

documento de trabajo

ced

Nº 11

ORDEN ECONOMICO Y DEMOCRACIA

Adolfo Canitrot-Alejandro Foxley

Ricardo Lagos

Marzo, 1984

Centro de estudios  
del desarrollo



Nº 11

ORDEN ECONOMICO Y DEMOCRACIA

Adolfo Canitrot-Alejandro Foxley  
Ricardo Lagos

Marzo, 1984

Estos Documentos de Trabajo son de circulación interna y tienen por objeto contribuir a la difusión de las investigaciones académicas del CED, de acuerdo a sus estatutos. Las opiniones que en ellos se presentan son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente las del Centro.

28 DIC 1987

## PRESENTACION

*Este es el cuarto título de una serie de documentos que recogen diversos aportes efectuados por investigadores chilenos y de otros países sobre el tema "Concertación política y social, proyecto nacional y democracia".*

*Uno de los objetivos del quehacer del Centro de Estudios del Desarrollo (CED) es contribuir a la construcción de una democracia estable en el país. Es lo que explica la realización de este proyecto.*

*Tres son las áreas básicas en las que se han centrado los aportes. La primera se relaciona con los problemas globales de consenso y conflicto y los requisitos, oportunidades y obstáculos para la futura consolidación de la democracia en Chile. Una segunda alude a las relaciones entre orden económico y democracia. Finalmente, una tercera área de reflexión, investigación y análisis de este proyecto se refiere a los mecanismos de concertación política y social.*

*Varios de los aportes que se están entregando en sucesivos documentos de esta serie fueron presentados y debatidos en un Seminario Internacional sobre el tema que organizó el CED en agosto último.*

*Este documento, que recoge aportes escritos o bien exposiciones orales, debidamente editadas, de los economistas Alejandro Foxley y Ricardo Lagos, de Chile y Adolfo Canitrot, de Argentina, se inserta en la segunda de las áreas temáticas mencionadas.*

## ORDEN ECONOMICO Y DEMOCRACIA

<b>INDICE</b>	<b>Pág.</b>
<b>CONFLICTO Y ACUERDO SOCIAL EN LA ARGENTINA</b>	<b>5</b>
1. El Pacto Social de junio de 1973	5
2. La cuestión económica	8
3. Las políticas alternativas de estabilización	12
4. Post scriptum	
<b>INTERRELACION ENTRE LO POLITICO Y LO ECONOMICO EN CHILE</b>	<b>21</b>
Una dicotomía artificial	21
De la contención al diálogo	21
La disyuntiva de la oposición	22
Reconstrucción democrática y requisitos económicos	23
✓ <b>EL PAPEL ECONOMICO DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA</b>	<b>25</b>
Herencia de restricciones	25
Conceptos revalorizados	26
El Estado refortalecido	27
Las críticas al estatismo	27
Los verdaderos dilemas	28
Estado fuerte y democracia	29
Algunas implicaciones concretas	30
Ni Leviaten ni statuo quo	31

## CONFLICTO Y ACUERDO SOCIAL EN LA ARGENTINA: LA VISION DE UN ECONOMISTA\*

Adolfo Canitrot\*\*

La proximidad del retorno al sistema democrático en la Argentina de hoy no ha generado el espíritu entusiasta y triunfalista de ocasiones anteriores. El estado de ánimo es de enojo; la gente siente haber sido estafada. Pero es posible observar una voluntad de participación en la vida política pocas veces alcanzada en el pasado. Lo prueba el elevado número de votantes en los comicios internos de los partidos.

La toma de conciencia sobre el derecho de los ciudadanos a decidir en los asuntos públicos se manifiesta en la proliferación innumerable de reuniones de discusión. Todos los temas están en debate: desde el divorcio y la patria potestad hasta el papel de las Fuerzas Armadas en un sistema democrático representativo. Pero hay dos preocupaciones dominantes. Una se expresa en el temor de la posible reacción del régimen militar ante un proceso político que lo obliga al abandono del poder sin el beneficio de garantía alguna sobre el futuro de sus miembros, o aun de las Fuerzas Armadas. La otra se refiere al futuro de la democracia, a su funcionamiento, a los acuerdos y cuidados necesarios para no reiterar los fracasos de otras veces.

Esta última preocupación se manifiesta en el planteo del Acuerdo Social. La predisposición colectiva es convenir sobre ciertas reglas de comportamiento y sobre normas de reconocimiento y respeto de los derechos ajenos para evitar los conflictos sociales, o al menos, para institucionalizar su tratamiento dentro del juego democrático.

El concepto de Acuerdo Social es extenso y no siempre bien definido, pero en el caso particular argentino de 1983 tiene los siguientes componentes esenciales: i) la vigencia plena de la Constitución Nacional; ii) un pacto mínimo de colaboración, —o de no obstrucción—, entre los partidos políticos; iii) el aliento a la participación colectiva, activa y crítica, en la elaboración de la política pública; iv) la concertación de la política de ingresos entre los distintos sectores sociales, particularmente los empresarios y los asalariados.

Dada mi profesión, en este trabajo me voy a referir especialmente a la política de ingresos y a las condiciones económicas en que ésta se lleva a cabo. Mi reflexión no va a limitarse, sin embargo, a lo económico. Va a extenderse a los restantes ítems mencionados en el párrafo anterior, como un ejemplo de la obligada vinculación entre todos ellos.

### 1. El Pacto Social de junio de 1973

El antecedente más inmediato a un acuerdo sobre política de ingresos es el Pacto Social firmado por la Confederación General Económica, en representación de los empresarios, y por la Confederación General del Trabajo, por los asalariados, en junio de 1973, al instalarse el segundo gobierno justicialista. El Pacto fue convenido por insistencia de Perón para cuya concepción de la Comunidad Organizada dicho instrumento constituía una pieza esencial. El Pacto consistió, en síntesis, en un incremento de salarios de 20 por ciento, que debía ser absorbido por las empresas sin recurrir a aumentos de precios, y en el mutuo compromiso de no reclamar nuevas alzas de precios ni

\* Este trabajo fue presentado al Seminario Internacional sobre "Concertación política y social, proyecto nacional y democracia", efectuado por el CED en agosto de 1983, es decir meses antes de las elecciones y de la asunción del mando en Argentina por el Presidente Constitucional, doctor Raúl Alfonsín.

\*\* Cuando escribió este documento, el economista Canitrot se desempeñaba en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), de Buenos Aires. Al asumir el nuevo régimen democrático, se hizo cargo de importantes responsabilidades de Gobierno, en el ámbito de la planificación.

de salarios por el plazo de dos años, al cabo de los cuales se realizaría una segunda negociación. Se constituyó, además, un Consejo de Precios y Salarios, con la función de arbitrar diferencias y efectuar ajustes en el período que mediara entre ambas negociaciones.

El Pacto Social logró el éxito inmediato de detener el fenómeno inflacionario. La tasa de variación de los precios, que en los primeros meses de 1973 había ascendido hasta el 50 por ciento, en términos anuales equivalentes, descendió a cero, y aun a tasas negativas, en los meses siguientes a la firma del Pacto.

Hacia fines de año, sin embargo, las cosas comenzaron a cambiar. El alza imprevista de los precios internacionales —el primer shock petrolero fue en octubre de 1973— presionó sobre los costos empresariales, mientras se mantenía la rigidez del acuerdo de precios y no se arbitraban políticas compensatorias de subsidio. Los precios no controlados subieron, llevando a 7 por ciento la tasa de inflación acumulada entre marzo de 1974 y junio de 1973. Para las empresas con precios controlados este aumento representó una merma de beneficios porcentualmente mayor.

Las empresas industriales recibieron, en compensación al Pacto, importantes subsidios a la exportación y créditos de corto plazo. El déficit del gobierno, ya alto antes de la asunción del poder por el peronismo, se hizo aún mayor como resultado de estas políticas. La oferta monetaria se expandió considerablemente. Parte de la oferta adicional de dinero fue absorbida por la mayor demanda resultante del descenso de la tasa de inflación, pero el resto se canalizó como exceso de demanda en el mercado de bienes. En una situación cercana al pleno empleo, los controles de precios debieron soportar crecientes presiones ascendentes.

Es muy posible que estas razones económicas hubieran hecho fracasar el Pacto Social, u obligado a una revisión completa del mismo, pero los acontecimientos políticos se adelantaron. La ruptura provino del frente sindical.

La dirección de la CGT enfrentaba una activa oposición de los gremialistas de izquierda. Privados de acceso a las estructuras de la jerarquía sindical, éstos actuaban con amplia autonomía en el nivel de las delegaciones y comisiones de fábrica. En enero de 1974, una fuerte movilización laboral en Villa Constitución, uno de los centros de concentración industrial más importantes del interior del país, produjo el desplazamiento de la dirección sindical regional en favor de nuevos líderes, de orientación socialista. Este hecho fue considerado por la CGT como síntoma de que estaba tomando cuerpo un proceso de rebeldía, favorecido por la autorrestricción que el Pacto imponía a su dirigencia. La CGT planteó la cuestión política ante Perón, y logró de éste una revisión de los acuerdos de junio y un nuevo aumento salarial de 20 por ciento. Los representantes empresariales aceptaron formalmente este nuevo aumento, pero subieron a su turno los precios. A partir de entonces la inflación empezó a recuperar su antiguo impulso. Perón se inquietó seriamente y el 12 de junio de 1974 amenazó con renunciar si el Pacto no se reconstituía. Falleció 20 días más tarde. La inflación continuó acelerándose y el Pacto Social quedó sólo en una mera formalidad, que fue olvidada al poco tiempo.

En esta historia hay varios temas que se vinculan al presente trabajo. En primer lugar, lo económico. Una política de ingresos no sustituye al mercado. Puede complementarlo y fijarle parámetros, pero no desconocerlo. No puede pretender eliminar la inflación si el resto de la política económica está dirigida a producir excesos generalizados de demanda. Siempre hay, por otra parte, precios fuera de control. Si el comportamiento de éstos no concuerda con las pautas aplicables a los precios controlados, hay dos alternativas: o se permite la manifestación de sus efectos, flexibilizando las pautas, o se toman medidas fiscales compensatorias, impuestos y subsidios, para permitir absorberlos. Si nada se hace, los controles de precios revientan.

En segundo lugar, el tema político. Tanto la CGE como la CGT llegaron a la firma del

Pacto Social por una imposición de Perón, pero sin una voluntad propia de aceptarlo. Esta actitud era previsible. El objetivo de estas corporaciones es la representación sectorial; mal pueden, aunque lo declaren, anteponer el interés general al interés de sus representados. La firma del Pacto significó la renuncia a parte de su capacidad futura de defender estos intereses, en aras de proposiciones generales de política sobre cuyos resultados no había garantías. Los costos del compromiso eran concretos y mensurables; los premios, hipotéticos. El que la política lograra éxito, tampoco equivalía, necesariamente, a que los beneficios fuesen recogidos por los firmantes.

El Pacto Social de 1973 otorgó compensaciones iniciales a los participantes para alentar su buena voluntad: 20 por ciento de aumento a los asalariados, y subsidios fiscales y crediticios a los empresarios. Pero una vez puesta en marcha la política, las compensaciones iniciales son cosas del pasado. El acuerdo sólo mantiene vigencia si los dirigentes corporativos reconocen que su ruptura puede ocasionarles males alternativos mayores. Uno puede pensar, como ejemplo, en los acuerdos empresario-laborales suscritos en la industria italiana. La decisión conjunta de reducir el empleo y los salarios reales resultó de la concreta amenaza de desplazamiento de la producción nacional por la competencia extranjera. El acuerdo persiste en tanto esa amenaza siga pendiente.

Otra cuestión, relacionada con la precedente, es la de la representatividad de las direcciones corporativas. En los meses anteriores a junio de 1973, la entidad que agrupa a las mayores empresas industriales argentinas, la Unión Industrial, decidió su afiliación a la CGE, como una maniobra táctica ante la nueva circunstancia del acceso del peronismo al poder. La CGE había sido creada e impuesta por Perón en su primer gobierno como la organización representativa del empresariado, pero luego de su caída, en 1955, había debido resignarse a una posición secundaria. Sus afiliados eran las pequeñas industrias y los comercios, principalmente del interior del país.

