economistas agrupados en gran parte en torno a Prebisch en CEPAL.

No se trataba entonces tan sólo de factores monetarios, había que corregir con reformas estructurales los problemas mencionados. La Reforma Agraria, la estrategia de sustitución de importaciones que solucionara el límite externo, la presencia del Estado que corrigiera las deficiencias del mercado, eran puntos centrales de la agenda. Era una propuesta de largo plazo y estructural.

De allí la coincidencia con planteamientos de Hirschman, con Chenery y los partidarios del enfoque de la doble brecha, con Díaz Alejandro, Diamand, entre otros autores que enfatizaban el límite externo como problema estructural y peculiar de las economías de América Latina.

En la actualidad, tres décadas más tarde, los términos del debate aparentemente se invirtieron. Los monetaristas de ayer, o partidarios de la llamada nueva economía clásica,

hoy, siguen insistiendo en la receta monetaria fiscal, pero señalan que no es suficiente. Plantean además, reformas de largo plazo, entrando a una dimensión que era característica del estructuralismo.

Diagnostican que el fracaso de la sustitución de importaciones y el intervencionismo estatal han generado la actual situación de crisis en América Latina. Se requiere una reforma del Estado que reduzca su presencia en la economía, privatizando empresas públicas, inclusive algunos servicios básicos.

La estrategia debe ser exportadora liderada por el sector privado y con mercados libres. La liberalización comercial, financiera, del mercado de trabajo, de tierras permite avanzar en esa dirección. Es el conjunto de políticas que Williamson denomina el "Washington Consensus". En realidad es la generalización conceptual de experimentos que se dieron previamente en el Cono Sur latinoamericano.

De otro lado, buena parte de los llamados "neoestructuralistas" están concentrados en el problema de la inflación. Es cierto que numerosos autores en América Latina llamaron la atención sobre las dificultades de conciliar la estabilización de las economías, con el pago de la deuda externa. Y además la inflación, sigue siendo un problema crónico para

muchos países de la región. De allí los esfuerzos de quienes desarrollan el enfoque inercial y otros que trataron de incorporar también problemas de formación de expectativas, y de la puja distributiva. Sin embargo la mayoría de estos autores se concentró exclusivamente en el corto plazo.

El problema es que la inflación continúa en países como Argentina, Brasil, Perú, donde se ha dado el fracaso de políticas de estabilización, ortodoxas y heterodoxas. Se ha producido en los agentes económicos un comportamiento que ha generado una suerte de **hysteresis**, ya que mantienen la actitud defensiva frente a inflaciones altas, aún cuando los indicadores macroeconómicos reportan una estabilidad temporal.

Nos parece que un punto central es tratar de ligar políticas de estabilización funcionales a estrategias que permitan retomar el crecimiento de América Latina en la década de 1990.

Nuestro trabajo hace un balance crítico de los planteamientos del Washington Consensus, considerando objetivos conceptuales y empíricos. Se sugiere, que existen puntos centrales en los postulados estructuralistas, totalmente relevantes para enfrentar los problemas de la inflación y el desarrollo actuales en América Latina.

Luego de esta Introducción, el trabajo comprende cuatro secciones. En la segunda sección se retoman algunos planteamientos estructuralistas que se consideran vigentes en la actualidad. En la tercera sección se discute cómo el enfoque ortodoxo cortoplacista deriva en el "Washington Consensus", con "reformas estructurales" que se constituyen en recomendaciones de política para nuestros países.

En la última sección, se discuten algunos planteamientos "neoestructuralistas" que se concentraron en un enfoque de corto plazo de la inflación, relegando un poco la discusión y nexos con problemas de más largo plazo como el crecimiento y desarrollo. Finalmente, se reseñan algunos trabajos recientes que avanzan nuevamente en esa dirección.

Estas reflexiones tienen como punto de referencia los problemas por los que pasa una economía como la peruana. Se considera que en las fuentes teóricas estructuralistas iniciales, se encuentran una serie de elementos que hay que retomar y desarrollar para solucionar problemas que se presentan en el actual contexto.

2. Los Planteamientos Estructuralistas

Hace más de 30 años diversos autores señalaron la importancia de rasgos estructurales de nuestras economías en la explicación de la inflación latinoamericana, diferenciándolos de otros factores, que constituían los mecanismos de propagación. Las rigideces en la infraestructura, en el sector agrícola, la estructura de propiedad y concentración en la industria, muestra particular inserción en la economía internacional, la puja distributiva, se consideraban factores importantes en el análisis de Pinto, Sunkel, Pazos y otros economistas agrupados en gran parte en torno a Prebisch en CEPAL.

En esta sección abordaremos esta discusión reseñando brevemente algunos de los planteamientos centrales de los autores mencionados, que parecen de la mayor relevancia en la actualidad, como sugerimos en la parte final del documento. En ese sentido, no se pretende un análisis histórico pormenorizado del pensamiento latinoamericano. Más bien, se retoman algunas ideas, que reelaboradas de acuerdo a las peculiaridades de cada país, pueden dar luces sobre aspectos centrales de la polémica actual.

2.1 Inflación y estructura económica

Aníbal Pinto planteó examinar la cuestión inflacionaria en el marco del sistema económico-social. Para ello debía prestarse especial atención a la performance e interacción de 5 componentes

principales: la estructura productiva, la infraestructura o capital social básico, la estructura financiera, del exterior, y la estructura social (que incluía el rol del Estado).

Esta clasificación permitía poner en evidencia las presiones inflacionarias derivadas de desequilibrios sectoriales (agro/industria/servicios), de aquellas derivadas de la relación entre modelo de crecimiento y financiamiento de la inversión privada y gasto público, que llevó a la necesidad de recurrir a la emisión monetaria (que actuase como mecanismo propagador, pero también multiplicador de los desequilibrios "originales"). Además, la relación de las importaciones con la expansión y cambios de la inversión y consumo internos, que creaba escasez de divisas, cuya contrapartida monetaria era la devaluación (constituyéndose en otro elemento de propagación inflacionaria). También jugaba un rol fundamental la puja distributiva, que muchas veces no era centralmente entre asalariados y empresarios, sino más bien de éstos con el Estado.

El autor fue muy claro en señalar la posibilidad de un alto grado de "independización" de los mecanismos de propagación en relación a los desequilibrios básicos. Ignorar este hecho explicó muchos fracasos de políticas de estabilización gradualistas o de shock, que sólo operaban sobre los mecanismos de propagación.¹

1 Aníbal Pinto: "Inflación raíces estructurales", Fondo de Cultura Económica, 1973.

De otro lado, Osvaldo Sunkel también enfatiza el hecho que la inflación no ocurre en el vacío sino dentro del marco histórico, social, político e institucional de un país, lo que exige una interpretación propia, condicionada por la realidad a la que pretende ser aplicada. Para ello, distingue las presiones inflacionarias (básicas estructurales, circunstanciales o inducidas y acumulativas), de los mecanismos de propagación.

Las presiones básicas estructurales se deben a limitaciones, rigideces estructurales originadas en gran parte en la escasa movilidad de los recursos productivos y un funcionamiento deficiente del sistema de precios. Así, consideraba como las principales: el estancamiento de la disponibilidad y oferta de alimentos frente al crecimiento de la demanda, las limitaciones de la economía para ampliar la capacidad de compra de las exportaciones (que presionan a la devaluación y al consiguiente reajuste de costos o ingresos en el país), la rigidez en servicios como transporte y energía, los monopolios y oligopolios, la deficiente tasa de formación de capital (incapacidad de crear empleo productivo) y, las deficiencias estructurales del sistema tributario (por la dificultad del Estado de cobrar impuestos directos).

Las presiones inflacionarias inducidas se daban principalmente por la aceptación oficial de política de reajuste de sueldos y salarios (no como causa sino como respuesta al aumento de precios), aumento de precios de las importaciones, o alguna catástrofe natural.

Las presiones inflacionarias acumulativas eran función creciente de la expansión y ritmo de la propia inflación. Por ejemplo, distorsiones del sistema de precios, ineficiente orientación de la inversión por actividades (predominio de actividades comerciales o financieras que permitan una rápida recuperación del capital), y deformación de las expectativas económicas.

Por otra parte, Sunkel consideraba los mecanismos de propagación. Estos existen por la incapacidad de la sociedad para solucionar dos grandes pugnas o choque de intereses económicos. De un lado, la distribución del ingreso entre diferentes grupos sociales que intervienen en el proceso económico. De otro, la distribución de recursos de la comunidad entre los sectores público y privado de la economía.

En esa medida, el mecanismo de propagación viene a ser la capacidad de los distintos sectores o grupos económicos y sociales para reajustar su ingreso o gasto real relativo: los asalariados vía los reajustes de sueldos y salarios, los empresarios vía las alzas de precios y el sector público vía el aumento del gasto fiscal nominal.²

Otro autor cuyo aporte y vigencia nos parece clave es Felipe Pazos, quien enfatizó el estudio de los factores causales de la inflación crónica en América Latina. Diferencia el paso de una estabilidad de

2 Osvaldo Sunkel: "La Inflación Chilena: Un Enfoque Heterodoxo".

precios a una inflación "temporal", y de ésta, a la inflación crónica. Para ello distingue analíticamente el movimiento inercial de la inflación, de los factores aceleradores o desaceleradores de la misma.

Planteó que los cambios en la demanda agregada generaban efectos mayores en la producción y las importaciones, no así en los precios, salvo cuando el pleno uso de la capacidad instalada estaba muy cercano. Ahora, si este incremento de la demanda es proporcionalmente menor que el incremento inercial en los costos, las empresas restringen sus ventas y producción, y sus ganancias por unidad de producto caen porque los precios se incrementan menos que los costos. Como las ventas caen y los costos por unidad de producto suben, se impulsa los precios al alza.