Al adherir a ella los dirigentes de la Unión Industrial se colocaron en una segunda línea y delegaron su representación a quienes tenían una mayor proximidad con el nuevo gobierno. El poder de la dirigencia de la CGE estaba, pues, condicionado a la eficiencia de su gestión como mandante. Cuando en marzo de 1974 aceptó por fuerza la reformulación del Pacto, su representatividad se esfumó.

Durante los largos años de oposición a los gobiernos militares y civiles que siguieron a la caída de Perón, la CGT se constituyó en una organización fuertemente centralizada, con una conducción vertical que excluía los mecanismos democráticos tanto de decisión como de elección de dirigentes. La excepción la constituían los delegados de fábrica, que eran elegidos por votación del personal. Pero en lo tocante a la política general, tanto de la CGT como de los sindicatos de rama, la función de estos delegados era sólo transmitir a sus representados las decisiones tomadas por la jerarquía superior. En los últimos años de la década del 60 esto había comenzado a cambiar y derivó, con el tiempo, en una creciente autonomía de las delegaciones y comisiones de fábrica, las cuales llegaron incluso a constituir entidades coordinadoras independientes. La debilidad de la conducción vertical de la CGT quedó de manifiesto en su incapacidad de controlar esos desarrollos autónomos, teñidos, además, por ideologías de izquierda. El Pacto Social, firmado por la dirección de la CGT, no fue reconocido por las bases. La ruptura del mismo, junto con un grado apreciable de represión, fue una condición necesaria para la recuperación del control sindical por parte de la antigua dirigencia.

Quedan así en evidencia las limitaciones de un Pacto Social entendido como un simple acuerdo corporativo sobre salarios y precios. El lugar de las corporaciones en un pacto de alcances tan restringidos no puede ser sino subordinado. La política de ingresos es apenas una parte de la política económica global y, para tener éxito, debe respetar las restricciones a que esta última se somete. No

hay pacto eficiente sobre la base del irrealismo económico. Lo mismo puede decirse en lo referente a la política, la cual no se hace mediante la simple suma de los intereses sectoriales. Estos se insertan en la estructura de la práctica política a partir de una concepción global que no es definida por ellos. El lugar propio del acuerdo son los partidos políticos y, en su ejecución, el ámbito de la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Quizás la mejor manera de ilustrar estas afirmaciones sea discutir, por contraste, la relación entre la CGT y el Partido Justicialista en la experiencia de 1973. La CGT pertenecía formalmente al Movimiento Justicialista, como rama gremial, en tanto el Partido Justicialista constituía la rama política. No había subordinación entre ellos. Ambos dependían de la cúspide del Movimiento, que era el propio Perón. Tras la desaparición de éste, la CGT actuó como corporación independiente, sin una solidaridad efectiva con el Partido. El divorcio culminó en 1975, cuando la central lanzó un activo movimiento de oposición a la política económica gubernamental. El Partido Justicialista no pudo llevar a cabo la tarea de mediación y concertación entre el gobierno y el movimiento obrero, que la política de un Pacto hubiera reclamado.

## 2. La cuestión económica

Dos son los problemas básicos a cuya resolución está condicionada la recuperación de la economía argentina: la inflación y la deuda externa. La tasa anual presente de inflación es del orden del 400-500 por ciento. Los intereses de la deuda externa representan un monto anual de 4.500 millones de dólares, lo que equivale a la mitad de la exportaciones. Con esos niveles de inflación y de compromisos de pagos al exterior es imposible llevar a cabo una estrategia integral de reactivación económica, reconstrucción del aparato productivo, y redistribución de ingresos.

### a) La inflación

La inflación comenzó en la Argentina, co-

mo fenómeno crónico, hace casi medio siglo. Su origen se atribuye a la crisis del año 1930 y a la política de industrialización aplicada a partir de entonces. Entre 1930 y 1933 los precios agrarios internacionales descendieron en una tercera parte. Este deterioro y la política consiguiente de control de importaciones provocaron un alza del precio relativo de los bienes industriales, cuyo efecto fue alentar la expansión de la industria nacional. A partir de 1933 los precios agrarios internacionales iniciaron un largo movimiento ascendente, que culminó en 1949. Frente a esta favorable tendencia, los gobiernos argentinos actuaron de modo de mantener, mediante políticas fiscales, el adelanto relativo de los precios de los bienes manufacturados, como instrumento básico de su estrategia industrialista. La inflación, entretanto, adquirió su propia inercia por vía de los contratos y las prácticas de repreciaación automática, y, por otra parte, sirvió de mecanismo de corrección de precios relativos. Estos ajustes se tornaron indispensables ante la inestabilidad implícita en la política de industrialización del modelo de economía semicerrada. En el corto plazo, la propia dinámica económica llevaba a la sobre-expansión y a la crisis de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Cada tres o cuatro años fue necesaria una corrección importante del conjunto de los precios relativos, la cual realimentó el proceso inflacionario. En el transcurso de un prolongado período, las tasas de inflación variaron desde un mínimo de 5 a un máximo de 30 por ciento anual (excepto 1959, con más de 100 por ciento).

La gran crisis inflacionaria, que produjo un salto cualitativo hacia un nuevo ritmo, superior al 100 por ciento anual, de incremento de precios, tuvo lugar en junio de 1975. En medio de una severa crisis política, se intentó una devaluación de 140 por ciento de la moneda argentina. Esta decisión se adoptó sin prever la reacción de los sindicatos laborales. La movilización de éstos, ante lo que consideraban un fuerte descenso del salario real, no demoró, sin embargo. Fue intensa y exitosa: los salarios nominales subieron por encima de 150 por ciento. La devaluación fracasó. Has-

ta el fin del peronismo la inflación, a su nueva tasa, continuó siendo realimentada por las expectativas, las devaluaciones nominales y las alzas de salarios.

Toda la gestión económica del liberalismo, entre 1976 y 1982, dio prioridad a la política antiinflacionaria. Para ello ensayó varias fórmulas sucesivas: la congelación de salarios en 1976; la contracción monetaria en 1977; el retraso del tipo de cambio en 1979 y 1980; el retraso de los salarios, el tipo de cambio y las tarifas de servicios públicos en 1982. Tales intentos fracasaron sistemáticamente. En dos de los casos, por razones de tipo político: las Fuerzas Armadas se opusieron en 1978 al aumento del desempleo derivado de la política de contracción monetaria; la Guerra de las Malvinas, en abril de 1982, interrumpió el último programa antiinflacionario de retraso generalizado. En los otros dos casos el fracaso se debió a deficiencias de los modelos teóricos en los cuales se apoyaba la política. A partir de junio de 1982, tras la derrota militar en Las Malvinas, el gobierno militar sólo se limita a procurar que la situación no tenga un desarrollo explosivo. En política económica eligió una fórmula recesiva como medio de atender el pago de los compromisos de la deuda externa y controlar la situación social. De este modo, el problema inflacionario, combinado con recesión, salarios deprimidos y deuda externa, se transmite ahora al próximo gobierno civil.

Los economistas, tanto del peronismo como del radicalismo, coinciden en la necesidad de un shock antiinflacionario inicial dirigido a quebrar la inercia alcástica de los precios. Se proyecta una meta del orden del 60 por ciento de inflación anual, al cabo de cuatro o cinco meses del nuevo régimen. Este mínimo no podría ser reducido sin una moderación del déficit fiscal, tarea que requiere un plazo más largo. La razón del shock es política. Se procura aprovechar el poder político que el futuro gobierno civil tendrá a comienzo de su gestión y adelantarse a la erosión que ese poder sufrirá, de no apaciguarse el propio fenómeno inflacionario. Se

proyecta, además, un incremento del salario real del orden del 10 al 15 por ciento.

Sobre esta cuestión hay dos versiones. En una, el salario nominal aumenta en un principio en la magnitud indicada, ajustándose luego pasivamente a los incrementos de precios. En otra, el incremento salarial se indexa al aumento de precios del mes anterior, dentro de una tendencia de tasas decrecientes y convergentes a la meta final. En ambos casos, el tipo de cambio, las tarifas de servicios públicos y la oferta monetaria se ajustan pasivamente a los incrementos de precios.

Se espera que el alza de los salarios se constituya en un estímulo para la reactivación económica, pero se reconoce que éste será insuficiente. En el mercado no regulado, la tasa de interés habrá de adaptarse al menor nivel inflacionario, en la medida en que éste se incorpore a las expectativas de los agentes económicos. Tal proceso demora algún tiempo y, entretanto, la tasa real de interés tendrá valores positivos altos. La reactivación de la economía sólo podrá iniciarse efectivamente cuando la meta inflacionaria sea alcanzada. Esta es otra razón para recomendar una política de shock.

El programa tiene pues, dos componentes: i) el establecimiento de un nuevo nivel de salario real; ii) la reducción de la tasa de inflación "inercial" a una magnitud compatible con el déficit fiscal. Este segundo punto requiere considerar separadamente la política de precios y la política de salarios.

#### b) La restricción externa

Los modelos teóricos no neoclásicos que tratan de sintetizar el funcionamiento de la economía argentina otorgan una importancia central a la relación entre el tipo de cambio y el salario nominales. Ambas variables son los determinantes primarios de los costos corrientes y de los precios en la producción de bienes domésticos. El tipo de cambio, además, traduce los precios externos de los bienes intermedios de exportación e importación. Las variaciones de la relación entre el tipo de cam-

bio y el salario modifican los precios relativos de los bienes que ofrece la economía, según la participación de uno y otro en los costos de producción de cada uno de ellos. La misma relación define también magnitudes reales. En particular el salario real es una función decreciente de la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal. A su vez, el tipo de cambio real es una función creciente de la misma.

La cuenta corriente exterior, neta de servicios financieros, puede representarse como una función de la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal, por una parte, y del nivel de actividad, por la otra. El saldo de la cuenta corriente aumenta cuando la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal crece y cuando el nivel de actividad disminuye. Un mismo nivel del saldo de cuenta corriente puede mantenerse para movimientos conjuntamente crecientes o decrecientes de ambas variables. El significado de esta condición de equilibrio se hace más nítido cuando se toma en cuenta que el salario real es una función decreciente de la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal.

La restricción de comercio exterior, materializada en la exigencia de alcanzar un cierto saldo en la cuenta corriente—sea éste positivo, nulo o negativo, según el caso— se manifiesta entonces como una cota superior a las posibles combinaciones entre el valor del salario real y el nivel de actividad. Un mayor salario real puede lograrse satisfaciendo la restricción externa, a costa de un menor nivel de actividad, y viceversa. Por otra parte, la obtención de un superávit mayor en la cuenta corriente impone límites más estrictos: el mismo nivel de actividad puede conservarse a costa de un salario real menor, o debe reducirse para mantener el valor previo del salario real.

Esta última conclusión es pertinente en

lo que se refiere al pago de los intereses de la deuda externa. La satisfacción de los servicios financieros de la deuda requiere un mayor superávit en la cuenta de comercio exterior. Esto significa que hasta cuando los incrementos de productividad en las actividades de exportación no ejerzan una influencia compensatoria, el país deudor deberá aceptar un menor valor del salario real de equilibrio, o un menor nivel de actividad, o una combinación de ambos, con respecto a los vigentes antes de la existencia de la deuda.

Las mencionadas son relaciones de equilibrio y no de comportamiento. Aluden a los niveles del salario real y de actividad compatibles con una cota determinada de la restricción externa, pero no al modo en que esas variables se determinan en los hechos. Precisamente, la inestabilidad crónica de la economía argentina surge de la asociación positiva entre salario real y nivel de actividad en la dinámica del corto plazo, que lleva una y otra vez a la crisis de la cuenta de comercio exterior. El nivel de la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal ha fluctuado ampliamente en la experiencia histórica argentina. Ello pone de manifiesto la ausencia de solidaridad en los movimientos entre las variables que componen la relación<sup>1</sup>. El salario nominal y el tipo de cambio se definen separadamente.

La hipótesis de comportamiento salarial más adecuada para la experiencia argentina es aquella que sostiene que los salarios nominales se definen por razones políticas y administrativas. Esta es una hipótesis gruesa y susceptible de ser refinada con la introducción de otras variables, pero se atiene a lo esencial. En particular, no ha sido posible detectar, dentro del rango limitado de desempleo observado, una relación estable entre salarios y nivel de actividad, ya sea que aquellos se expresen en términos nominales o reales.

<sup>1</sup> Esta solidaridad es un supuesto implícito de los modelos monetaristas. Al dar peso dominante al efecto sustitución en la demanda, con respecto al efecto ingreso, la política antiinflacionaria de "retraso cambiario" aplicada en 1979 y 1980 supuso que la desaceleración del ritmo de incremento del tipo de cambio se transmitiría a los precios de la producción doméstica. Los salarios, sin embargo, continuaron subiendo y empujando los precios internos hacia arriba.

El tipo de cambio, por su parte, se determina con intervención del mercado de activos. La hipótesis, para este caso, es que el mercado de activos es el lugar donde se manifiesta corrientemente la restricción externa. Quienes operan en el mercado financiero están conscientes de la finitud de las reservas de moneda extranjera del Banco Central y de los límites al endeudamiento externo. Saben, en consecuencia, que para un país como Argentina no es posible acumular indefinidamente déficit en su cuenta corriente exterior. También saben que una política de generación sistemática de superávit en esa misma cuenta, a costa de niveles de actividad y salario real inferiores a los potenciales, no puede durar largo tiempo. El tipo de cambio de largo plazo al cual ajustan sus expectativas de devaluación en el corto plazo se refiere al equilibrio de la cuenta corriente tal cual ellos lo anticipan. En el mercado financiero este ajuste se lleva a cabo a partir de la política monetaria. A iguales expectativas con respecto al largo plazo, un tipo de cambio real más elevado se corresponde con una oferta monetaria real mayor y una tasa de interés real menor. Un tipo de cambio real más alto implica salarios reales más bajos; y como la tasa de interés real tiene una asociación negativa con el nivel de actividad, el mercado financiero reproduce, por vía de la oferta monetaria y de la tasa de interés, la alternativa entre salario real y nivel de actividad definida por la restricción externa.

En un contexto teórico de perfecta certidumbre la acción de los operadores del mercado financiero obligaría a la economía a mantenerse sobre el límite de la restricción externa, con desviaciones muy menores rápidamente enmendables. De hecho, el conocimiento de los compromisos entre salario real y nivel de actividad que se ajusta a dicha restricción es muy imperfecto. El saldo de la cuenta corriente depende de una cantidad de variables, tanto económicas como extraeconómicas, de difícil control y pronóstico. Tan importante como la efectiva restricción externa es la imperfecta percepción que tienen de ella los operadores en el mercado financiero.

La prueba de que esta percepción puede estar muy distorsionada resulta del hecho mismo de la emergencia de crisis de cuenta corriente, las cuales serían inconcebibles en un mercado de capitales perfecto.

Lo normal es que los operadores del mercado financiero ajusten su comportamiento a la política del gobierno. Al gobierno se le cree hasta que deja de creérsele. Este es un beneficio del cual gozó, por ejemplo, la conducción económica de Martínez de Hoz desde mediados de 1978 hasta fines de 1980, no obstante el rápido deterioro de la cuenta corriente exterior y la acumulación de deuda externa, no reflejados en el alza de alerta de la tasa de interés. Cuando al final esta tasa ascendió súbitamente, el estado de endeudamiento ya era irreversible. Pero este ejemplo no es sino una versión ampliada de conductas que se repitieron en muchas experiencias anteriores.

Es poco probable que el futuro gobierno civil goce de la misma ventaja. La crisis política en la Argentina es de tal magnitud que el estado actual de las cosas es el de desconfianza en todo lo que el gobierno anuncia. La alta tasa de inflación y la deuda externa contribuyen a una actitud de alta sensibilidad. Las prácticas defensivas que en esta situación desarrollan los ahorristas llevan a tipos de cambio y tasas de interés más elevados que los correspondientes a condiciones objetivas similares y de menor incertidumbre. La consecuencia son menores salarios reales y menor nivel de actividad.

La conducta de los tenedores de riqueza es un condicionante principal del cumplimiento de las pautas del Pacto Social. Las consultas efectuadas por los economistas de los partidos revelan que las empresas están dispuestas a aceptar un incremento salarial y una reducción de sus márgenes de beneficio, de modo de acercarse a la distribución del ingreso vigente antes de 1976. Pero esta aceptación no es suficiente. Si el aumento del salario real suscita en los operadores financieros el temor de que se excedan los límites impuestos por la restricción externa, su reac-

ción será la de actuar en la expectativa de una elevación del tipo de cambio real. Si esta elevación se hace efectiva, el aumento del salario real quedará anulado y todo apuntará en favor de un recrudecimiento de la inflación. Si el control de precios y del tipo de cambio impiden que eso ocurra, el temor se manifestará en el alza de la tasa de interés y en las consecuentes presiones recesivas sobre la actividad económica.

No cabe esperar que los activistas del mercado financiero pasen a incorporarse al Pacto Social. En el caso de ellos corresponde aplicar controles de la necesaria extensión y profundidad como para hacer del mercado negro una referencia puramente marginal y de menor importancia. La herramienta más eficiente del futuro gobierno civil consiste, sin embargo, en la recuperación de la credibilidad. Esto no ha de lograrse de inmediato (de allí mi pronóstico de que al principio seguirán registrándose altas tasas de interés), pero va a producirse paulatinamente, en la medida en que el programa de gobierno demuestre su viabilidad.

### c) La deuda externa

El tema de esta sección es también el de la credibilidad. Las metas del salario real incluidas en las propuestas partidarias superan por amplio margen los límites máximos permitidos por la restricción de cuenta corriente una vez computados los compromisos de pagos de intereses de la deuda externa. Un cálculo aproximado revela la magnitud de la brecha. El mantenimiento de la deuda en sus valores nominales presentes requiere un superávit de cuenta corriente de 4.500 millones de dólares anuales, neto de servicios financieros. En la actual coyuntura de recesión y bajos salarios, tal superávit llega a 3.000 millones, a lo que contribuye el deterioro de los precios agrícolas internacionales y de la demanda por bienes manufacturados. Un aumento del salario real de 10 por ciento con respecto a su nivel anterior, se traduciría en una reducción del superávit hasta una cifra ubicable entre los 2.000 y 2.500 millones de dólares anuales. Por el contrario, si se aspira a pagar los 4.500 millones de dólares de in-

tereses, los salarios reales deberían descender en aproximadamente 30 por ciento.

Frente a estas brechas, ¿cuál es el alcance real de la restricción externa? Es difícil pensar que los acreedores van a refinanciar pasivamente los intereses del orden de 2.000 a 2.500 millones de dólares anuales sólo para permitir la recuperación de los salarios y de la economía argentina, en circunstancias de que sus propios países afrontan la mayor contingencia recesiva desde la década del treinta. En las condiciones actuales, las propuestas de los economistas de los partidos adolecen de un grado de irrealismo que temo no tarde en reflejarse en la conducta de los operadores financieros. Creo que sus propuestas tienen escasa viabilidad a menos que se modifique la situación internacional o se acuerden medidas para resolver la cuestión del endeudamiento del conjunto de los países en desarrollo no petroleros. En el otro extremo, el pago de 4.500 millones de dólares anuales de intereses es obviamente imposible. La perspectiva más probable, si la situación mundial persiste, es la continuidad de la situación actual, caracterizada por compromisos sucesivamente no cumplidos, renegociación permanente, alto nivel de incertidumbre, recesión y bajos salarios.

El hecho de que una situación como ésta se transforme en crónica es letal para el sistema democrático. El futuro gobierno argentino debe comprender que la clarificación del problema del endeudamiento y de la crisis económica internacional constituye una condición indispensable para la ejecución de su proyecto político. La Argentina carece de peso específico para provocar por sí el desenlace del nudo en que se encuentran las finanzas y el comercio internacional, pues su caso no es sino uno entre muchos. Mi posición es básicamente optimista, porque creo que ese desenlace, y la consiguiente reconstitución de las relaciones económicas internacionales, no puede tardar demasiado.

### 3. Las políticas alternativas de estabilización

#### a) Las políticas de precios

Toda política antiinflacionaria puede describirse como dos pasos sucesivos. El primero consiste en controlar el incremento de las variables consideradas claves, vale decir los salarios, el tipo de cambio, la oferta monetaria, etc., según sea el ángulo de interpretación. El segundo, en esperar que las variables no controladas, o no controlables, ajusten su tasa de variación a la de las primeras.

En el programa antiinflacionario previsto por los partidos políticos se planea definir una tabla de incrementos decrecientes de precios para un número limitado de actividades principales, ajustando a ellos las variaciones de salarios, tipo de cambio y tarifas públicas, y haciendo política monetaria pasiva, suponiendo que se suscitará una transmisión natural de aquellos incrementos a los precios no controlados. Se confía, en suma, en la recreación de una nueva inercia inflacionaria, a una tasa inferior a la actual.

Para que el programa antiinflacionario tenga éxito es necesario que al final se produzca la igualación de los incrementos de los precios controlados y de los no controlados. Pero es indispensable, también, que a ese final se llegue sin distorsiones importantes en la estructura de precios relativos. Para el período de ajuste cabe prever un menor crecimiento de los precios controlados y, en consecuencia, un descenso acumulativo de éstos con respecto a los que permanecen libres. Los ingresos de los sectores controlados, entre ellos los firmantes del Pacto, van a caer en relación a los ingresos del resto. El programa debe contemplar, algún sistema de compensación por esta pérdida que afectará particularmente a empresarios, industriales y asalariados. Pero aun en presencia de mecanismos compensatorios, la distorsión de precios relativos no puede exceder ciertos límites sin crear tensiones que renueven las presiones inflacionarias correctivas.

Las empresas industriales han manifestado su predisposición a aceptar un recorte de sus márgenes de beneficios, lo que implica reconocer que éstos se hallan por encima de sus niveles históricos. Esta concesión está condi-

cionada al logro de un sistema estable de precios relativos, que les permita reducir sus costos financieros y poner en marcha un programa de reactivación. Pero esta condición plantea exigencias contrapuestas, que obligan a plantear cuidadosamente el programa antiinflacionario. Por un lado, el requerimiento de reactivación exige una etapa antiinflacionaria lo más breve posible. Por el otro, la necesidad de no producir distorsiones importantes en los precios relativos obliga a una transición suave y de mayor duración, que minimice la diferencia entre las tasas de incrementos de precios consultadas por la política, que habrán de aplicarse a las actividades controladas, y las tasas inerciales de los precios de las restantes actividades. Cuando se parte de tasas de inflación del orden del 400 por ciento anual, simples retrasos de un mes en los ajustes pueden producir modificaciones de precios relativos del orden del 10 por ciento. Es importante que el programa contemple mecanismos de flexibilización de las pautas, a partir de cambios de precios relativos de una magnitud predeterminada.

La adhesión de las empresas industriales a una política de ingresos tiene características propias. En la economía argentina, los precios industriales se fijan a partir de los costos, adicionando a éstos un margen unitario de beneficio que es normalmente constante. La magnitud de este margen puede modificarse, sin embargo, en términos de las expectativas de largo plazo. Es una función positiva de la tasa de inflación inercial y de la relación de largo plazo entre el tipo de cambio y el salario, que define el conjunto de precios relativos al cual refieren sus conductas los agentes económicos. Estas definiciones permiten visualizar la aceptación de una reducción inicial del margen de beneficios como un adelanto de confianza a la política del gobierno por parte de los empresarios. En efecto, si la inflación se aminora y la relación entre el tipo de cambio y el salario desciende, tal cual el gobierno se propone, el nuevo, y menor, margen de beneficios se inserta naturalmente, es decir sin necesidad de nuevas presiones en el funcionamiento de la economía.