También estudió la relación entre cambios en las variables monetarias y la inflación inercial. Así por ejemplo encontraba que un aumento en la oferta de dinero mayor al incremento inercial en los costos, al restaurar los agentes sus saldos en efectivo el ratio deseado, incrementarán sus volúmenes de inversión y consumo.

Analizó entonces los mecanismos de transmisión entre sector real y monetario, encontrando las cadenas causales pertinentes y sus limitaciones. Por ejemplo, si bien consideraba la efectividad de la política monetaria en inducir expansiones y contracciones en el consumo y la inversión reales, dicha política no era efectiva en desacelerar el incremento de los precios, dado su componente inercial.

Felipe Pazos señaló que las presiones aceleradoras de la inflación podían ser de dos tipos: menores o mayores. Las aceleraciones menores se deben por ejemplo a cosechas agrícolas menores al promedio, reajustes cambiarios más altos que el promedio, incrementos salariales en los convenios laborales; las desaceleraciones menores son causadas por los mismos fenómenos con signo opuesto. Las aceleraciones mayores las asoció a crisis cambiarias producidas por el agotamiento de divisas del país (por ejemplo originado en una política expansiva de demanda o en un déficit sectorial de oferta). Las desaceleraciones mayores, se deben a políticas antiinflacionarias.

La crisis cambiaria y la devaluación resultante genera un incremento de costos y de precios, pero también de salarios. Es decir, se genera una pugna distributiva que se traduce en una espiral precios-salarios. Pazos señala que si esta espiral no se controla, el resultado podría ser la hiperinflación.

En suma, los tres autores reseñados enfatizan factores de costos, pugna distributiva, estructura económica, que van mucho más allá de los fenómenos monetario-fiscales, en los que se concentra el enfoque alternativo. Hacen referencia al marco institucional y al comportamiento de los agentes económicos y sociales que lo constituyen y transforman. Es en ese contexto que se produce la inflación. En la sección siguiente explicitamos algunos de estos aspectos de largo plazo considerados en el enfoque estructuralista.

2.2 Las reformas estructurales

La inflación entonces se concebía como uno de los problemas estructurales, y la solución de los mismos dependía del diseño de una adecuada estrategia de desarrollo económico.

Se produjo una extensa literatura sobre el tema, buena parte de la cual se debe a la producción del conjunto de intelectuales que acompañaron a Raúl Prebisch en CEPAL y donde jugó un rol destacadísimo Aníbal Pinto.³ No se pretende -ni de lejos- hacer un balance de esta compleja producción. Se presentará en las siguientes líneas un somero recuento de algunas líneas centrales de esa reflexión y mostrará la evolución dinámica de la misma retomando como ejemplo el testimonio de Raúl Prebisch.

Octavio Rodríguez⁴ señala 3 contribuciones fundamentales en la explicación del funcionamiento de las economías de la periferia. Una referente al desequilibrio externo dada nuestra inserción en el mercado internacional como productores de materias primas. En segundo lugar, el desempleo de la fuerza de trabajo debido a la heterogeneidad estructural de nuestras economías. En tercer lugar, el deterioro de los términos de

3 Una relación de sus publicaciones y un balance de sus principales aportes se puede encontrar en la sección Figuras y Pensamiento de la revista de Economía Política Pensamiento Iberoamericano, Número 19, 1991.

4 Octavio Rodríguez: La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL. México, D.F. Siglo XXI, 1980.

intercambio producto de los dos factores anteriores que configuraban el funcionamiento de los polos centro-periferia en la economía mundial.

De otra parte, Fishlow⁵ considera que el estructuralismo modificó en tres aspectos importantes el modelo ortodoxo de crecimiento con pleno empleo impulsado por la acumulación de capital. Uno fue la especificación del equilibrio macroeconómico. El segundo fue la caracterización de las relaciones microeconómicas subyacentes. El tercero fue la definición del papel del Estado.

La novedad macroeconómica central que encuentra el autor, fue la de prestar atención a las limitaciones impuestas por la disponibilidad de divisas. Las ventajas comparativas estáticas que señalaban una especialización en productos primarios era una guía inadecuada para alcanzar la eficiencia dinámica. De allí, la necesidad de desarrollar un sector manufacturero interno.

A nivel microeconómico, el estructuralismo destacaba las discontinuidades e imperfecciones. El estrangulamiento generado por el sector agropecuario fue señalado como un punto importante. También rigideces e imperfecciones en el funcionamiento de precios que mostraba las limitaciones del mercado. Las condiciones micro y macroeconómicas plantearon la necesidad de una intervención fuerte del Estado. Debía

5 Albert Fishlow: "El Estado de la Ciencia Económica en América Latina". En Revista Latinoamericana de Historia Económica y Social (HISLA), 1er. semestre 1985.

definir y ejecutar una estrategia de desarrollo que corrigieran las imperfecciones del mercado e impulsara acciones que estaban más allá del alcance de las empresas privadas, propiciando así un proceso sostenido de acumulación de capital.

Pero veamos cuáles fueron los mecanismos de política que se implementaron en América Latina, y cómo cambiaron los enfoques conceptuales en función de la evolución de los acontecimientos. Para ello consideramos la visión de Prebisch, uno de los principales gestores y protagonistas del proceso.

En lo que define como la segunda etapa de su pensamiento económico, Prebisch⁶ enfatiza el rol central que tuvo el progreso técnico que tiene una desigual distribución entre productores y exportadores de bienes manufacturados y productores y exportadores de bienes primarios. La manifestación de este fenómeno era la disparidad de elasticidad de demanda de importaciones entre centro y periferia, lo cual llevaba a una tendencia al deterioro de las condiciones de intercambio de las exportaciones primarias. Esta concentración del progreso técnico y sus frutos en las actividades exportadoras fue característica de la estructura social heterogénea donde gran parte de la población quedaba al margen del desarrollo.

La alternativa era entonces la industrialización que

6 Raúl Prebisch: "Cinco Etapas sobre mi Pensamiento sobre el Desarrollo". El Trimestre Económico, Abril-Junio 1983.

permitirá elevar el nivel de productividad de toda la fuerza de trabajo, y por consiguiente, lograr el desarrollo económico. De un lado, permitía corregir la restricción externa al desarrollo generando un cambio en la estructura de la producción. De otro, la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. En esa perspectiva la industrialización y el aumento de la productividad en la producción primaria, aparecían como fenómenos complementarios.

Para conseguir estos objetivos se requería una planeación compatible con el mercado y la iniciativa privada. Se buscaba establecer así las condiciones básicas de una economía dinámica.

La implementación de esta estrategia tuvo fallas, reconocidas incluso por el propio Prebisch en lo que denomina la tercera etapa de su pensamiento económico. A medida que se avanzaba la sustitución de importaciones el proceso se hacía más complejo, lo cual requería mercados más amplios. Así, se sugiere la implementación de procesos de integración económica en la perspectiva de la formación del Mercado Común Latinoamericano.

De otro lado, se crearon las condiciones para complementar el proceso sustitutivo con la promoción de exportaciones manufactureras. La industrialización seguía siendo el eje, pero se buscaba la posibilidad de que el sector fuera capaz de crear sus propias divisas, evitando la dependencia del sector primario en fases más complejas.

También se advirtió del uso de aranceles, ya que éstos podían tender a generar una distorsión en la producción industrial y una tendencia a deprimir las exportaciones primarias. Se reconoció asimismo que no se tomó suficientemente en cuenta las disparidades en la distribución del ingreso, y no se profundizó en el análisis del problema de la inflación.

Prebisch escribe aquí a título personal, sin embargo su capacidad autocrítica de reformulación teórica también la tuvo institucionalmente CEPAL, hecho que sus detractores nunca reconocieron.

Más adelante⁷ Prebisch se concentra en los mecanismos de formación y uso del excedente económico, destacando la insuficiencia dinámica de acumulación de capital característica de las economías de América Latina. Subrayaba así la tendencia excluyente de este funcionamiento y la consecuente concentración en la distribución del ingreso. Se impedía así la generalización del aumento de productividad e ingresos, por lo tanto, el proceso de desarrollo en la región.

En la siguiente sección reseñamos autores con enfoque similares realizando un pequeño balance al final.

⁷ Prebisch, Raúl, Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación, Fondo de Cultura Económica, 1981.

2.3 Planteamientos afines

Los temas anteriores tuvieron puntos de coincidencia central con autores como Albert Hirshman.⁸ En efecto, dicho economista planteaba la necesidad de buscar un crecimiento desequilibrado lo cual tenía como objetivo dar mayor peso a la inversión inducida en función de proyectos adecuados aplicados secuencialmente. Se debía buscar una combinación adecuada entre las actividades que contribuyeran a la formación de capital social fijo, y a las actividades directamente productivas.

En esa perspectiva, la industrialización aparecía como la alternativa para maximizar eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. Las "incrustaciones" en las exportaciones (prácticamente nulo efecto multiplicador de actividades primarias) debían ser contrarrestadas por el proceso de industrialización. La intervención del Estado era bienvenida si contribuía a ese proceso.

Hirschman, en otros trabajos⁹, examinó varios efectos de enlace adicionales, sobre todo para los productos primarios que continúan jugando un rol importante en nuestros países. Se preocupó asimismo del hecho que el crecimiento económico, se presentó acompañado de una

⁸ Albert Hirschman: "La Estrategia del Desarrollo Económico", Fondo de Cultura Económica, 1958.

⁹ Algunos trabajos se encuentran recopilados en: A. Hirschman; De la Economía a la Política y Más Allá, Fondo de Cultura Económica, 1984.

profunda desigualdad en la distribución del ingreso. De allí su esfuerzo por analizar la relación entre crecimiento, el aumento de la desigualdad y la inestabilidad política, que no era lineal sino compleja y que se debía a lo que denominó el "efecto del túnel".¹⁰

De otro lado, son conocidas las coincidencias con los planteamientos de Hans Singer. Sobre todo en lo referente al rol del aspecto tecnológico, en las diferencias de productividad asociadas al desarrollo de actividades productivas diversas, y al señalamiento de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio.