Esta forma de concebir el acuerdo no excluye la reclamación de privilegios fiscales y crediticios por parte de las empresas, como pago por su adhesión a la política. Pero estos premios, así como los castigos habitualmente incluidos en la formulación de la política de precios, son complementos necesarios que no afectan lo esencial. Como las empresas están en condiciones de determinar sus propios precios, según las prácticas corrientes en cada rama de la actividad industrial, el acuerdo que pueda convenir la corporación que las representa tiene más un carácter simbólico que efectivo. Más que un compromiso formal es una invitación a adoptar cierta conducta. Este modo de operar se manifiesta también en la naturaleza de la corporación empresaria. Esta es, principalmente, un lugar de consulta y deliberación, que sólo en circunstancias excepcionales exige a sus miembros la adopción de una conducta común. El acuerdo que pueda alcanzarse con esta corporación es siempre tenue. Depende de la viabilidad global de la política del gobierno y, en particular, de la política económica, tal cual los sectores empresarios la perciben. La ruptura del acuerdo por parte de los empresarios se manifiesta menos como un enfrentamiento de la corporación en su conjunto, que como la aparición de conductas indisciplinadas entre sus miembros.

#### b) Los salarios y los sindicatos

Como Keynes observara, el salario real no se define en el mercado de trabajo. Los trabajadores pueden influir en la determinación del salario nominal, pero los precios de los bienes en que gastan sus ingresos quedan fuera de su alcance directo. En la Argentina el salario real es una función descendente de la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal. El tipo de cambio, a su vez, está condicionado por el comportamiento global de la economía y refleja la restricción impuesta a la misma por el comercio exterior tal cual es percibida en el mercado financiero, según la política del gobierno.

Una estrategia sindical completa, en torno al salario real, incluye una acción política que,

además de otros objetivos, procura influir en la conducción de la economía, de modo de defender el nivel real del salario logrado mediante la acción directa.

En un contexto de estabilidad económica, los asalariados alcanzan, por experiencia, un conocimiento empírico del funcionamiento real de la economía que les permite regular tanto sus propias demandas como las ajenas. La acción política del movimiento sindical es así eficiente en la defensa del ingreso real de los trabajadores y marca, además, pautas de referencia para la totalidad de la política económica. Se puede pensar, como ejemplo, en los sindicatos europeos.

Pero la inestabilidad de la economía erosiona el conocimiento. Las relaciones funcionales y las restricciones dejan de percibirse como referentes empíricos inmediatos. Asumen, en cambio, la forma de postulaciones emergentes de modelos teóricos asociados, a su vez, a diversas interpretaciones de la realidad. La incertidumbre se introduce como una variable reguladora de conductas y las propuestas políticas cubren con ideología la distancia que las separa del conocimiento de los hechos. El escenario cambia y, también, el comportamiento de las corporaciones laborales. Los sindicatos están forzados a hacer política, a permanecer atentos a los acontecimientos que pueden perjudicarlos, a buscar eventualmente aliados y a apoyar a aquellos que se comprometen a defender sus intereses, y a colocar, si las circunstancias lo permiten, sus propios hombres en lugares de decisión. En el fondo, sin embargo, no confían demasiado en todo esto. Como el resto de la sociedad, son escépticos ante la política, actitud fundada en la experiencia de reiteradas frustraciones. Dan un paso atrás y se atienen entonces a lo más seguro: su propia acción sindical, la fortaleza de sus propias organizaciones y la desconfianza a todo lo externo a ellos mismos. La inestabilidad hace que la corporación laboral se repliegue en el seno de su propia clase.

Este tipo de reacción frente a un estado de inestabilidad crónica permite explicar, en

parte al menos, las peculiares características del sindicalismo argentino. La estrategia de la CGT resulta de esa actitud primigenia de defensa frente al resto de la sociedad. Sus rasgos definitorios son los siguientes: i) el predominio del reclamo salarial por encima de cualquier otro; ii) la insistencia en la afiliación obligatoria y en el control de la prestación de los servicios sociales, como instrumentos idóneos para levantar la fortaleza de sus grandes organizaciones sindicales onmicomprensivas y dotada de cuantiosos recursos económicos; iii) la concentración de la afiliación en la clase obrera, con una apertura muy limitada a las asociaciones de asalariados de la clase media; iv) la preocupación activa por el control del aparato corporativo, la preferencia por métodos verticales de conducción y la decidida exclusión de los activistas de izquierda de toda posición de dirigencia; v) la celosa preservación de la autonomía sindical respecto de los partidos políticos, incluido el peronista; vi) la adopción de una doctrina reivindicativa simple y el rechazo a la elaboración intelectual (y a los intelectuales).

La posición del sindicalismo en lo tocante al retorno al sistema democrático representativo es positiva, pero con reservas. La progresiva expansión y fortalecimiento del movimiento sindical se llevó a cabo, desde la década de los 50, en un contexto de inestabilidad y exclusión política. Su actitud defensiva básica se conjugó perfectamente con su conciencia de ser, en ausencia de un partido peronista con vigencia efectiva, la máxima expresión organizada de la oposición mayoritaria, formalmente excluida, pero con la fuerza política suficiente como para poner en jaque a la sucesión de gobiernos débiles, civiles y militares, de todos esos años. Su táctica fue siempre golpear, negociar, y volver a golpear, y ella le rindió frutos considerables. Pero este clima áspero, al cual se había adaptado tan exitosamente, cambió cuando el propio justicialismo llegó al poder. Al hacerse de nuevo cargo del gobierno en 1973, Perón dejó de ser un mito contestatario al cual se podía invocar, y hasta cierto punto desobedecer, pasando a constituirse en una presencia efectiva que imponía subordinación. El retorno a la democracia

en 1973 se manifestó para la CGT en dos fenómenos sumamente inquietantes: la pérdida de la autonomía en la elaboración de su propia política y el brote de rebelión surgido en las fábricas como un cuestionamiento activo a la política de la dirigencia y a sus métodos de conducción. La dirección sindical sabe que, en el nuevo retorno a la democracia, ambos fenómenos pueden volver a repetirse.

Pero el reconocimiento de estas dificultades no debe llevar a pensar que la dirección sindical sea opuesta o reticente al proceso de recuperación de la democracia. El movimiento obrero fue, luego de la guerrilla, el destinatario preferencial de la represión del régimen militar. Estuvo, además, a la cabeza de los movimientos de agitación y de protesta que iniciaron la erosión del poder de este régimen. La desconfianza de los dirigentes sindicales en el poder militar es aún mayor que la desconfianza al poder civil de los partidos. El pacto sindical-militar, denunciado en los últimos meses, no es signo de simpatías mutuas. Es una alianza táctica frente al conjunto político, la cual se combina, sin demasiadas contradicciones desde el punto de vista sindical, con el pacto implícito del sindicalismo con los partidos políticos frente al gobierno militar. La clave de este doble juego es el propósito de impedir que alguno de sus dos obligados y alternativos interlocutores gane una posición de poder no balanceada por el otro, desde la cual pueda colocar al movimiento sindical en situación de dependencia.

Atendidas las consideraciones anteriores, tanto económicas como políticas, parece natural que el movimiento sindical visualice la perspectiva del Pacto Social con cierta reticencia. Su estrategia anticipatoria es forzar ahora, frente a un gobierno débil, el logro del máximo salario real posible y, al mismo tiempo, apurar la reconstrucción de su estructura corporativa, de modo de ingresar a la negociación con el máximo de poder. Pero estas tácticas son consecuentes con el hecho mismo de la aceptación del Pacto Social, en parte por la propia voluntad del sindicalismo, en

parte como reconocimiento de un reclamo colectivo cuyo peso no puede desconocerse. Hay pues una diferencia importante con respecto a la actitud de 1973.

A mi juicio, la superación de la actitud defensiva del movimiento sindical y de las prácticas políticas que surgen de ella sólo puede lograrse en la práctica de la democracia representativa y en un clima económico de estabilidad. Esta superación no va a ser inmediata: es un proceso que requiere tiempo y paciencia. Pero a fuerza de ser veraz, este es un aprendizaje que, además del sindicalismo, deben hacer todos los sectores de la sociedad argentina.

#### 4. Post scriptum\*

##### a) Desempleo estructural

El actual problema de desempleo a que se encuentra abocada la Argentina está relacionado no tanto con la desocupación absoluta, vale decir la cesantía, como con la distribución de la fuerza de trabajo.

Uno de los principales legados que deja la experiencia neoliberal es el considerable desplazamiento de mano de obra desde actividades asalariadas industriales hacia el sector de trabajadores por cuenta propia. El número de ocupados del primer grupo disminuye en alrededor de 30 por ciento, en tanto que la importancia relativa del cuentapropismo dentro de la fuerza de trabajo aumenta del 18 al 25 por ciento.

##### b) Disyuntivas de la estrategia anti-inflacionaria

Hay entre los economistas argentinos una discrepancia fundamental cuya línea divisoria atraviesa los partidos políticos, en torno a lo que hay que hacer en el corto plazo para encarar la crisis. Algunos sostienen que sin una des-inflación previa, la economía es inmane-

jable, es decir que el logro de un grado razonable de estabilidad de precios constituiría condición previa para la reactivación y el mejoramiento de los salarios reales. Del otro lado se sitúan quienes consideran que sin reactivación no habrá des-inflación.

Personalmente, me ubico entre los integrantes del primer grupo. Considero que, de tenerse éxito en el empeño de controlar la inflación, el fenómeno reactivador sólo se tornará manifiesto a fines de 1984, no antes, siempre y cuando, además, se haya "clarificado" el problema de la deuda externa.

En cuanto al carácter que ha de asumir la política anti-inflacionaria, las diferencias son más bien de énfasis que de fondo. Hay partidarios del *shock*, que aproveche el respaldo político incuestionable de que dispondrá el nuevo gobierno en la etapa inicial de su gestión. Estos dicen: "provoquemos de entrada un descenso abrupto de la inflación, repitiendo la experiencia del peronismo en 1973". Otros son partidarios de una frenada gradual, es decir propician, igual que los primeros, llegar a una tasa de variación mensual de los precios del orden 4 por ciento, pero no en forma casi instantánea, sino al cabo de un período, digamos, de 6 meses.

En cualquier alternativa, hay consenso en cuanto a que se impondrán controles sobre algunos precios, en tanto que los restantes quedarán libres, si bien se espera que en breve plazo éstos últimos ajusten su tasa de variación a la de los primeros. Las posibilidades de ejercer el mencionado control parecen a primera vista bastante escasas, dado el deterioro que ha sufrido el aparato administrativo del sector público. Pero la verdad es que el sistema bancario permite identificar el comportamiento de alrededor de 4 mil empresas, de manera que en la práctica el universo controlable es hoy en día mucho mayor que el de hace una década. En cuanto a la trayectoria que sigan los precios de los bienes producidos por actividades que queden libres, es

\* Al presentar su trabajo en el Seminario Internacional sobre "Concertación Política y Social, Proyecto Nacional y Democracia", el economista Canitrot formuló algunos aportes adicionales que el CED ha estimado pertinente reproducir aquí, dejando constancia de que se trata de una versión editada de sus comentarios, no revisada por él.

evidente que dependerá de la adhesión (espontánea o condicionada) que éstas presten a la política anti-inflacionaria. Lo que nos remite al tema de las expectativas.

Del 450 por ciento de inflación que tenemos hoy, me atrevería a decir que alrededor de 400 puntos corresponden a expectativas, a táctica defensiva. Es una inercia perversa que se transmite vía contratos. El exceso de demanda, el déficit fiscal, la oferta monetaria son variables que pueden empezar a tener significación cuando la inflación desciende por debajo del 50 por ciento, pero no cuando octuplica dicho nivel. Esa es la brecha que pretenden comprimir drásticamente los partidarios del *shock*, cuando la opinión pública esté particularmente receptiva al programa del nuevo gobierno.

Sin embargo, la aplicación de esta alternativa plantea el severo problema de eventuales cambios indeseados, por su magnitud o permanencia, en la estructura de precios relativos. Alguna distorsión se suscitará, inevitable, porque es obvio que durante la fase inicial los precios controlados van a subir menos que los que permanezcan libres. La magnitud que alcance esta brecha resultará decisiva para el éxito de la estrategia. Después de todo, el fracaso del programa que trató de aplicar Martínez de Hoz es atribuible a que acumuló distorsiones fenomenales en la estructura de precios, las que afectaron principalmente al tipo de cambio, desajustes que a la postre reventaron.

Es un riesgo que se vuelve a cernir ahora. Porque si el nuevo gobierno logra imponer algún control sobre los salarios, mediante un acuerdo con los sindicatos, es previsible que los ingresos de los trabajadores por cuenta propia tenderán durante la fase inicial a incrementarse en términos relativos. Estamos suponiendo, claro está, que la estrategia anti-inflacionaria se acomete sin acudir a la recesión deliberada de la actividad económica, alternativa que por razones ideológicas parece inimaginable en la Argentina de hoy. Pues bien, ello hace más complicado el problema de la evolución de la estruc-

tura de los precios relativos. Porque en un contexto recesivo, los trabajadores por cuenta propia están obligados, por la dinámica misma del proceso, a rebajar muy rápidamente sus precios. En un contexto de recuperación, por el contrario, este sector puede ganar posiciones relativas si es que los asalariados están amarrados por algún compromiso. Estos últimos no dejarán de percibir tan desventajosa situación porque la línea divisoria entre trabajadores asalariados y ocupados por cuenta propia pasa al interior de muchas familias. Cabe señalar que una demora de apenas un mes en el ajuste puede significar a los ocupados por cuenta propia una ventaja de 10 por ciento en los precios relativos, con efectos amplificadores a posteriori, situación que si no es compensada ni se corrige en breve plazo puede provocar reacciones muy fuertes por parte de los asalariados.

En último análisis, pues, se diría que es más conveniente una estrategia gradualista, ya que ella ofrece la posibilidad de introducir correcciones si es que los desajustes de precios relativos superan cierto margen. Esta alternativa no está exenta de dificultades. Una de las más importantes consiste en que las tasas elevadas de inflación, aunque acusen una definida tendencia a la baja, siempre dan la sensación de que se camina por la cuerda floja: de que todo va bien... hasta que se tropieza. Entonces el tropezón sí que es caído; es el fracaso irredimible. Todos los laboriosos esfuerzos de meses y hasta años se derrumban en una semana. Es una experiencia que los argentinos conocen.

Otra de las dificultades de una estrategia de este tipo reside en que es muy difícil pensar en una verdadera reactivación en el transcurso de un prolongado programa anti-inflacionario, al menos no antes de que éste dé frutos claros y que se visualicen como estables. Sólo en ese momento los empresarios van a convencerse de que existen posibilidades razonables de obtener beneficios de mediano y largo plazo y se van a decidir a efectuar inversiones destinadas a expandir verdaderamente la capacidad de producción.

Resulta indiscutible que una frenada gradual posterga la llegada de ese momento tan crucial.

#### c) La actitud del movimiento sindical

Clave para el éxito de la política anti-inflacionaria es el grado de credibilidad que logre concitar en la ciudadanía. Es lo que lleva a algunos a sostener que si el movimiento sindical no es incorporado al Gobierno, si no se articula políticamente con el partido que asume el poder, los intentos de estabilización de precios están desde la partida condenados al fracaso. Sobra señalar que este planteamiento lo formulan los sectores peronistas. Los partidarios del radicalismo postulan, por el contrario, que la principal limitación del Partido Justicialista consiste en tener a los dirigentes sindicales, pero no a los sindicatos. Y que los primeros nunca van a suscribir un pacto o acuerdo que de alguna manera los ate de manos.

Estoy más cerca del segundo grupo. Las razones se encuentran en mi documento, que examina lo que sucedió en 1973-74 con el Pacto Social que suscribió la Confederación General del Trabajo (CGT). Admito que se trata de un documento "parcial" y que hay muchos colegas que no comparten sus juicios fundamentales.

El fracaso de aquella experiencia plantea varias interrogantes de gran trascendencia para la nueva etapa que Argentina se apresta a iniciar. Una de ellas es hasta qué punto quienes suscriben, en nombre de los trabajadores, acuerdos de esta naturaleza pueden invocar una representatividad que tiene que prolongarse bastante más allá de la que se detenta al momento de la firma del respectivo documento. En otras palabras, en qué medida la lealtad de las cúpulas directivas es extendible hasta las bases, y por cuánto tiempo. Me parece que los riesgos de que las bases desconozcan los acuerdos, sobre todo si el programa tropieza con dificultades no previstas, es muy grande, a menos que el movimiento sindical sea muy disciplinado y obediente a las estructuras partidarias, al estilo de lo que sucede con los sindicatos italianos que son afines al Partido

Comunista de ese país. No es ése el caso en Argentina, país cuyo movimiento sindical se ha caracterizado en las últimas décadas por su espíritu autónomo.

En el caso de la experiencia de 1973, la estructura partidaria era indudablemente precaria comparada con la del movimiento sindical. Fue lógico, entonces, que, éste último, tras la muerte de Perón, no se sintiera obligado a acatar las directrices emanadas de la dirección del Partido Justicialista. ¿Ha cambiado esto? ¿Se comprometerá el sindicalismo, en el evento del triunfo de los peronistas, con la aplicación integral de la respectiva estrategia de gobierno? Y, de ganar los radicales, ¿hasta qué punto asumirá el movimiento sindical una conducta razonable, que no ponga en peligro la consolidación de la democracia?

#### d) Deuda externa y credibilidad

La credibilidad del programa económico del próximo Gobierno estará supeditada decisivamente a la forma en que maneje el problema de la deuda externa. Está claro que el país no está en condiciones de cumplir los compromisos vigentes porque ello le impondría una carga absolutamente intolerable. Pero es también evidente que los acreedores externos no aceptarán que el servicio de la deuda se transforme en una variable puramente residual, aun si se les dice que es el costo imprescindible para consolidar el incipiente régimen democrático. Entre uno y otro extremo, habrá que buscar un camino realista y eficiente.

Es preciso que se lo defina cuanto antes. No estoy hablando de que se llegue a una "solución" en breve plazo porque ello es a todas luces imposible. Lo que sí es imperioso que se clarifique lo que va a hacer el Gobierno, en el entendido de que ello será aceptado por la banca internacional. Porque en tanto no se replantee la actual situación, persistirá la incertidumbre, con grave perjuicio para la credibilidad del conjunto de la estrategia económica. En la medida que esa incertidumbre se mantenga y agudice, el precio interno del

dólar tenderá a subir y, con él, se erosionarán los esfuerzos anti-inflacionarios, a consecuencia de lo cual, a su turno, los salarios sufrirán

nuevos deterioros, poniendo así en peligro la suerte de todo el programa económico del régimen democrático.

## INTERRELACION ENTRE LO POLITICO Y LO ECONOMICO EN EL PROCESO DE REDEMOCRATIZACION\*

Alejandro Foxley\*\*

### Una dicotomía artificial

Cuando nos situamos en el contexto chileno hoy y pretendemos examinar desde el ámbito económico las interrelaciones imperantes entre éste y la política, el desafío que se visualiza consiste, obviamente, en superar la concepción monetarista. Esta se funda, como se sabe, en la idea de que el ámbito de la economía es o debe ser autónomo respecto del de la política. Haciendo una severa crítica a lo que fue el desarrollo del país en las décadas anteriores a 1973, tal enfoque postuló que, debido precisamente a la interrelación "artificial" que se habría establecido entre ambas esferas, se suscitaron en el campo económico distorsiones graves que no podían menos que traducirse en ineficiencias, las cuales agudizaban la inquietud y la tensión sociales.

Los monetaristas consideraron necesario entonces imponer al país y a los actores o agentes económicos una racionalidad presuntamente superior, privilegio de una tecnocracia "iluminada". Se pensó que la aplicación forzosa de tal criterio durante algunos años constituía una necesidad terapéutica después de tantas décadas de distorsiones e irracionalidad y de interferencia de lo político en la esfera puramente técnica de lo económico. Al cabo de ese período de convalecencia obligada, los agentes y actores estarían en condiciones de asumir por sí solos un comportamiento económico racional, de modo de maximizar en todo momento sus ganancias y bienestar.

La reivindicación de esta supuesta autonomía entre ambas esferas permite a los neoliberales justificar el imperio del autoritarismo en lo político y los lleva, por otra parte, a aplicar la política económica en un vacío que se asemeja mucho al del laboratorio. En efecto, ella se lleva adelante en medio del silencio obliga-

do de la mayoría de los actores, cuyas reacciones, en caso de ser adversas, son simplemente ignoradas. El enfoque todavía en aplicación logra así una persistencia sin precedentes, ya que nunca antes en la historia del país una política económica había podido ser aplicada tan integralmente durante casi una década.

Esta ventaja, en apariencias incontrarrestable, no está, empero, exenta de riesgos. La aplicación tan irrestricta de este enfoque agrava los efectos de los errores conceptuales y de manejo macroeconómico. Al final, la falta de retroalimentación y siquiera de contacto entre las dos esferas mencionadas lleva al país a una recesión sin precedentes en medio siglo. Al comienzo es una crisis de expectativas, pero a la postre la catástrofe económica asume dimensiones de tal envergadura, que provoca graves efectos políticos, reivindicándose así la interrelación entre uno y otro ámbito que se pretendió inútilmente desconocer.

De este modo, los neoliberales, los monetaristas y los autoritaristas se re-encuentran con la política.

### De la contención al diálogo

Sorprendidos por la irrupción de la crisis, los partidarios de la experiencia monetarista intentan en un principio aplicar una política de contención. La idea es atrincherarse en el modelo y el sistema, a la espera de que pase la prueba, confiando en la eficiencia de los mecanismos de ajuste automático. La solución de la crisis vendrá cuando se inicie la recuperación de las economías industrializadas, se dice una y otra vez, y se examina el horizonte para escrutar la aparición de señales promisorias que anuncien el fin de la crisis. La idea era que este aguantar a pie firme una etapa coyuntural de deterioro permitiría mantener

\* Versión editada de la intervención del autor en el Seminario Internacional sobre "Concertación Política y Social, Proyecto Nacional y Democracia", organizado por el CED en agosto de 1983.

\*\* Economista, Presidente de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

o recomponer con relativa facilidad las alianzas que servían de base de sustentación al régimen político. Esta primera alternativa que se ensaya para encarar la desfavorable coyuntura que se insinúa a mediados de 1981 choca con la envergadura y duración objetivas de la crisis y, en particular, con la severa restricción que impone el sector externo de la economía.

Bien se sabe a estas alturas que el deterioro del nivel de actividad, el incremento del desempleo y la caída de las tasas de inversión superan incluso los pronósticos más pesimistas que se formularon al precipitarse la crisis. A lo que se suma el hecho de que los aparentes grados de libertad de que el régimen dispone para intentar recomponer su programa económico están limitados por la pérdida de prestigio que sufre el Gobierno, como consecuencia de haber asociado tan férreamente su suerte a la del modelo neoliberal, y por la tozudez del equipo económico, que pese a toda la evidencia objetiva sigue postulando que los problemas habrán de resolverse por la vía de la reactivación internacional.

De esta manera, se van debilitando inexorablemente las posibilidades de reconstituir el apoyo político de que el régimen autoritario gozaba hasta antes de la emergencia de la crisis, con el objeto de avanzar por la senda de transición hacia la democracia protegida. Las fuerzas que respaldan al Gobierno perciben que pierden terreno y se dan cuenta de que se debilitan sus opciones de ofrecer garantías que aseguren la vigencia de un auténtico proceso de transición.

Esto obliga entonces a optar por una segunda alternativa, que es la de entablar un diálogo con la oposición. ¿Para negociar qué? En lo político, el diálogo apunta, por parte del Gobierno, a salvar la transición en cuanto proyecto propio, generado a partir del régimen. Y en lo económico, lo que buscan los personeros del régimen es conseguir algunas garantías fundamentales en torno a la supervivencia de los elementos fundamentales del modelo aplicado en los últimos años: el régimen de propiedad privada, el Estado "subsidiario" y el libre juego de las leyes del mercado.