Singer realiza una reformulación de antiguos planteamientos dualistas. Así, señala que en un espacio dado y al mismo tiempo coexisten diferentes conjuntos de condiciones: elementos "superiores" e "inferiores". La existencia de dichos elementos es crónica y no transitoria. Es más, la relación superioridad-inferioridad es creciente. Finalmente, que no existe difusión del elemento superior al inferior, al contrario, se genera un retroceso.

Las disparidades tecnológicas, de productividad, y de ingresos se manifiestan a nivel internacional e interno. Es más, el primero condiciona al segundo. Así, la crisis de empleo en nuestros

10 Una evaluación de la vigencia y proyección del pensamiento del autor se puede encontrar en las diversas ponencias presentadas en: International Symposium en "Hirschman's Work and a New Development Strategy for Latin America" organizado por BID-Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Noviembre 1989.

países sería la fuente más importante y peligrosa del dualismo existente.¹¹

Un autor latinoamericano que también enfatiza el problema del límite externo, es Marcelo Diamand. Señala que América Latina tiene estructuras productivas desequilibradas caracterizada por la coexistencia de un sector primario exportador que opera a precios internacionales, y un sector industrial de precios más elevados que los internacionales.

La característica principal es la tendencia a recaer periódicamente en crisis de balanza de pagos por la divergencia existente entre el crecimiento del sector interno consumidor de divisas, que no contribuye a producirlas, y al estancamiento relativo de las exportaciones. Estas crisis de balanza de pagos llevan a una devaluación que genera una inflación cambiaria (que es estructural), y un efecto recesivo importante, ya que a diferencia de los países desarrollados aquí opera el efecto ingreso y no el efecto precio de la devaluación.¹²

Los precios industriales mayores no son por ineficiencia sino por menor productividad relativa respecto al sector primario. Se trata entonces de aumentar la competitividad de nuestra producción industrial no en base a tipo de cambio exclusivamente (incompatible con el

11 H. W. Singer: La Estrategia del Desarrollo Internacional.

12 Sobre efectos de la devaluación en países de América Latina, tenemos el trabajo pionero de C., Díaz Alejandro: Devaluación de la Tasa de Cambio en Economía. Semi-industrializada. Instituto Torcuato Di Tella.

equilibrio interno), sino a instrumentos estructurales que compensen el desequilibrio anteriormente señalado.¹³ Es el caso de incentivos tributarios, crediticios, que restablezcan una virtual prioridad secundaria que permita exportar bienes industriales.

Este problema de la restricción externa como límite al desarrollo también se puede encontrar en los autores que desarrollaron el enfoque de la doble brecha.¹⁴ Otros autores han tratado de conciliar sus propias aproximaciones con los de la doble brecha, por ejemplo el mismo Diamand en trabajo reciente lo relaciona con su enfoque de estructura productiva desequilibrada.¹⁵ Bacha también realizó una reformulación.¹⁶ Un modelo más desarrollado se puede encontrar en un trabajo de Fanelli y Chisari para Argentina.¹⁷

En todos los casos se muestra cómo a pesar de existir capacidad ociosa, la brecha externa puede operar como la restricción

¹³ Diamand, Marcelo: *Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia. Economía para las Estructuras Productivas Desequilibradas; Caso Argentino.* Ed. Paidós, Buenos Aires 1973.

¹⁴ Véase por ejemplo Chenery, H.B. and Skout (1966). "Foreign Assistance and Economic Development". *The American Economic Review*. Setiembre, 1966.

¹⁵ M. Diamand: *La Estructura Productiva Desequilibrada y la Doble Brecha*, CERE, 1989.

¹⁶ E. Bacha: "Crecimiento con Oferta Limitada de Divisas: una Revolución del Modelo de Dos Brechas" en *El Milagro y la Crisis*. Fondo de Cultura Económica.

¹⁷ Fanelli y O. Chisari: *Restricciones al Crecimiento y Distribución del Ingreso: El Caso Argentino.* CEDES, Buenos Aires, 1989.

relevante, generando presiones inflacionarias y recesivas. En los modelos más desagregados la restricción fiscal puede parecer importante, pero en general esta es ocasionada por el desequilibrio externo (pago de intereses de la deuda por ejemplo). También se considera al empleo y distribución del ingreso como restricciones importantes al crecimiento, sin embargo las relaciones de causalidad entre todos estos componentes no está suficientemente explicitado.

2.4 Balance

Los distintos autores reseñados muestran un gran respeto por la realidad. En efecto, se tiene siempre presente la peculiaridad histórica de cada uno de los países sobre los que se reflexiona. En ese sentido se busca enriquecer permanentemente el marco conceptual para aprehender los cambios producidos. Es una tarea que se descuidó en los últimos años.

De otro lado, se cuestionó frontalmente el enfoque monetarista neoclásico, sobre todo respecto al funcionamiento de los mercados en América Latina. No operaba ningún mecanismo automático propio del libre mercado que llevara al crecimiento sostenido. Existían una serie de rigideces estructurales (oligopolios, capital extranjero, problemas de oferta agrícola, infraestructura, etc.) que no eran tomados en cuenta. Nuestros países exportaban materias primas, bienes en los que teóricamente teníamos "ventajas comparativas", sin embargo no logramos el desarrollo. Dada nuestra heterogeneidad estructural, no existía

capacidad de solucionar el problema del desempleo, y la concentración en la distribución del ingreso, aumentaba.

De forma tal que el límite externo se constituía en un problema central. A los mecanismos señalados por los autores se añade posteriormente el problema de la deuda externa, que agrava aún más la situación. Ahora se deben considerar no sólo el perfil tecnológico-productivo con el que queremos insertarnos en el mercado internacional. Se añade como un grave condicionante, la dimensión financiera del problema de la deuda, que además genera desequilibrios fiscales y condiciona las políticas de estabilización y crecimiento.

La alternativa planteada era la industrialización. No sólo a través del proceso sustitutivo de importaciones, sino combinándolo con la exportación de manufacturas. Brasil impulsó exitosamente este proceso, por ejemplo. Inclusive se planteó la necesidad de impulsar la integración económica en la región. Estos postulados están hoy a la orden del día y ha mostrado su eficacia en los países de reciente industrialización.

Una seria limitación fue la falta de reflexión sobre la economía campesina y comunera, que en distintos grados de importancia existe, sobre todo en los países andinos de América Latina.

Para impulsar esta estrategia alternativa era necesario un rol decisivo del Estado que impulsara las reformas estructurales

necesarios para corregir las deficiencias del mercado. Un rol activo del Estado constituye una condición necesaria para el impulso de una estrategia exitosa.

Todas estas características estructurales de las economías latinoamericanas, en particular la pugna distributiva resultante, definían la dinámica inflacionaria de nuestros países. A tal grado que deviene en un fenómeno crónico. Aquí se han realizado aportes importantes, pero descuidando grandes líneas nuestras trazadas por los pioneros del desarrollo en la región, y que han facilitado una ofensiva ultraliberal sin precedentes. Sobre este proceso discutimos en las siguientes secciones.

3. Del Enfoque Cortoplacista de la Inflación al "Washington Consensus": El Aggiornamento Liberal

3.1 El ensayo del cono sur

En la década del setenta surgió un nuevo fenómeno, principalmente en los países del cono sur de América Latina. Se ensayó la combinación de enfoques monetaristas de la inflación y de estabilización económica, con conceptos neoliberales en lo que concierne a organización de la economía y la sociedad. Fue el caso de las medidas aplicadas en Chile a partir de 1973, Uruguay después de 1974 y Argentina de 1976 en adelante. La otra característica común era que se trataban

de dictaduras políticas.

Se ponía el acento en la necesidad de una profunda transformación de la economía, y de las instituciones sociales y políticas, con el objeto de resolver los problemas económicos, dentro de los cuales era prioritario el combate a la inflación. Chile fue el país donde se aplicaron con mayor profundidad estas medidas.

Se trataba entonces de recuperar el control del proceso inflacionario (concebido como un fenómeno básicamente monetario) eliminar el déficit de la balanza de pagos, restablecer el funcionamiento normal de la producción. Para ello el mercado debía constituir el principal mecanismo asignador de recursos en la economía. Se debía por lo tanto liberalizar el mercado de bienes, de capitales, reducir la presencia del Estado, liberalizar también los mercados de factores. Se buscó un cambio institucional global.

En efecto a partir de 1979 para consolidar ese proceso se aplican en Chile las "siete modernizaciones" en áreas como: política laboral, la seguridad social, la educación, la salud, la descentralización regional, la agricultura, y el aparato judicial.¹⁸

¹⁸ Véase balances comparativos de A. Foxley: Experimentos Neoliberales en América Latina; Lecciones de la experiencia. Fondo de Cultura Económica y J. Ramos: Estabilización y Liberalización Económica en el Cono Sur, CEPAL, Santiago de Chile, 1984.

Foxley encuentra una trayectoria zigzagueante en la implementación de las políticas económicas. El control monetario, por ejemplo, fue difícil de implementar, ya que se generaron desequilibrios en los mercados de bienes, laboral, y financiero que tendieron a endogenizar la política monetaria. Lejos de ser neutrales, las políticas concentraron la distribución del ingreso y del patrimonio. La rigidez a la baja de los precios y salarios debido a factores estructurales, explican resultados no previstos en el enfoque ortodoxo. Por eso la persistencia del fenómeno inflacionario. (4 a 5 años para llegar a niveles del 40% anual), la coexistencia de alta inflación con recesión, abrupto incremento de la desocupación (3 o 4 veces superiores a tasas históricas), caída en ingresos reales de los trabajadores y la consiguiente mayor desigualdad económica y social.