Si los personeros del régimen entran al diálogo con el propósito de obtener seguridades en torno a estas materias, es obvio que lo hacen en condiciones desmedradas. Porque al pedir garantías para la propiedad, no pueden ignorar que la actividad privada se encuentra virtualmente en quiebra y el sector financiero intervenido, a causa, precisamente, de la aplicación pertinaz del modelo neoliberal. Y cuando postulan la necesidad de que el Estado se limite a ejercer un rol subsidiario, saben que desde las filas de los propios partidarios del Gobierno surge cada vez más decidida la petición, agitada con especial fuerza por las organizaciones empresariales, de que el Estado asuma un papel dinámico que permita remontar la crisis, desafío que el sector privado no está en condiciones de encarar. Y cuando plantean la conveniencia de mantener la vigencia de las leyes del libre mercado, saben que el propio Gobierno está renegociando las deudas de particulares que incurrieron en cuantiosas deudas por atenerse a dichas señales, en tanto que un número creciente de empresarios pide orientaciones claras por parte del Estado para la asignación de recursos de inversión por parte de los agentes privados. La postura del Gobierno en este incipiente diálogo está marcada pues por una debilidad intrínseca.

Esta trata de ser contrarrestada entonces con el recurso a lo que podríamos denominar "el balance del terror". Es decir, cuando forzado por las circunstancias el régimen opta por esta segunda alternativa, esgrime en todo momento la amenaza a los opositores en el sentido de que o entran a la negociación en los términos que él señala, o se arriesgan a que el autoritarismo vuelva a ejercerse con la extrema dureza de años anteriores.

#### La disyuntiva de la oposición

Así es como irrumpe la política en el caso del régimen. ¿Y cómo lo hace en el de la oposición?

Habría que decir que para ésta no es, en una primera instancia, tan sorpresivo lo que sucede. Primero, porque la oposición siempre tuvo claro, desde el punto de vista de su re-

flexión sobre el proceso, que la política económica monetarista, por mencionar sólo un ángulo de varios posibles, aun cuando tuviera éxito en su empeño de producir crecimiento, era por definición incapaz de construir un consenso democrático. Porque aquélla revestía un carácter irremisiblemente excluyente, al agudizar las desigualdades, lo que era incompatible con la recomposición del consenso político. Aunque la oposición no se siente sorprendida por el desenlace político a que conduce el modelo neoliberal, lo que sí la impacta y la encuentra hasta cierto punto desprevenida es la envergadura de la crisis económica.

Ello coloca a la oposición ante una disyuntiva crucial. Un camino posible consistiría en ceder a la tentación maximalista. Es evidente que, considerando el grado de aniquilamiento de las actividades productivas, la magnitud e intensidad de la pobreza, la insuficiencia de inversión y la severidad de la restricción externa, todo está dispuesto para propiciar la aplicación de una economía de guerra. Y, por eso mismo, la estrategia política correspondiente podría consistir en buscar el desplome del régimen y el asalto revolucionario al poder. Consentir en esta tentación implicaría hasta cierto punto retomar la lógica que inspiró el proceso político chileno desde fines de los años 60 el cual fue desarrollándose *in crescendo* y culminó, como era lógico suponerlo, con el derrumbe del antiguo sistema democrático, cuando éste ya no fue capaz de soportar la creciente polarización política.

¿Cuál es entonces la otra alternativa que se le abre a la oposición en una coyuntura como la actual?

Cualquier fórmula alternativa a la tentación maximalista parte por tratar de superar la dicotomía postulada entre lo económico y lo político. Considerando la dramática experiencia acumulada en estos diez años de autoritarismo, este otro enfoque apuesta a la capacidad del país, de sus actores económicos, políticos y sociales, para recomponer creativamente la modalidad de interacción entre una y otra esfera. El desafío consiste pues en la superación del autoritarismo y en el estableci-

miento de una democracia estable. En este marco, la política pasa a consistir en una herramienta para la construcción de consensos, y no, primera ni principalmente, en una forma de acceder como sea al poder. La transición desde un régimen autoritario a uno de carácter democrático supone entonces el traspaso ordenado del poder desde una minoría a las grandes mayorías nacionales.

La adopción de este criterio fundamental en lo político lleva aparejada una decisiva revalorización del tema de los derechos. En otras palabras, en la base misma de cualquier proyecto político convergente, que es la antítesis del que excluye, está la idea de que es preciso garantizar, expandir y perfeccionar la vigencia de los derechos individuales, en los distintos planos que ellos se expresan o pueden ejercerse.

Se hace necesario entonces redefinir normas de convivencia y de resolución de los conflictos que inevitablemente habrán de suscitarse al interior de la sociedad. El método de transformación de las estructuras deja de ser considerado una cuestión intrascendente. Se valora la necesidad de asegurar espacios de autonomía a personas y grupos respecto del Estado, como reacción ante el peso avasallador de éste sobre el proceso social durante la experiencia del neoliberalismo. Y se percibe, por último, que el proyecto de reconstrucción de la democracia política exige que prevalezca una mayor participación social en la adopción de decisiones claves, no sólo en lo político sino, también, en algunos aspectos de la esfera económica.

#### **Reconstrucción democrática y requisitos económicos**

¿Cuáles son, entonces, los requisitos que esta tarea política de reconstrucción de la democracia le plantea a la esfera de la economía?

Desde luego, si la reflexión se hace a partir de la experiencia autoritaria, el primer elemento en lo económico consiste, sin duda, en la superación de la inseguridad generalizada

que vive el país, de la cual el desempleo es la manifestación más dramática. Es éste, requisito *sine qua non* para la reconstrucción democrática.

Ella exige, por otra parte, la superación de las debilidades centrales del esquema monetarista aún vigente. La primera es la vulnerabilidad de la economía respecto del exterior, la cual encuentra su origen en una apertura excesiva y en la adopción de mecanismos de ajuste automático como forma de restablecer los desequilibrios perdidos. Se trata entonces de reivindicar la capacidad del Estado para conducir con un grado mayor de autonomía la política económica interna y de incrementar el poder negociador de aquél frente a los acreedores externos, con el objetivo de expandir el rango de maniobra del país para inducir la reactivación y asegurar el crecimiento durante el futuro próximo.

Es preciso superar asimismo la incapacidad evidenciada por el neoliberalismo para resolver el problema básico de los desequilibrios entre los diferentes mercados. Tales desequilibrios se perpetuaron durante los diez años, en claro perjuicio de algunos sectores, en particular de los asalariados. El desafío consiste en este plano en recuperar los niveles de remuneraciones y de ocupación, sin generar desequilibrios inmanejables en otros mercados.

En este punto surge, inevitable, el sensitivo tema de las políticas de ingreso en una estrategia económica que vaya aparejada con un proceso de reconstrucción democrática. El imperativo de que el acuerdo consensual a que lleguen los partidarios de este proceso se manifieste también en la forma de un pacto social, que permita llegar a acuerdos en torno a la trayectoria de variables tan cruciales como los precios y los salarios, queda así a todas luces de manifiesto.

Habrán igualmente que reconstruir el aparato productivo, modificando el énfasis, que durante estos años apuntó a las actividades financieras, de manera de privilegiar ahora las de carácter productivo. Ello requiere que el Estado asuma un papel conductor y promotor. Para que esta mayor injerencia pública resulte compatible con una sociedad democrática, en la que se asegura un ámbito de participación a los individuos y grupos, se torna imprescindible el desarrollo de programas sectoriales conjuntos de inversión y fomento. Estos habrán de ser diseñados y llevados a la práctica, pues, en un esquema de colaboración entre el Estado, de una parte, y los empresarios y trabajadores, por la otra. Avanzaríamos así hacia una gestión social de la economía.

La última gran debilidad demostrada por el modelo neoliberal consiste sin duda en la exigua tasa de acumulación registrada durante los últimos años. Superar esta deficiencia exige comprender que los procesos de inversión deben estar, de acuerdo a lo recién planteado, vinculados de alguna manera a los procesos de participación de los distintos agentes y, en particular, de los trabajadores. De ese modo, la orientación de los recursos productivos responderá en mejor forma a los intereses y prioridades sociales, y no sólo a las privadas.

En síntesis, cabe afirmar que para construir una democracia estable a partir de la experiencia autoritaria y del neoliberalismo, debe superarse la inseguridad económica, expandirse el ámbito de los derechos individuales y desarrollarse nuevas modalidades de aplicar la política económica. Se trata de dejar atrás la concepción tecnocrática de que existe una racionalidad superior que debe imponerse al país, para optar en cambio por la búsqueda de acuerdos que sirvan de sustento a los elementos centrales del programa económico alternativo.

## EL PAPEL ECONOMICO DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA\*

Ricardo Lagos\*\*

Antes de abordar este tema como tal, quiero exponer los prejuicios que yo tengo sobre la materia, pues ellos explican el tipo de presentación que voy a hacer. Mis planteamientos están mucho más vinculados a una visión de largo plazo, que a los problemas propios de una etapa de transición desde el autoritarismo a la democracia. Me parece que los consensos respecto de esta última son mucho más posibles y viables que cuando el horizonte de tiempo se amplía.

Cabría preguntarse si la ruptura con la situación imperante en la actualidad exige o no, necesariamente, un consenso que implique también el largo plazo. A mi juicio, es posible postular posiciones distintas que tal vez no conciten ese consenso, pero que no por eso involucren una concepción de la política que preconice una suerte de asalto al poder. Tampoco soy de los que creen que la política tiene que ser exclusivamente un juego de intereses encontrados que conduce inevitablemente a situaciones de suma cero, es decir a conflictos en los si unos ganan, otros tienen que perder. La realidad social es muy compleja y no admite simplificaciones tan burdas; pero eso mismo mueve a pensar que es difícil que los conflictos de intereses vayan a desaparecer en la sociedad chilena, como para permitir que toda ella se integre armónicamente en el desarrollo de un proyecto de largo plazo.

El desafío consiste más bien, entonces, en diseñar mecanismos que permitan dirimir civilizadamente los conflictos nacionales, propios de toda sociedad, de manera que distintos proyectos sociales, utopías o visiones puedan plantearse al país, sin que ello implique la generación de tensiones tan agudas que destruyan el sistema político.

El tipo de planteamiento que voy a formular, pues, está más vinculado a un enfoque de

largo plazo. Ahora bien, como tengo también una particular visión de lo que ha de ser la transición, concibiéndola como un período bastante breve, considero que necesariamente el punto de partida de los enfoques de largo plazo estará dado por la herencia que nos va a dejar el actual experimento.

### Herencia de restricciones

En varios países de la región se aplicaron durante los últimos años modelos neoliberales, pero en ninguno de ellos con la rigurosidad y persistencia observadas en el caso chileno. ¿Qué nos van a dejar estos años, cuando ya el derrumbe es inevitable? A mi juicio, dos categorías fundamentales de elementos: algunas restricciones a las que habrá de sujetarse cualquier intento de construcción de un esquema alternativo, y la revalorización de algunos conceptos fundamentales.

Las restricciones son básicamente dos y ellas van a condicionar sin duda el papel que corresponderá asumir al Estado en la economía. La primera se relaciona con el sector externo; la segunda, con la recomposición del aparato productivo.

En cuanto a la restricción externa, resulta obvio que ella va a obligar a establecer sobre las operaciones de comercio exterior un grado de control más severo, para decirlo suavemente, que el que hemos observado en el último tiempo. Es indiscutible, por otra parte, que en el futuro previsible los flujos crediticios se van a canalizar casi exclusivamente a través de agencias del sector público. La masiva corriente de préstamos desde entidades financieras internacionales privadas hacia solicitantes también privados nacionales, que fue posible gracias a la extraordinaria liquidez que se registró en los mercados mundiales durante los años setenta, es una situación definitivamente

\* Versión editada de la intervención del autor en el Seminario sobre "Concertación Política y Social, Proyecto Nacional y Democracia", organizado por el CED en agosto de 1983.

\*\* Abogado y economista

superada. En consecuencia, la enorme deuda externa que heredará el país va a obligar al Estado a una intervención directa y, por ende, quiéralo o no, a transformarse en el administrador de los recursos que ingresen al país.