Esto demostró que varios supuestos que sostenían las tesis ortodoxas (ahora con cambios institucionales), no se cumplen. La violenta caída de salarios no generó empleo. La desigualdad y concentración del ingreso no generaron mayor inversión, ya que esta tasa se redujo en términos históricos. La plena liberalización no generó un flujo espectacular de inversión directa extranjera, ya que llegó capital especulativo (contexto en que el libre mercado decretó la quiebra financiera en 1982), lo cual condujo a un alto endeudamiento externo en comparación a otros países de la región (que, dicho sea de paso, no ha sido resuelto por experiencias posteriores de conversión de deuda en

inversión).¹⁹

Como señala Ffrench-Davis²⁰ tres pilares básicos del monetarismo ortodoxo no se cumplieron. Su creencia en que la privatización y supresión de la intervención estatal conducen rápidamente a mercados integrados, flexibles y bien informados y que generan espontáneamente un desarrollo dinámico. En segundo lugar, que los procesos de ajuste son estabilizadores y se caracterizan por su rapidez. Y, que la "competencia" aun cuando fuera entre desiguales conduce a un mayor bienestar para la mayoría. Todos estos elementos fueron refutados por la evidencia empírica, en el caso chileno existen logros interesantes, pero están lejos de la versión liberal a ultranza que se difunde profusamente.

No se puede discutir, por ejemplo, el significativo incremento de las exportaciones chilenas y el mejoramiento de su infraestructura en el sector. Debemos recordar sin embargo que la mitad de las exportaciones son explicadas por el cobre, donde el Estado sigue siendo el propietario y donde invirtió recursos significativos en el conjunto del proceso de crecimiento. Este hecho -muchas veces olvidado- junto con los cuantiosos recursos externos que le ofreció la banca multilateral, le permitió a Chile realizar un manejo de sus principales

¹⁹ A. Foxley, Op.Cit., especialmente capítulos 5, 6 y 7.

²⁰ R. Ffrench-Davis: "El experimento monetarista en Chile: Una Síntesis Crítica" en Desarrollo Económico, Vol. 23, Nro. 90.

indicadores macroeconómicos, en mejores condiciones que otros países de la región.²¹

De otro lado, la industria chilena tiene una especialización internacional regresiva. Las relaciones producto industrial/PBI, y empleo industrial/empleo total, registran una fuerte caída. Además, como señala Foxley, se ha generado "un tipo especial de empresario, el empresario "nómada" que está continuamente alerta a los precios relativos, y que, según ellos, entra y sale de alguna actividad que le permiten las oportunidades del mercado"²². El correlato ha sido un estancamiento de la productividad en la última década.

Existen entonces varios puntos polémicos en la interpretación de la performance chilena, y cuestionan planteamientos neoliberales que lo consideran una experiencia paradigmática. El experimento argentino fue un fracaso, al igual que otras experiencias de la región²³. De forma tal que incluso los propios ortodoxos tuvieron que hacer balances críticos para explicar evidentes desencuentros entre los objetivos de las

21 Véase R. Frenkel y Abadía, F. "The role of Copper in the Chilean economic performance". Mimeo, Buenos Aires, 1990.

22 A. Foxley. Colección Estudios CIEPLAN Nº 26, Junio 1989, Santiago de Chile.

23 Una revisión del fracaso de la experiencia neoliberal argentina se puede ver, por ejemplo, en: R. Frenkel y otros: Las Relaciones Financieras en Argentina, CEDES, Buenos Aires, 1988.

reformas y sus resultados.²⁴

Una revisión crítica más global fue realizada por Carlos Díaz Alejandro²⁵. Y, de otro lado, por Joseph Ramos.²⁶ Allí se muestra la complejidad del proceso, la tendencia a la generación de crisis en la balanza de pagos, y la no correspondencia de las afirmaciones de los liberales con la evidencia empírica encontrada.

Ante tal situación, es totalmente explicable entonces, el fuerte contenido ideológico de la propuesta. En el caso chileno, Bitar considera que:

"Dos son los elementos articuladores básicos de su racionalidad la eficiencia y el mercado. El primero es el principio guía que justifica todas las medidas adoptadas por el gobierno. El segundo se presenta como el mecanismo superior que asegura la eficacia global de la economía.

Ambos conceptos poseen su contraparte en el modelo político. La eficiencia va aparejada con el orden; el orden es una condición necesaria para lograr la eficiencia y evitar interferencias negativas. El mercado va aparejado con la libertad, hace posible una relación entre iguales y, además, crea condiciones para una mayor igualdad, abriendo oportunidades para todos.

... El simplismo de estas formulaciones, lejos de restarles vigencia, constituyó un poderoso elemento ideológico, de gran

²⁴ Véase por ejemplo: V. Corbo, De Melo, J. y Tybout, J. "What went wrong with the recent reforms in the southern cone". Economic Development and Cultural Change, University of Chicago, 1986.

²⁵ C. Díaz Alejandro: Good Bye Financial Repression, Hello Financial Crash.

²⁶ J. Ramos: Estabilización y Liberalización Económica en el Cono Sur. CEPAL, Santiago de Chile, 1984.

coherencia aparente, capaz de ser transmitido a la población con inusitada persistencia".²⁷

Este contenido ideológico tiene total vigencia en la difusión de los planteamientos del Washington Consensus.

3.2 El "Washington Consensus"

Los nuevos planteamientos ortodoxos se constituyeron posteriormente en la década de los ochenta en línea institucional de organismos como el FMI y el Banco Mundial. A pesar de los resultados discutibles de la implementación de esa propuesta en el cono sur, se constituye el soporte de la condicionalidad de políticas que se exigían para el tratamiento de la crisis deuda externa, y para la obtención de recursos financieros de dichos organismos y de la banca internacional.²⁸

Se diagnostica desde esta posición, que la crisis que viven los países latinoamericanos se debe a la estrategia de sustitución de importaciones que se aplicó en la región. Son varias las críticas que se enfatizan. En primer lugar, se cuestiona la distorsión de precios relativos que la estrategia causó, al producir un sesgo antiexportador

²⁷ S. Bitar. Libertad Económica y Dictadura Política, Chile 1973-1979. En Chile: Liberalismo Económico y Dictadura Política, IEP, Lima 1980.

²⁸ No se tratará aquí la abundante literatura sobre deuda externa y políticas de estabilización asociadas. Sobre el cambio del rol del Banco Mundial puede verse. E. Bacha "El Nuevo Rol del Banco Mundial en la Década de los Ochenta", PUC, Rio de Janeiro, 1989.

y antiagrícola. Asimismo se genera una inadecuada selección de tecnología y de recursos en general, dado el abaratamiento artificial del factor capital.

El excesivo proteccionismo promueve además la ineficiencia y la formación de monopolios y oligopolios, que usufructúan de la renta extraordinaria creada. Por lo tanto, se propicia la producción de bienes caros, de mala calidad, que perjudican al consumidor. El factor positivo que podría tener la estrategia sustitutiva, el ingreso de recursos al fisco, puede ser sustituido por impuestos más eficientes. Es más, políticas que incorporen subsidios, precios controlados, tasas de interés y tipos de cambio múltiples; están a la base de los desequilibrios fiscales, la "represión financiera", y desequilibrios externos que la mayor presencia del Estado produce en el corto plazo.

Lo coherente será entonces, tener una economía abierta, liderada por el sector exportador privado, donde el Estado no tiene ningún rol en el proceso de acumulación, ni genera interferencias en el funcionamiento de los mecanismos de libre mercado. La eliminación de todo tipo de controles, la liberalización del mercado interno, y externo, en los mercados de bienes, capital y factores, traerá como resultado no solo la derrota definitiva de la inflación, sino un crecimiento sano y sostenido en el tiempo. Es más, afirman -sin mayor evidencia empírica- que todas las experiencias exitosas de desarrollo económico reciente han

seguido ese patrón.²⁹

Estos planteamientos elaborados y difundidos por el Banco Mundial y otras instituciones multilaterales, órganos privados y del Congreso y Gobierno norteamericanos, y los "Think Tanks" relacionados con la elaboración de política económica; son los lineamientos que en su opinión nuestros países deban seguir para salir de la crisis. A este marco conceptual Williamson denomina el "Washington Consensus".³⁰

Uno de los factores que consideran causa central de nuestros problemas es la corrupción. La propuesta también incluye temas que exceden el terreno económico: promoción de la democracia y derechos humanos, supresión del comercio del narcotráfico, preservación del medio ambiente y control de la población.

Williamson ordena las propuestas de política en 11 temas, que nosotros hemos reagrupados en 5 bloques. La gran parte de ellos asociados a disminuir la presencia del Estado y privatizarlo: la reducción del déficit fiscal, gastos públicos prioritarios (seguridad, y servicios), reforma tributaria (impuestos indirectos principalmente), desregulación y privatización de los activos estatales. Otro tema es optimizar el funcionamiento del sector financiero (liberalizar la tasa

²⁹ Véase por ejemplo: Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1987. Washington, 1987.

³⁰ J. Williamson: "What Washington means by Policy Reform" en Latin American Adjustment How Much Happened? Institute for International Economics, Washington D.C., April 1990.

de interés). El otro aspecto es el de comercio exterior: se debe mantener un tipo de cambio real competitivo, liberalizar el comercio exterior (eliminación de subsidios, controles y uniformización tarifaria), y facilitar la entrada del capital extranjero (iguales derechos que el capital nacional, reconversión de deuda en inversión).

Esta posición ha recibido diversos cuestionamientos. El propio Williamson señala algunas limitaciones. Primero, que la política de disciplina fiscal debe ir acompañada de una política de ingresos. Segundo, que el freno de la inflación no conduce automáticamente al crecimiento. Tercero, que las medidas tomadas no generan los retornos de capitales fugados desde América Latina.

El equipo económico del CEDES dirigido por Roberto Frenkel realiza una crítica más fundamental.⁸¹ En primer lugar señalan que se trata de un enfoque abstracto y muy general. En segundo lugar, que muchos de los problemas que presentan nuestras economías no se han originado en la implementación de la sustitución de importaciones, sino en la dinámica del ajuste al shock externo que tuvo lugar a comienzos de los ochenta. De hecho, las principales restricciones a nuestro crecimiento se encuentran en la peculiaridad de los desequilibrios externos y fiscales inducidos por la crisis de la deuda, y que no han sido revertidos después de 10 años de ajuste.

⁸¹ R. Frenkel, J.M. Fanelli, G. Rozenwurcell: Growth and Structural Reform in Latin America Where we Stand. CEDES, Buenos Aires, Octubre 1990.

Dados los problemas en la implementación de las políticas que suscribe el Washington Consensus y con la secuencia óptima de las reformas, no se puede descartar a priori la generación de patrones explosivos en la dinámica del proceso de ajuste, en lo que respecta a las cuentas públicas, inflación, el sistema financiero y la evolución del stock de deuda pública externa.

El estudio de los costos y beneficios de las "reformas estructurales" no es menos relevante. Los fracasos de la liberalización en el cono sur costaron billones de dólares que pasaron a engrosar nuestra cuantiosa deuda externa. Se asume también que existe una fuerte complementación entre las políticas domésticas y el financiamiento externo, cosa que no se corresponde con la realidad. Es más, el caso chileno es una excepción ya que el monto de crédito externo recibido fue significativo y estuvo disponible desde el comienzo del proceso de ajuste.³²

3.2.1 Washington Consensus: ¿Paradigma Exitoso o Ideología?

Si bien el trabajo de Frenkel es un aporte muy importante -como discutimos más adelante- nos parece que se subestima innecesariamente una dimensión empírica del problema. Efectivamente, señalan que les parece innecesario discutir si la interpretación del desarrollo en Asia es correcta o no desde un punto de vista empírico.

³² Frenkel y otros (1990) Op.cit., sección I.

Parece un error, porque justamente aquellos que sustentan el "Washington Consensus" señalan a esos países como el paradigma del libre mercado, como si la performance en crecimiento -que nadie discute- hubiera sido producto de las medidas que plantean como recetas de política económica para América Latina. Eso sería avalar la versión "vulgar" como denomina Fajnzylber a esta posición, planteando una serie de elementos que muestran la complejidad del proceso y haciendo comparaciones con el proceso de industrialización latinoamericano.³³

Aldo Ferrer enfatiza que el proceso se basó en la creación de ventajas comparativas dinámicas. También, que buena parte del excedente se destinó a la acumulación, a diferencia de lo ocurrido en América Latina. Y, por supuesto el rol protagónico del nacionalismo y liderazgo estatal, así como del mercado interno, en el proceso de crecimiento³⁴

Como demuestra Alice Amsden, lejos de buscar, los precios relativos "de equilibrio", los países del sudeste asiático y antes el Japón, buscaron exprofesamente un sistema de "precios equivocados" que justamente forzaron un proceso de industrialización y de conquista de mercados externos, gracias al perfil tecnológico-industrial definido por el Estado y a la cohesión estado-sector privado

³³ Véase por ejemplo "Reflexión sobre la Industrialización Ortodoxa del Sudeste Asiático". Revista de la CEPAL, Diciembre 1987.

³⁴ Aldo Ferrer "Reflexiones sobre las Industrializaciones Sustitutivas y Exportadoras: Corea y la América Latina". Trimestre Económico. Nº 198.

que permitió la implementación exitosa de la estrategia.³⁵

Comparten esta opinión Shinoara y otros economistas asiáticos, y enfatizan particularmente el tipo de manejo empresarial que fue necesario para consolidar las experiencias exitosas de Japón y Corea.³⁶

3.3 Balance

El problema no se reduce al debate para explicar la evolución exitosa de los países del sudeste asiático. En nuestra opinión, existen tres temas centrales sobre los cuales la versión del "Washington Consensus" presenta serias dificultades cuando se analiza la performance de las economías de América Latina: la concepción y balance que tiene del proceso sustitutivo de importaciones, la discusión sobre inflación y las políticas de estabilización recomendadas para combatirla, y, la viabilidad de sus llamadas "reformas estructurales" para solucionar los problemas de la región.

En primer lugar, su versión sobre el proceso de industrialización por sustitución de importaciones nos parece reduccionista. Este proceso tuvo sus peculiaridades en cada país

³⁵ Alice Amsden: *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, University Press, Oxford, 1989.

³⁶ Miyoei Shinoara, T. Yanagihara, Kwang Sukkim: "The Japanese and Korean Experiences in Managing Development". World Bank Staff Working Papers, Número 574, Washington, 1983.

latinoamericano y en muchos de ellos las políticas pro-industriales tuvieron efectivamente, corta duración. A pesar de ello hubieron importantes avances en tan complejo proceso, que ni de lejos son abordados por los neoliberales.³⁷

De otro lado, existe una visión excluyente de la sustitución de importaciones, contraponiéndola a la exportación de manufacturas, soslayando el hecho que la industrialización es el elemento clave, y no el mercado donde se vende.

Es más, se ha llegado al extremo de antagonizar la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones, pretendiendo mostrar la superioridad de la segunda. Gerchunoff nos da un excelente ejemplo de cómo estos enfoques pueden ser falaces.³⁸ Se trata de un falso dilema, ya que la relación es parte de un mismo proceso dinámico. Como postulan Teitel y Thouni la sustitución de importaciones crea las condiciones de aprendizaje y otros factores propicios a una exportación de manufacturas.³⁹ Esa complementariedad justamente se puede advertir en las experiencias del sudeste asiático.

En segundo lugar, que las políticas económicas adscritas al

³⁷ Véase por ejemplo el trabajo de F. Fajnzylber: La industrialización trunca de América Latina.

³⁸ Gerchunoff. Comentario a "Sustitución de importaciones versus promoción de exportaciones ..." Desarrollo Económico Nro. 100.

³⁹ Teitel y T. Thouni: From import-substitution to exports: the manufacturing exports experience of Argentine and Brasil".

Washington Consensus, no han solucionado el problema inflacionario en varios países de América Latina, aun después a la aplicación de políticas de ajuste en lapsos mayores a una década. Es el caso de países como Perú, Argentina y Brasil. Más aún, los casos de experiencias exitosas, difícilmente se pueden explicar por la aplicación de políticas ortodoxas, ya que el rol de las políticas de ingresos y de administración de variables macroeconómicas importantes jugaron un papel decisivo en dichos procesos.

Como tienen el "chivo expiatorio" de la sustitución de importaciones, cometen una flagrante -y nada inocente- omisión: no mencionan para nada el problema de la deuda externa. Esta restricción es fundamental para explicar una serie de desequilibrios inducidos, entre ellos la inflación. Este fenómeno se genera muchas veces por las propias políticas que tienen como objetivo declarativo reducirla; cuando el verdadero objetivo es el pago de la deuda externa. La inflación y recesión, constituyeron mecanismos a partir de los cuales se liberaron reservas internacionales para cumplir los pagos con el exterior. Los desequilibrios son en gran medida consecuencia de dichas políticas.

En tercer lugar, el problema de las "reformas estructurales". En una sección anterior ya señalamos algunos de los problemas que se han presentado, particularmente crisis de balanza de pagos. Por eso, los partidarios del Washington Consensus, se han visto forzados a plantear pre-condiciones para su implementación. Se mencionan por ejemplo, la estabilización macroeconómica y el mantenimiento de un tipo de cambio

real alto. Sin embargo, frecuentemente las medidas implementadas impiden esa performance. En otras palabras, se crean serias contradicciones entre las políticas de estabilización y las reformas, relación que ellos asumen como armónica y acumulativa. Esto es particularmente claro en las presiones hacia una crisis de balanza de pagos que se derivan del proceso de liberalización que acompaña sus políticas de estabilización.

Se configuran así contradicciones entre los objetivos y los instrumentos planteados. Una liberalización en los distintos mercados difícilmente llevará a una excelente performance de exportaciones industriales, como declarativamente señalan. La creación de ventajas comparativas no se debe a la acción temporal espontánea del mercado. Es más, la liberalización indiscriminada que propugnan, lleva a un proceso de "reprimarización" de la economía, con las conocidas limitaciones que una estrategia de ese tipo tiene, dadas las actuales tendencias de la economía mundial.

Todos estos elementos deben ser estudiados tanto desde el punto de vista teórico, como empírico. La historofobia siempre ha sido característica de las versiones ortodoxas. En vez de realizar una discusión en base a las experiencias concretas, se escudan nuevamente en el fuerte contenido ideológico de la propuesta, aunque como advierte Fajnzylber, lleguemos al "casillero vacío".⁴⁰

⁴⁰ F. Fajnzylber "De la caja negra al casillero vacío".

4. Quo Vadis Estructuralismo?

Mientras el monetarismo incorporaba lineamientos de largo plazo e institucionales a su propuesta, llegando al Washington Consensus; el estructuralismo prácticamente siguió un camino inverso.

En efecto una de las críticas principales que se hizo a los planteamientos estructuralistas fue su carencia de instrumental para el manejo de corto plazo, en búsqueda de la estabilidad de las principales variables macroeconómicas.

Se avanzó mucho en esa perspectiva, pero descuidando elementos conceptuales que le dieran nacimiento, y que en nuestra opinión mantienen vigencia. Es el caso particular de los enfoques inerciales, donde no se puede dejar de reconocer el aporte pionero de Felipe Pazos, reseñado en la primera sección del trabajo.

4.1 Los enfoques inerciales

La década del ochenta estuvo marcada por la crisis de la deuda. Esto concentró el debate en las políticas de estabilización adecuadas para enfrentar esa coyuntura. Mientras el Washington Consensus presentaba una alternativa de largo plazo y justificaba todos los costos del corto plazo, con la promesa que se creaban las condiciones para un crecimiento sano y sostenido en el futuro. Buena parte de los economistas latinoamericanos -que buscaban una respuesta alternativa-

enfaticaron que la tarea prioritaria era la estabilización, y recién habría que preocuparse de los problemas del crecimiento más adelante.