Por otra parte, el modelo neoliberal demostró durante el período 1974-83 su absoluta incapacidad de inducir tasas de inversión siquiera similares a las que el país registró históricamente hasta 1973, incapacidad que es, en el fondo, la del sector privado. Este no logra compensar la caída que experimenta la inversión del sector público, no obstante la enorme afluencia de recursos que canaliza desde el exterior. Es evidente entonces que todo esquema de reconstrucción, al margen de cualquier asomo de ideologismo, va a tener que partir utilizando el aparato del Estado, si es que, claro está, se desea recomponer la estructura productiva del país. Se trata de un requisito que se perfila con tal nitidez, que no es necesario, me parece, mayor discusión.

Estas dos restricciones, pues, van a obligar al Estado a asumir un papel mucho más gravitante que el que hemos conocido hasta ahora.

#### **Conceptos revalorizados**

La experiencia de estos años ha permitido revalorizar una serie de conceptos, cuya vigencia práctica en el futuro va a presionar también para que se acreciente la presencia y el quehacer del Estado en la sociedad chilena.

En la experiencia anterior a la actual, con frecuencia la política económica no prestó suficiente atención al imperativo de mantener ciertos equilibrios fundamentales entre algunas grandes variables de carácter macro, lo que provocó ineficiencias y trastornos no despreciables. De ellos se aprovechó el equipo que impulsaba la aplicación del modelo neoliberal para otorgar al mercado un papel decisivo en la asignación de los recursos. La experiencia de los últimos diez años demuestra que el mercado adolece también de graves limitaciones. Algunos han sostenido que ellas no son inherentes a tal mecanismo, pues lo que habría fallado, precipitando el colapso del

modelo, fueron las señales que entregaba la autoridad económica, y no el mercado. Pero se trata, en verdad, de una interpretación bastante débil.

No me parece excesivo afirmar entonces, que después de la experiencia neoliberal el mecanismo de la planificación va a gozar de un grado mucho mayor de aceptación vis a vis el instrumento del mercado. Lo que quiero decir, en otras palabras, es que el Estado desempeñará un papel muy superior en materia de asignación de recursos. Es uno de los criterios o conceptos que ha sido revalorizado en la conciencia de la ciudadanía durante los últimos años. Ahora bien, esta responsabilidad acrecentada que deberá asumir el Estado no provendrá sólo de este fenómeno, sino que, recuérdese, del hecho de que va a ser el canal casi exclusivo para la afluencia de recursos que el país logre obtener en el exterior.

La política económica aplicada durante este período permitió la formación de grandes grupos o conglomerados, llevando a una fuerte concentración productiva y financiera. Es una estructura de poder que resulta incompatible con un esquema democrático y que llevará indefectiblemente a un proceso en que algunos tendrán que perder poder, y otros ganarlo o recuperarlo. El Estado deberá asumir responsabilidad importante en tal proceso, no necesariamente para quitar poder a los grupos en su favor, pero sí, al menos, para actuar como árbitro que resuelve las pugnas que surgirán en este intento de alcanzar un nuevo equilibrio de poder económico. También por este concepto, en consecuencia, la responsabilidad que cabe al Estado en la economía tenderá a revalorizarse.

Otro tanto ocurrirá con los mecanismos de integración regional y subregional en América Latina, que durante los años setenta fueron relegados al olvido, ante la dinámica expansión del comercio internacional y la inesperada liquidez que se produjo en los mercados financieros mundiales. En una coyuntura como la actual, cuya superación tardará bastante, y en la que todos los países en desarrollo encaran problemas de balanza de pagos, es previsible

que las instancias de integración sean re-descubiertas y perfeccionadas, como forma adecuada de afrontar la crisis externa. Pues bien, en ese tipo de instancias, el ente negociador por excelencia es, de nuevo, el Estado. No se trata de que negocie para sí; puede hacerlo en representación de la empresa privada. Sea como fuere, habrá aquí una fuente de revalorización del papel del Estado en la economía.

De igual modo, el propio proceso de apertura democrática, que permitirá que afloren tantas demandas reprimidas durante estos años, obligará al Estado a impulsar un proceso de redistribución planificado pero considerable, lo que exige que asuma un papel muy decisivo en la economía. Suponer que ante esas demandas se va a responder que hay que esperar que la riqueza de los grupos privilegiados se acumule hasta un punto en que empiece a chorrear a los que están hacia abajo, me parece un tanto utópico. Sería incompatible con la restauración de la democracia.

#### El Estado refortalecido

Todos los elementos que he mencionado hasta aquí coinciden en señalar que en cualquier esquema que sustituya al que ha impedido hasta ahora en el país, el Estado desempeñará responsabilidades muy superiores. Y ello tendrá que ser así al margen de cuál sea la visión ideológica de los actores a quienes les corresponda administrar el aparato público. Podría hacerse un símil con lo que sucedió a comienzos de los 30, cuando, para superar la profunda depresión de entonces, el Estado asumió, a despecho de las ideologías que sustentaban las autoridades políticas de la época, un papel decisivo en la reactivación y en la apertura de un proceso de industrialización. Se trató en verdad de un fenómeno bastante generalizado en Latinoamérica. No afirmo que estemos en una situación igual a la de hace medio siglo, pero es evidente que las semejanzas son numerosas.

Sobre la base de lo señalado, me propongo exponer a continuación, en forma tentativa, porque reconozco que el análisis en que se sustentan es todavía muy preliminar, algunas hipótesis que están en la médula del debate político y económico acerca de lo que vendrá, una vez que el actual experimento termine de derrumbarse.

Son temas que se relacionan íntimamente con lo político y lo económico, pues postular que éste y aquél son dimensiones autónomas la una de la otra es algo absolutamente irreal.

Lo que quiero señalar es que, considerando la herencia que habremos de recibir y al margen de nuestras particulares preferencias ideológicas, el Estado va a desempeñar en el Chile del futuro próximo un papel bastante más significativo. El grado en que esa presencia o participación se mantenga, disminuya o aumente con el transcurso del tiempo va a depender de nuestras concepciones de largo plazo.

Si el Estado tendrá una gravitación mucho más considerable, parece conveniente examinar la validez de las críticas que tradicionalmente se han formulado en contra de su injerencia en el ámbito económico. Es útil para este efecto considerar los argumentos de quienes han predicado en forma sistemática en contra del "estatismo", si bien a menudo han caído en la simple caricatura.

#### Las críticas al Estatismo

La visión más extrema es la de un Estado Leviatán, todopoderoso, omnipresente y que, en definitiva, ahoga la libertad de los individuos. La consecuencia natural frente a este peligro es la demanda de autonomía que plantean los grupos y los movimientos sociales. De allí entonces que en determinadas coyunturas e instancias, el imperativo de evitar que se lleve a este Estado Leviatán, todopoderoso, pase a esgrimirse como condición imprescindible para la salvaguardia de la libertad. Se aduce que si bien tal vez resultaría justificable que determinadas áreas quedaran bajo control del Estado, la amenaza que ello envuelve para la libertad es tan grande, que más vale buscar fórmulas alternativas, aunque sean menos eficientes para los fines específicos que se busca alcanzar. En definitiva, pues, habría una cierta incompatibilidad entre la esencia misma de un régimen democrático, que asegura a los individuos el derecho a la independencia y a la libertad, y un esquema económico en el que el Estado juega un papel decisivo.

Otra de las críticas apunta al grado de eficiencia con que actúa el Estado, tema bastante controvertido y al que todos nos aproximamos, lo reconozcamos o no, con fuertes pre-

juicios ideológicos. Pero no se puede ignorar que hay algunos elementos de la participación del Estado en la economía que pueden conducir a cierto grado de ineficiencia. Ello hace necesario, pues, un análisis más a fondo, a fin de adoptar las medidas correspondientes.

Se sostiene asimismo que, por su carácter todopoderoso, el Estado convierte al individuo casi en un ser indefenso. En consecuencia, si no existe la posibilidad de equiparar la relación jurídica entre el Estado y el individuo, habría que tratar de disminuir las atribuciones y responsabilidades del primero.

Hay además otra crítica, que por lo general no se plantea con la misma transparencia que las mencionadas anteriormente, porque ella, a mi juicio, oculta la relación de clase que existe en un momento determinado y que resulta alterada cuando se transfieren actividades y responsabilidades desde el sector privado al Estado. Tal vez en buena medida las críticas o aprensiones que se formulan ante el peligro de un Estado Leviatán encuentren su justificación última en el rechazo a modificaciones sustanciales en la estructura de clases prevalente en la sociedad.

### Los verdaderos dilemas

Estas críticas debieran llevar a que el debate se centrara en dos temas cruciales. Por una parte, la conveniencia o inconveniencia, desde el punto de vista estrictamente "técnico", de que el Estado asuma un papel rector en determinadas esferas de la actividad económica, dejando al margen de esta discusión las consideraciones de carácter ideológico, como por ejemplo los temores de que se instaure un Estado Leviatán. Estos habrán de constituir el otro tema de debate, también fundamental, sin duda, pero en el que los argumentos revisiten necesariamente un carácter más subjetivo o valórico.

Si yo logro probar, por ejemplo, que es mejor desde el punto de vista estrictamente técnico, un sistema financiero estatal, no sería legítimo, desde esta perspectiva, que se me respondiera "sí, señor, pero eso resulta inaceptable porque coloca a todos los individuos a merced de los burócratas encargados de la asignación de los créditos, de quienes pasaríamos sin excepción a ser sirvientes". Una ré-

plica de este tipo nos lleva al ámbito propiamente político, en circunstancias de que es posible, me parece, intentar con fines metodológicos una diferenciación entre estos dos planos. Si el rechazo a una mayor injerencia del Estado en la economía obedece fundamentalmente a consideraciones de carácter ideológico, lo natural, entonces, es que el debate se centre en el ámbito político y no se lo pretenda revestir de un ropaje técnico.

Despejado este equívoco, que algunos introducen en forma intencionada, parece conveniente señalar también que hay una tendencia bastante generalizada a confundir Estado con Gobierno. Habrá que recordar entonces que el primero es la nación jurídicamente organizada, por lo que el Gobierno es sólo una parte del Estado, y ambos términos distan mucho de ser sinónimos. El problema central reside entonces en la búsqueda de formas democráticas de organización jurídica de la sociedad, que estén por encima de los cambios en el Gobierno, inherentes a un sistema democrático. Vistas las cosas así, el Estado no tiene por qué constituir un ente monolítico. Y el hecho de que determinadas esferas de la actividad económica estén bajo dominio estatal, no tiene por qué, ni debe, significar que sean propiedad del partido que se encuentra en el Gobierno. En consecuencia, si existen razones técnicas objetivas para que determinadas áreas sean administradas por el Estado, no es legítimo que se esgrima el fantasma de Leviatán para descalificar tales argumentos, si es que resulta posible resolver con eficiencia el problema, que no desconozco, del enorme poder político que pasa a concentrar en sí un Estado que desempeñe un papel rector en la economía.

En consecuencia, si bien un Estado puede ser muy gravitante en lo económico, las decisiones que él asuma no tienen por qué concentrarse en una pequeña cúpula. Es perfectamente posible que ellas sean adoptadas en una multiplicidad de instancias, con una fuerte participación democrática de la ciudadanía. La cuestión fundamental reside pues en cómo organizar el Estado para que opere esa multiplicidad de centros de decisión, en los cuales se manifieste la pluralidad de intereses imperantes en el país y que lo diferencian claramente del Gobierno. Si este desafío logra ser resuelto en forma satisfactoria, el problema

político que plantea el Estado de Leviatán, todopoderoso y enemigo de la libertad de las personas, desaparece. Y queda en evidencia que quienes lo esgrimen ante la ciudadanía, tienen en rigor otros propósitos.

### Estado fuerte y democracia

Puede afirmarse, por consiguiente, que no es contrario a un sistema democrático tener un Estado económicamente muy fuerte, con tal que ese Estado se organice de una manera que lo deje sometido al efectivo control de la sociedad.

El debate relevante entonces pasa a concentrarse en los mecanismos de control que puede darse la sociedad. Si tradicionalmente el papel y las atribuciones del Estado representaron en Chile la arena de los principales conflictos políticos, la controversia a futuro debiera desplazarse al campo propiamente del Gobierno.