Es decir, que los términos del debate de hace más de 30 años, se invertían. Los ortodoxos asociaban la inflación a problemas estructurales que había que resolver y planteaban una alternativa de largo plazo, donde eran necesarios una serie de cambios institucionales en la economía y la sociedad. Mientras tanto lo que se dio en denominar "neoestructuralistas" tendieron a concentrarse en la dinámica de corto plazo de la inflación, sin tratar de definir orgánicamente una estrategia nacional de largo plazo.

No se pretende minimizar el gran esfuerzo desplegado por economistas de la región en la elaboración de planteamientos alternativos. Se dieron muchos avances en la formulación de modelos desagregados que explicaban la dinámica de corto plazo de la inflación, logrando superar lo que tradicionalmente fue una limitación atribuida a los postulados estructuralistas iniciales.⁴¹ Se mostró asimismo la dificultad de explicar la performance de nuestras economías, con las relaciones postuladas en la curva de Phillips. La recesión no era una alternativa viable para combatir la inflación, de allí la inoperancia de

41 Un trabajo que ilustra estos esfuerzos de modelización es el de Alfredo Canavese: "The structuralist Explanation in the Theory of Inflation", *World Development*, Julio 1982.

Asimismo se pueden encontrar varios modelos en L. Taylor: *Modelos Macroeconómicos para los Países en Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

las políticas de estabilización ortodoxas. Surgen entonces con fuerza enfoques inercialistas de la inflación.

Se concibe la economía organizada en una compleja trama de contratos explícitos e implícitos, en los distintos mercados de precios fijos y precios flexibles. En ese contexto, cuando la inflación se hace crónica se establecen una serie de comportamientos defensivos de los agentes económicos que determinan que la inflación pasada se traslada al período actual.

La magnitud en que ese proceso se realice depende del comportamiento de variables tales como salarios precios industriales, tipo de cambio, precios públicos, y precios agrícolas. Es decir depende del peso relativo de los mercados de precios fijos o flexibles y del comportamiento de los agentes económicos (período y magnitudes de indexación por ejemplo).

Así, se puede diferenciar una tendencia inflacionaria, de los factores aceleradores o desaceleradores. Los factores aceleradores generalmente están asociados a shocks de precios públicos y tipo de cambio. Los desaceleradores a políticas de estabilización. En ausencia de shocks la inflación actual será igual a la pasada. Aquí la forma reducida del modelo, es similar a la que se deriva de modelos de

expectativas adaptativas.⁴²

Frenkel, por su parte, diferencia las distintas nociones de inercia y de allí define su régimen de alta inflación. Enfatiza que no se debe confundir la inercia que se deriva del equilibrio estacionario en una economía virtual, del componente inercial en una economía donde se producen shocks aceleradores, puja distributiva. Al considerar el comportamiento de los agentes económicos como eje del análisis, se encuentra la determinación de un sistema de funcionamiento, el régimen de alta inflación.

El régimen de alta inflación presenta un funcionamiento institucional altamente coordinado frente a un contexto extremadamente incierto o inestable. Así se establece una mayor volatilidad en el sistema originado en shocks reales o monetarios, o en conflictos distributivos; que el que se presenta en economías que no tienen tal régimen. Una economía adaptada a la alta inflación tiene un "sesgo acelerador" que no se presenta en otros contextos.⁴³

Estos enfoques tienen políticas económicas alternativas para frenar la inflación. Se trata de establecer mecanismos de coordinación

⁴² Existe un volumen considerable de familias de modelos construidos para los diferentes países de América Latina. A manera de ilustración puede verse los artículos recopilados en J. Williamson Inflation and indexation, Washington, Institute of International Economics, 1985.

⁴³ R. Frenkel: El Régimen de Alta Inflación y el Nivel de Actividad. CEDES, Buenos Aires, 1988.

entre agentes económicos en los distintos mercados buscando eliminar el componente inercial. Esto supone la implementación de políticas de ingreso que controlen los mecanismos de indexación. Se plantean acuerdos de precios y salarios, o congelamientos que pueden o no ser concertados, como medidas que acompañen la política fiscal y monetaria que se sigue. También hay quienes encuentran en una reforma monetaria el mecanismo adecuado. Estas políticas pueden a su vez ser gradualistas o de shock.⁴⁴

La experiencia con la implementación de estas medidas ha sido diversa. En general, luego de un espectacular éxito inicial fracasaron después en el caso argentino, brasilero y peruano. Fueron exitosas las experiencias de México y en mayor grado Israel.⁴⁵

Sin embargo, no se ha hecho todavía un balance completo de lo que han significado esas experiencias -por lo menos en el caso del Perú- lo que limita la posibilidad de un exhaustivo estudio comparativo. Más bien se emprendió una sistemática campaña de satanización tildando a cualquier experiencia que se aparta del Washington Consensus con el

⁴⁴ Véase por ejemplo, F. Lopes, O. Choque Heterodoxo.

⁴⁵ Puede verse entre otros los distintos artículos publicados en El Trimestre Económico (número especial) Vol. LIV, Setiembre 1987.

Véase también: M. Bruno, I. D. Tella, R. Dornbusch, S. Fischer, Inflación y Estabilización: la Experiencia de Argentina, Brasil, Bolivia y México, El Trimestre Económico 1988.

Existen numerosos documentos y trabajos publicados en cada país, cuyo balance excede el objetivo de este trabajo

mote de "populista". Es más, se les atribuye la responsabilidad de haber creado hiperinflaciones, particularmente en el caso de Perú, Argentina y Bolivia.

Estas afirmaciones globales -muchas de ellas inexactas- no permiten tener una idea real de los hechos. Como algunas experiencias combinaron política fiscal y monetaria restrictivas, con diversas variantes de política de ingresos, si el resultado es exitoso se les reivindica como ortodoxas; si fracasan, son "heterodoxas", "populistas". Es el caso de Israel y México, por ejemplo. Inclusive en Bolivia, reivindicado como éxito ortodoxo, el ancla nominal parece haber sido el tipo de cambio y no la cantidad de dinero.⁴⁶ La situación es más grave aún cuando se discute el problema de las hiperinflaciones recientes en América Latina. Por citar un ejemplo la segunda hiperinflación argentina fue originada por un shock cambiario y de precios públicos en el contexto de una política de estabilización sumamente ortodoxa.

Habría que discutir estrictamente como se está definiendo hiperinflación. En la mayoría de los casos se suscribe la definición - más bien descriptiva- de Cagan⁴⁷ que considera tasas altas mensuales en períodos sostenidos de tiempo. Otra forma de analizar el tema tiene que ver con el cambio de comportamiento de los agentes económicos. Así

⁴⁶ Esto se puede advertir en el propio trabajo de Sachs, J.: "The Bolivian Hyperinflation and Stabilization", Working Paper 2073. National Bureau of Economics Research, 1986.

⁴⁷ P. Cagan: Dinámica Monetaria de la Hiperinflación, FMI, BID, CEMLA, México, 1975.

por ejemplo, Frenkel⁴⁸ explica la hiperinflación como un cambio de régimen donde los precios se dolarizan y los salarios dejan de indexarse a la inflación pasada.

Un excelente balance de las diferentes perspectivas teóricas sobre inflación, políticas de estabilización y las experiencias hiperinflacionarias históricas es realizado por Heyman. El autor estudia el origen de las grandes inflaciones y las condiciones que pueden dar lugar a crisis en la organización de los sistemas monetarios. En segundo lugar, el comportamiento de las economías con inflaciones extraordinariamente altas, con énfasis sobre los métodos para realizar transacciones, prácticas de formación de precios y salarios, las decisiones de tenencias de activos y la evolución de la actividad real. Finalmente, cuales fueron los elementos constitutivos, secuencias y efectos de las políticas.⁴⁹

La cuestión ahora es relacionar las políticas de corto plazo de estabilización económica, con estrategias de desarrollo compatibles. Se trata de discutir cuál es el rol de los factores estructurales en un contexto como el actual. Abordaremos alguno de estos puntos en la siguiente sección.

⁴⁸ Hiperinflación y estabilización. La experiencia argentina reciente CEDES, 1990.

⁴⁹ Daniel Heyman: Tres Ensayos sobre Inflación y Políticas de Estabilización, CEPAL, Documento de Trabajo Nro. 18, Buenos Aires 1986.

4.2 De la Sustitución de Importaciones a la Reestructuración Productiva con Equidad

En esta sección se hacen algunos comentarios preliminares - sesgados desde la particular lectura de la economía peruana- a dos documentos que constituyen esfuerzos en la dirección de retomar el estudio de la problemática del corto plazo con los problemas estructurales. Se trata de las propuestas del CEDES⁵⁰ y de CEPAL.⁵¹

El documento del CEDES señala que la dinámica inflacionaria de los años ochenta puede explicarse considerando dos desequilibrios básicos (externo y fiscal) y dos mecanismos amplificadores que explican centralmente la dinámica de corto plazo: el régimen de alta inflación y, la fragilidad financiera. Esta última alude a la desmonetización existente, la falta de intermediación financiera, que se refleja en un mercado pequeño y poco diversificado, situación que se explica en parte por la fuga de capitales. El pago de la deuda externa agudiza el problema, ya que obliga al sector público a buscar recursos financieros generalmente propiedad del sector privado, limitando el probable dinamismo de la inversión.

El trabajo del CEDES estudia comparativamente la performance de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. Se trata de mostrar las

⁵⁰ R. Frenkel, J.M. Fanelli, G. Rozenwurcell (1990) Op.cit.

⁵¹ CEPAL: Transformación Productiva con Equidad.

diferencias, y algunas hipótesis sobre logros, y también los fracasos. Es quizá la parte más sólida del documento.

Luego discuten el problema del crecimiento. Señalan que la debilidad principal de la aproximación neoclásica es su carácter estático, y que se deben considerar tres problemas relacionados, pero diferentes. En primer lugar que para un crecimiento sostenido es necesario generar un monto suficiente de ahorros. (Restricción Smithiana). En segundo lugar que se debe garantizar que ese ahorro se convierta en inversión (restricción Keynesiana). En tercer lugar, se debe cuidar el grado de eficiencia con los cuales un monto de recursos reales es asegurado. (Restricción neoclásica).

Para superar esas restricciones se plantean reformas de política referidas al déficit fiscal, el sistema financiero, la estructura de comercio y del sector externo. Así, tendríamos ajuste con crecimiento.

Por su parte, el trabajo de CEPAL, enfatiza la pérdida de dinamismo de la región, la que no se debe tan solo al deterioro de los términos de intercambio, sino a un desajuste entre las exportaciones latinoamericanas y el tipo de demanda y funcionamiento actual de la economía mundial. Se trata más bien de un fenómeno con características estratégicas, relacionadas con aspectos estructurales del comercio internacional. Aquí se presenta una diferencia con el documento de CEDES donde este tema no es centralmente trabajado.

Existe coincidencia en cuanto señalar el debilitamiento del sector público y la fuerte caída de la inversión como dos rasgos característicos de la década del ochenta. El documento del CEDES estudia las dimensiones real y financiera de estos fenómenos, discutiendo las restricciones con enfoques ampliados de la doble brecha.

En este documento de CEPAL, se señala también el carácter rebelde de los desequilibrios macroeconómicos, aun cuando no se da una suficiente explicación de los factores causales y de su dinámica de funcionamiento. En el documento del CEDES inclusive se abordan los fenómenos de hysteresis⁵² que se presentan, particularmente en el sector monetario.

El señalamiento del carácter regresivo del ajuste y el deterioro social que trae aparejado, es una de las diferencias cualitativas de ambos documentos. En efecto éste será elemento central en la propuesta de CEPAL para corregir los desequilibrios antes mencionados.

La transformación productiva con equidad debe lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional. Aquí se añade la necesidad de generación y adopción de progreso técnico, que constituyen un proceso sistémico. Así, se trata de elevar la productividad que tiene

⁵² Solo diversas aplicaciones de este concepto en el análisis económico reciente puede verse: J. Villanueva. El Debate Económico de la Década, Instituto Di Tella, 1988.

una distribución heterogénea, tratando de facilitar una política distributiva.

Para ello, debe reorientarse la industria hacia los mercados externos, tratando de ampliar las vinculaciones con los sectores de recursos naturales. Generar innovaciones en materia de gestión en infraestructura física, telecomunicaciones y servicios funcionales a la propuesta.

Se plantea la necesidad de medidas distributivas que acompañen la transformación productiva. Se está pensando en servicios técnicos, financieros y de comercialización, programas de capacitación a microempresarios, adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres.

De otro lado, se considera necesario superar algunos dilemas de la transformación productiva: vinculación de mercado interno y externo, articulación del sistema productivo (industria-agricultura), y exportaciones-satisfacción de necesidades básicas, interacción de agentes públicos y privados. Encontramos aquí coincidencias importantes con los falsos dilemas del desarrollo que planteó Marcelo Diamand.⁵³ Este autor planteó lúcidamente estos temas, hace ya casi 20 años. Es un claro ejemplo de la vigencia de planteamientos desarrollados por los pioneros.

⁵³ M. Diamand (1973), Op.cit., en especial Caps. 1 y 15.

Otro rasgo central de la propuesta, es la necesaria cohesión estado-sector privado que se requiere para implementarla. Enfatizan que se debe fortalecer la institucionalidad democrática favoreciendo mecanismos de concertación. Esto es particularmente relevante porque como sabemos, la implementación de las medidas del Washington Consensus fueron hechas en el marco de regímenes autoritarios en la década del setenta, y actualmente la impulsan regímenes democráticos. La peculiaridad es que esa no es la propuesta con la que ganan las elecciones sino todo lo contrario, de forma tal que aparte de los resultados adversos en el terreno económico que la propuesta pueda tener, puede ser contraproducente en la perspectiva de consolidar la institucionalidad democrática. Los casos más flagrantes son quizás los de Perú y Argentina.⁵⁴

4.3 Balance

Si bien señalan en el documento del CEDES, que el objetivo de la reforma del Estado es elevar el ahorro y la inversión pública en base a una reforma fiscal, no se define explícitamente si se está planteando una presencia del Estado ligado a una estrategia cualitativamente diferente a la recomendada por el Washington Consensus. No está claro si se plantea un mayor nivel de gasto en servicios, infraestructura exclusivamente, o si se busca que defina el perfil

⁵⁴ Véase por ejemplo G. Rozenwurcell, Compilador, Elecciones y Política Económica en América Latina. Editorial Tesis S.a., Buenos Aires, Junio 1991.

tecnológico-productivo del país y eventualmente participar parcialmente en el proceso de acumulación, en torno a una estrategia de crecimiento alternativa.

Respecto al sector externo se plantea la contradicción que se presenta respecto al rol del tipo de cambio. Se requiere un tipo de cambio real alto para fomentar las exportaciones, pero puede generar presiones inflacionarias en la medida que el tipo de cambio nominal tiende a ser un precio coordinador de precios y salarios. Aceptan, de otro lado, la necesidad de una mayor orientación exportadora de la economía y un proceso de liberalización gradual, teniendo en cuenta el "timing" de la implementación. Se plantea con claridad la necesidad de establecer prudentemente ciertos mecanismos de control, particularmente en el sistema financiero.

Se trata -en suma- de un excelente documento que muestra las serias deficiencias en la formulación teórica del Washington Consensus para aplicar la performance de economías como las nuestras. Las alternativas planteadas buscan -como señalan los autores- restaurar el crecimiento. No se contempla el problema distributivo, el problema del desarrollo. Esa es la intención del documento reciente de CEPAL.

En el documento de CEPAL no se precisan suficientemente los mecanismos que permitirán corregir los desequilibrios macroeconómicos. Menos aún el nexo de dichos instrumentos con las medidas que permitirán -en su opinión- obtener la reestructuración productiva con equidad.

De otro lado, no existe una clara argumentación sobre cómo el crecimiento basado en la mayor competitividad y cambio técnico que eleva la productividad, -que en gran medida opera en el largo plazo- se compatibiliza con el problema distributivo y de pobreza cuya gravedad es extrema y constituye una restricción que opera en el plazo perentorio. Las medidas redistributivas que se señalan pueden no ser suficientes para la dimensión que el problema tiene en varios países de la región (particularmente el Perú). Esta carencia es grave puesto que dicho problema se considera crucial en el diagnóstico.

Por otra parte, ambos documentos -principalmente el de CEDES- se concentran en el sector moderno (industrial, exportador de la economía), sin considerar suficientemente sectores de economía campesina que tienen una racionalidad económica distinta y concentra los grupos sociales de ingresos más deprimidos en países como el Perú. Una cuestión similar ocurre con el llamado sector informal de la economía.

Se recoge también -especialmente en el documento de CEPAL, el rol que puede jugar la integración latinoamericana en una estrategia alternativa. Tenemos una experiencia de 30 años de diversos ensayos de integración que no han dado los resultados esperados, pero se están creando las condiciones para un relanzamiento importante.⁵⁵ Sin embargo, los corrientes ultraliberales, inspiradoras de la mayoría de

⁵⁵ Una discusión sobre el rol de la integración desde el corto plazo se sugiere en Alan Fairlie: Acuerdos de integración en un contexto de crisis: el caso Argentina-Brasil. CISEPA Nº 90, Universidad Católica, 1990.

políticas económicas aplicadas en la región, postulan una "integración con el mundo", cuestionando cualquier intento de integración que suponga tratamientos diferenciales y mecanismos compensatorios, vulnerando el teórico libre funcionamiento del mercado.

En suma, ambos documentos cuestionan varios de los elementos constitutivos del enfoque del Washington Consensus, tanto en aspectos teóricos, como en la performance que su aplicación en América Latina supone. Las alternativas sugieren también matices de diferenciación, tal como se ha presentado anteriormente.

Pero se trata de propuestas cualitativamente diferentes a las del Washington Consensus? Quizá antes habría que hacer otra pregunta ¿es necesaria tal diferenciación cualitativa? Podría ser que se están gestando las condiciones para obtener más adelante un nuevo consenso, si nos quedamos en una lectura acrítica de dichas propuestas. Se hace indispensable construir un marco cualitativamente distinto al Washington Consensus, para lo cual consideramos como insumos importantes, los autores reseñados en la segunda sección del trabajo. Sobre todo si se trata de buscar soluciones a problemas como los que presenta la economía peruana.

4.4 Los Paradigmas y la Realidad Peruana: Apuntes Preliminares

En el Perú se han experimentado tasas de inflación muy altas que llegaron al 30% promedio mensual de la primera mitad del año 1990.

El shock aplicado llevó la inflación de agosto al 400% (el doble de lo que por ejemplo representó el mes más crítico de la hiperinflación argentina) y en los meses posteriores se llegó a una tasa promedio de 10%, con una recesión y caída de los ingresos reales sin precedentes en el país.

Ese shock fracasó, como todos los que se han aplicado en los últimos 15 años en el país (salvo la frustrada experiencia "heterodoxa" de 1985-1987), basados en un diagnóstico monetario-fiscal de la inflación. Las tasas de inflación sistemáticamente aumentaron a partir de 1976 para superar progresivamente varios dígitos al año. En general, el objetivo fue el pago de la deuda externa.

Se han construido modelos que pueden ubicarse en lo que denominamos anteriormente "neoestructuralistas", y explican satisfactoriamente la dinámica de la inflación en el periodo considerado.⁵⁶

En un trabajo reciente,⁵⁷ luego de hacer un balance de algunas investigaciones sobre el tema, tanto de las basadas en un enfoque

⁵⁶ Son particularmente relevantes los trabajos de Oscar Dancourt. Véase por ejemplo: "Sobre las políticas macroeconómicas en el Perú, 1970-1984", IEP, Documento de Trabajo Nº 12, 1986 y Dancourt, O. y I. Yong: Sobre la hiperinflación peruana, Economía, Universidad Católica, 1989. Vol. XII, Nº 23.