La confusión que he tratado de despejar es en buena medida bastante justificable. Históricamente, cada vez que se hablaba de intervención estatal, se pensaba de inmediato en el Banco del Estado, la Corporación de Fomento y un conjunto de entes públicos, todos los cuales dependían no de la nación, sino del Gobierno. Y en ese caso, las críticas que se formulan en contra del peligro de un Estado Leviatán resultarían justificadas, o al menos atendibles.

En otras palabras, el conflicto propiedad privada-propiedad pública, o si se quiere rol económico del sector privado versus rol económico del Estado, debiera poder dirimirse, primero, a un nivel estrictamente técnico, y segundo, a nivel de la calidad de los mecanismos políticos que se diseñen para que la ciudadanía controle efectivamente al Estado cuando éste asume responsabilidades importantes en el ámbito económico.

Quiero exponer algunos ejemplos acerca de cómo debería darse la diferenciación Estado-Gobierno en una sociedad democrática.

El papel normal que corresponde al Estado en cualquier economía consiste en asegurar el equilibrio entre las principales variables de

carácter macro, de modo que el sistema productivo funcione en forma fluida. A esa responsabilidad ineludible se le pueden agregar grandes tareas asociadas principalmente a la distribución del ingreso y del bienestar.

En la situación que quedará Chile al término del experimento neoliberal, esas responsabilidades "normales" del Estado tendrán, como ya he explicado, que acrecentarse significativamente. Para afrontarlas con alguna coherencia, el Estado tendrá que recurrir a la planificación. Esta puede revestir modalidades muy distintas, todas las cuales son compatibles con un régimen auténticamente democrático. En efecto, puede ella ser ejercida por instancias o agentes muy diversos: la gama consulta en un extremo al burócrata "sabio" o "iluminado", que actúa a nombre de los intereses de todos nosotros, y que desde una oficina central de planificación dictamina todo lo que hay que hacer, no hacer y cómo deben distribuirse los flujos. Caricaturizando, en el extremo opuesto podemos concebir una planificación que se inicia desde la más remota de las islas del archipiélago interior de Chiloé, hasta terminar, idílicamente, a través de un proceso fluido, en la adopción de programas nacionales, en las instancias máximas de decisiones.

Los mecanismos que se utilicen dependerán de si se busca una planificación, "de arriba hacia abajo" o viceversa, así como del grado a que se quiera llegar con la participación de la comunidad. El contexto en el que se da esta participación es importante. Cuando el propósito es formular un plan que no cuestione los valores y estructuras existentes, sino que intente más bien racionalizar el *statu quo*, la participación será esencialmente administrativa y referida a los aspectos más instrumentales del plan. En cambio, cuando se busca modificar las relaciones sociales existentes, afectando tanto los valores como la estructura económica de la sociedad, la participación en materia de planificación adquiere características similares a las de la participación en un proceso de toma de decisiones políticas.

Entre un extremo y otro, hay alternativas viables y eficientes. Es posible entonces tener mecanismos de planificación estatal en los que no sea el Gobierno central el que resuelva o ejerza un peso abrumador.

## Algunas implicaciones concretas

¿Qué puede significar esto en un país en el que durante los últimos años se han producido algunos avances, más potencias que reales, pero en todo caso interesantes y que habrán de ser profundizados en el futuro, en lo tocante a descentralización administrativa, con la entrega de mayores responsabilidades a los municipios? Ciertamente, hoy en día los alcaldes son funcionarios designados unilateralmente por el régimen autoritario y están subordinados por completo a las órdenes que éste les imparta; pero el día de mañana habrán de ser elegidos por la ciudadanía de cada comuna y dispondrán de atribuciones mucho mayores que en el pasado. ¿Qué ocurriría si en el futuro se establecen mecanismos de participación y de decisión a nivel local, y es entonces la ciudadanía, a través de representantes democráticamente elegidos, la que decide si con determinados recursos se va a construir un gran hospital o, en cambio, diez policlínicos? Es una alternativa perfectamente posible, que concilia un poder considerable del Estado, de un lado, con una participación real de la ciudadanía, que encuentra un ámbito concreto para ejercer su libertad, por el otro. Resulta ocioso señalar que los enfoques políticos predominantes en la comunidad local pueden discrepar significativamente de los que imperan en las instancias centrales de Gobierno.

Consideremos ahora, en este ejercicio, al Estado en el área de la producción de bienes y servicios, en la que, probablemente, su participación habrá de acrecentarse en el futuro. Al respecto, a la hora del análisis del papel del Estado como productor, parece útil establecer un distinguo entre lo que es gestión y lo que es propiedad. No tiene por qué establecerse forzosamente una simetría absoluta entre gestión pública y propiedad pública cada vez que el Estado debe actuar en defensa o en favor de los intereses de la sociedad. Existen en rigor diversas alternativas entre propiedad pública-gestión privada y propiedad privada-gestión pública, tema que he desarrollado en un reciente trabajo.<sup>(1)</sup>

En el ámbito del Estado productor, en todo caso, hay un conjunto muy amplio de

elementos que permiten diferenciar con una nitidez absoluta Estado y Gobierno.

Veamos, por ejemplo, el caso del sistema financiero. Si se propone que éste pase a dominio estatal, la crítica previsible será aquella que advierta que esto significaría someter a los pequeños productores a las decisiones discrecionales de los funcionarios y, en definitiva, de comisarios políticos. Al margen de que dicho planteamiento demuestra una profunda ignorancia de experiencias como las de Costa Rica o Francia, por mencionar sólo un par de ejemplos, en los que banca estatal no es sinónimo de banca de Gobierno, las posibilidades de establecer esa distinción son muchas. Se podría, por ejemplo, pensar en bancos de carácter regional que sean del Estado por el hecho básico de no pertenecer al sector privado, pero cuya gestión esté en manos de la comunidad respectiva. ¿Qué otra cosa fueron la Junta de Adelanto de Arica o la de Punta Arenas, por ejemplo, sino verdaderos bancos de fomento de esas comunidades? Del mismo modo, podría concebirse la creación de bancos que estuvieran al servicio de determinadas áreas productivas, estableciéndose claros mecanismos de resguardo de la autonomía de tales entes en sus funciones. No estoy diciendo que la existencia de bancos de este carácter resulte *a priori* incompatible con la de instituciones financieras privadas, las cuales podrían también ser convenientes como mecanismo destinado a introducir mayor eficiencia en el sistema: ése es un problema distinto. Lo que estoy señalando es que si la banca es estatal, ello no tiene por qué significar que cada vez que se produce un cambio de Gobierno, todos los directivos superiores de las instituciones financieras deban renunciar para abrir paso a los militantes del partido político que se ha instalado en el poder.

Un buen ejemplo sobre esta materia lo proporcionan las empresas de utilidad pública. Técnicamente, se trata de entes estatales, pero en la práctica, debido a la naturaleza del actual régimen político de Chile, son agencias gubernamentales. Es curioso que en medio de la debacle recesiva en que se encuentra sumido el país, estas empresas hayan logrado utili-

(1) "Herencia neoliberal y estrategia económica, algunas notas introductorias", en E. Ortiz (ed) Temas Socialistas, Stgo., ediciones VECTOR, 1983.

dades sin precedentes, lo que se explica porque han usado sin restricciones el poder monopólico de que disponen y que arranca, acláremoslo una vez más, no del hecho de que sean estatales, sino de que son en la práctica gubernamentales, ya que sus autoridades y políticas son nombradas y dictadas, como todos sabemos, por la autoridad política, que es ante la única que responden, por lo demás. Y se trata hoy de una autoridad política que no está sometida a control alguno, como resultado del autoritarismo.

Si estas empresas han demostrado eficiencia en la actual coyuntura, toda vez que el único criterio que cuenta en el enfoque neoliberal es el volumen de utilidades, parece difícil suponer que vayan en el futuro a ser traspasadas al sector privado. Nadie podría, en efecto, aducir que son un lastre para el Estado. Seguirán siendo de propiedad pública, entonces. La forma en que se las administre y los objetivos a que se sujete su acción constituirán pues temas de enorme importancia en un esquema democrático. Es evidente que la autoridad tiene derecho a definir centralmente las grandes líneas de política, dentro de las cuales deben moverse también las empresas de este tipo. Pero es igualmente obvio que las personas y los agentes económicos privados no pueden quedar en una situación de absoluta indefensión ante las decisiones que adopten las empresas públicas. La comunidad tiene que ejercer algún grado de control directo sobre ellas. Me parece imprescindible entonces diseñar mecanismos de participación de los consumidores o clientes en la gestión de dichas empresas.

Algo similar puede plantearse con respecto a los mecanismos de distribución al por mayor y, de igual modo, al problema de la comercialización. Son muchos los que por la fuerza de los hechos, y no por motivos ideológicos, o no sólo por ellos, han planteado la conveniencia de establecer en este campo algún mecanismo estatal, no necesariamente exclusivo, por cierto, de modo de corregir o atenuar imperfecciones que resultan evidentes en el mercado. Esto es muy cierto, sobre todo en el rubro alimenticio, que satisface necesidades esenciales de la población. De nuevo, el carácter estatal de este mecanismo no tiene por qué confundirse con manejo discrecional por parte de las autoridades del Gobierno de turno.

Cabe aludir también al problema de la responsabilidad jurídica del Estado cuando actúa como agente económico. Los abogados tienen al respecto mucho más que decir que los economistas, dado que dentro de la jurisprudencia la doctrina de la responsabilidad estatal frente a los individuos se encuentra bastante desarrollada. Otra cosa es que en Chile nunca haya sido aplicada seriamente. El desafío consiste entonces en diseñar y poner en vigencia mecanismos adecuados de resguardo jurídico que protejan a las personas ante un Estado que, actuando en el ámbito económico, comete no digamos irregularidades, sino "injusticias o desmedros patrimoniales en perjuicio de los individuos". Para dilucidar la validez de eventuales quejas de particulares, el Estado tiene, naturalmente, que despojarse de los atributos que le son propios a fin de que todo esto no se quede en la pura teoría. La verdad es que resulta perfectamente posible introducir los ajustes jurídicos que permitan configurar la responsabilidad jurídica del Estado. En el último tiempo, por lo menos, hemos comprobado cómo el Estado de Chile ha renunciado a estos atributos, frente a posibles demandas por parte de bancos extranjeros, de manera que hay un buen precedente, que en el futuro podría hacerse extensivo a los particulares chilenos.

#### Ni Leviatán, ni statu quo

Como resultado de esta experiencia neoliberal autoritaria, que dura ya más de diez años, parece previsible que el péndulo va a irse al otro extremo, con un considerable fortalecimiento del papel del Estado en la economía.

En el transcurso de la última década hemos comprobado de qué manera funciona el sistema capitalista, si bien algunos han intentado demostrar que el edificio se está derrumbando no por culpa de los planos ni de los arquitectos, sino de los constructores. Me parece que el juicio abrumador del país es claramente negativo en torno a los resultados que ha tenido esta experiencia.

Personalmente, postulo un camino muy distinto. Pero tengo conciencia de que el Estado Leviatán, al estilo de como se lo presenta en las caricaturas, es un riesgo que no cabe desconocer livianamente.

Por eso resulta imprescindible buscar otro tipo de alternativas. Porque si bien quiero evitar las amenazas de Leviatán, no deseo, para conjurar ese peligro, tener que pagar el costo de mantener un sistema cuyo componente fundamental es la propiedad privada y que transforma al mercado en el mecanismo privilegiado para la asignación de recursos.

No ignoro que distinciones o mecanismos como los que he propuesto aquí pueden

parecer un tanto utópicos a algunos, o bien de difícil aplicación. Sin embargo, su puesta en vigencia resulta más factible mientras mayor sea la homogeneidad social del país de que se trate. Chile dista mucho de haberla alcanzado, pero, no obstante, la que tiene es muy superior a la existente en muchas otras sociedades cuando se decidieron a abandonar el esquema capitalista. Me parece factible, pues, avanzar en este terreno, en la certeza de que ello contribuirá a consolidar y a hacer más real la democracia política.