⁵⁷ Fairlie, Alan y Gloria Canales, Hiperinflación y cambio de régimen en el Perú: un análisis comparativo. PUCP, Cuadernos CISEPA Nº 95, 1991.

monetario-fiscal como de aquéllas que tenían una visión alternativa, concluimos que no había suficiente evidencia empírica para afirmar que la economía peruana estaba experimentando un proceso hiperinflacionario, y que, por lo tanto, resultaba improbable que un shock de precios relativos eliminara el incremento continuo de precios. Continuaba así la deficiencia de los indicadores monetario-fiscales, para explicar la dinámica inflacionaria de los últimos años en nuestro país.

La falta de evidencia empírica hizo que tratáramos de avanzar en producirla, con el propósito de probar la existencia o no de hiperinflación. Para ello optamos por un enfoque centrado en el marco institucional que surge frente a una inflación crónica, y que prioriza el estudio del cambio de comportamiento de los agentes económicos frente a una aceleración inflacionaria.

Se analiza así la indexación salarial en el mercado de trabajo, y se trata de relacionar la dolarización de los precios con la actitud de los empresarios (precios industriales) y del Estado (precios controlados). Se buscó detectar, en base al enfoque planteado por Roberto Frenkel, si se produce un cambio sustancial en el comportamiento de los agentes cuando se pasa de un régimen de alta inflación a uno hiperinflacionario.

Se encontró evidencia de un cambio de comportamiento de los diversos agentes económicos en el período 1988.II - 1989.IV. Se observa, en primer lugar, que el período de indexación salarial se reduce de seis

meses a tres meses. En segundo lugar, que los precios industriales crecen en mayor medida que el promedio de precios. En tercer lugar, se percibe que los precios controlados (en particular la gasolina) crecen a tasas superiores incluso a las de los precios industriales. Finalmente, no se detecta evidencia de una dolarización significativa y generalizada de los precios. Sin embargo, el correlato del movimiento de precios relativos antes descrito, fue la dramática caída de los salarios reales, tendencia que se mantiene aún en la actualidad.

Estos hechos sugieren que en dicho período se constituyó un régimen peculiar de alta inflación, distinto al experimentado en Argentina y Brasil. En el caso peruano, en lugar del dólar, fueron los precios controlados los que parecieron jugar el papel de "precio líder". Por lo tanto, concluimos que no hubo hiperinflación, sino la generación institucional de una mayor volatilidad en el comportamiento de los agentes económicos ante la aceleración inflacionaria.

Así, la evidencia empírica recogida refuerza las críticas hechas a los enfoques monetario-fiscales. Su diagnóstico de la "hiperinflación" fue errado. Ello explica, en buena medida, las dificultades que tuvo y tiene la política de shock (ortodoxa), para combatir la inflación.

¿Cuáles son las implicancias de este régimen de alta inflación sobre la dinámica inflacionaria? ¿Cómo se modifica el comportamiento de los agentes frente a shocks de política?

Responder a esas interrogantes implica discutir la dinámica de una peculiar puja distributiva, donde los precios relativos resultantes no tienen que ver solo con el comportamiento de corto plazo sino con rasgos estructurales. Son el resultado del comportamiento de agentes económicos y sociales que interactúan en el mercado y la sociedad. Aquí nos parece relevante retomar y desarrollar para el caso nuestro, los instrumentos analíticos planteados por Sunkel, Pinto, Pazos, Hirschman, Diamand, autores que trabajan en la tradición de la doble brecha, que reseñamos en la segunda sección del trabajo.

En el Perú en los últimos 25 años previos al comienzo de la crisis (1975-76) se tuvo un ciclo de crecimiento de larga duración (salvo episodios esporádicos). Esta performance se dio tanto con estrategias liberales como intervencionistas. En la década del 50 hasta comienzos de los 60's el motor de crecimiento fueron las exportaciones primarias, donde no hubo intervención del Estado y sí una presencia importante del capital extranjero, y apertura del comercio exterior. Las tasas de inflación promedio no superaron el 8% anual. De otro lado, se tuvo un proceso sustitutivo de importaciones, que explica el crecimiento posterior, particularmente el de la primera mitad de la década del 70. Proteccionismo, intervención estatal, hasta reformas de la propiedad fueron la norma. La tasa de inflación promedio fue 12% al año.

Fue un período de crecimiento con distintas estrategias de crecimiento, diferentes grados de intervención estatal, regímenes democráticos y militares. Es decir, se dio una amplia gama de

combinaciones en cuanto a la organización económica y social que explicaba esa performance. Sin embargo ese crecimiento económico no se tradujo en desarrollo económico. El resultado fue un empeoramiento de la distribución del ingreso de la población (un tercio de la misma se encontraba en extrema pobreza, ya a comienzos de los 60).⁵⁸

En el período de crisis de larga duración a partir de 1976 (salvo esporádicos períodos: 1978-1980, 1986-87) esta tendencia regresiva en la distribución del ingreso se agudizó, llegando a situaciones extremas. Se calcula que más de la mitad de la población se encuentra en extrema pobreza, y que las ganancias pasaron de representar un 15% del ingreso nacional en 1970 a 1/3 del mismo, en la actualidad.

Es decir que tuvimos en el mejor de los casos, crecimiento económico. Sin embargo ni la estrategia liberal, ni la intervencionistas -en las versiones ensayadas- lograron el desarrollo económico. Es más, a fines de los 70's y particularmente los años ochentas tenemos 3 problemas adicionales: la inflación, la recesión, y la deuda externa. O más bien, el pago de la deuda externa generó los otros desequilibrios como se sugiere por ejemplo en el documento del CEDES.

De allí la necesidad perentoria de crear alternativas que permitan solucionar el problema inflacionario y otros estructurales que tienen una interdependencia muchas veces perversa en el país.

⁵⁸ Adolfo Figueroa: El problema distributivo en diferentes contextos socio-políticos y económicos: Perú, 1950-1980. 1986.

En efecto, a menudo se pierde de vista que en nuestra economía coexisten diferentes racionalidades económicas, y formas productivas. De un lado el sector moderno, capitalista, y de otro; el de economía campesina y el sector informal. Esta compleja configuración productiva no ha sido capaz de absorber productivamente el conjunto de la fuerza de trabajo generándose un desempleo estructural de 10% de la población económicamente activa y un subempleo por ingresos, que incluye en promedio casi 2/3 de la población económicamente activa (esta situación varía según el ciclo económico). Esa heterogeneidad estructural tiene en el Perú un carácter concentrador y excluyente que se mantiene -como ya vimos- aún en períodos de crecimiento.

Otro rasgo que se puede encontrar es la insuficiencia dinámica de la acumulación de capital. En nuestro país el ahorro (constituido fundamentalmente por utilidades de empresas) aumenta mientras la Inversión declina.

Esto tiene que ver con el comportamiento de los diversos agentes económicos. La inversión extranjera se ha concentrado históricamente en minería y petróleo (más de 70%) y nuevos flujos son prácticamente inexistentes en la actualidad. La inversión privada nacional tiene una tendencia declinante en los últimos 25 años. Esto fue contrarrestado parcialmente por la inversión estatal en la primera mitad de la década del 70, para luego disminuir sostenidamente. Las políticas de estabilización aplicadas para el pago de la deuda externa, han agravado considerablemente el problema.

Los factores anteriores han tenido un correlato espacial: el desplazamiento económico y social del país en múltiples espacios regionales, totalmente disminuidos frente a la concentración de producción, recursos, ingresos, etc. en la capital de la República.

Estos problemas no lograron ser superados por estrategias de crecimiento liberales o intervencionistas. La situación empeora a partir de 1976. Entramos en ciclo de crisis de larga duración caracterizado por la aplicación de políticas de estabilización ortodoxas (salvo el período 1985-1987) que aceleraron la inflación y la recesión para liberar divisas destinadas al pago de deuda externa. No se ensayó ninguna estrategia alternativa de crecimiento. La estrategia liberal ha mostrado múltiples limitaciones en otras economías latinoamericanas menos complejas que las nuestras, y también ha sido nuestra experiencia.

Sin embargo, la política económica de la actual administración, se inscribe plenamente en los planteamientos del Washington Consensus, la cual no permite avanzar en la dirección de solucionar la inflación y nuestros problemas estructurales, precisamente. Es más, dada la mayor volatilidad existente en nuestra economía -si nuestras hipótesis son correctas- el proceso extremo de liberalización comercial financiera, etc.; puede estar creando las condiciones de una crisis de balanza de pagos. Esta generaría una considerable aceleración del tipo de cambio que retomando su rol de precio líder nos puede llevar esta vez sí a un proceso hiperinflacionario.

Nos encontramos entonces que el formidable reto de diseñar una política de estabilización que está articulada a una estrategia de crecimiento y desarrollo, alternativas al Washington Consensus.

Los documentos de CEDES y CEPAL nos parecen aportes importantes para avanzar en la discusión de los problemas de América Latina, en esa perspectiva. Asimismo constituyen un esfuerzo considerable los ensayos compilados por Osvaldo Sunkel, donde diversos especialistas latinoamericanos tratan de repensar nuestros problemas desde una perspectiva neoestructuralista.⁵⁹

Es menester retomar una serie de elaboraciones teóricas planteadas desde hace varios años, este proceso se puede consolidar volviendo a las fuentes, a los autores estructuralistas, que señalaron aspectos de vigencia actual como se sugiere en la segunda sección del trabajo. Siguiendo ese ejemplo evitaremos que la tortilla se vuelva.

⁵⁹ Osvaldo Sunkel (compilador) El Desarrollo desde Dentro. Un Enfoque Neoestructuralista para América Latina, Fondo de Cultura Económica, 1991.