

NEOESTRUCTURALISMO Y PARADIGMAS DE POLITICA ECONOMICA \*/

Oswaldo Néstor Feinstein

\*/ El presente documento, ha sido tomado de EL TRIMESTRE ECONOMICO, Vol.LI(1)  
México, Enero-Marzo de 1984, Núm. 201 .

84 - 7 - 1195





# NEOESTRUCTURALISMO Y PARADIGMAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

*Oswaldo Néstor Feinstein\**

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito principal de este trabajo es presentar sintéticamente un conjunto de paradigmas de política económica importantes en la discusión actual, considerando en cada caso el diagnóstico, la estrategia, el marco teórico presupuesto y el marco sociopolítico subyacente.<sup>1</sup>

Se espera que a partir de este esfuerzo de síntesis resultará posible aprehender los enfoques en su totalidad y percibir también las semejanzas y las diferencias entre los mismos, así como sus limitaciones. De este modo se intentará contribuir a la elaboración de políticas apropiadas (y a la crítica de las inapropiadas). Para focalizar los esfuerzos tendientes a elaborar un marco sucesáneo se perfilan en la sección final algunos rasgos de un paradigma neoestructuralista.

El trabajo se inicia con una discusión acerca de la necesidad de paradigmas en la elaboración de la política económica y la función de los mismos. Las secciones siguientes presentan cuatro paradigmas de política económica: monetarismo, keynesianismo, economía de la oferta y estructuralismo. En la penúltima sección se considera el modo en que los paradigmas presentados encaran la situación de estanflación. La sección final presenta otro enfoque: el neoestructuralismo.

## II. FUNCIÓN Y NECESIDAD DE PARADIGMAS EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS

Los paradigmas de política económica (PPE) consisten en repertorios de orientaciones básicas que focalizan la atención en un conjunto limitado de variables independientes (instrumentos de política económica y variables exógenas) y de variables dependientes (objetivos de política econó-

\* Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Agradezco profundamente los valiosos comentarios de Carlos A. Izurieta y el estímulo y las sugerencias de Reynaldo F. Bajraj y Ruy de Villalobos.

<sup>1</sup> Cabe aclarar que en el presente trabajo no se analizarán experiencias de política económica sino algunos paradigmas vigentes en su elaboración y discusión. Son numerosos los estudios de casos de política económica en la América Latina: investigadores asociados a instituciones como CIEPLAN, CEDES, CIDE, IDES y CEPAL han producido importantes trabajos; también hay un análisis interesante de las políticas de estabilización y sus consecuencias, con base en experiencias de la América Latina, en Thorp y Whitehead (1979) y en PREALC (1982a).

mica). El paradigma aporta una perspectiva y es como una lente a través de la cual se percibe la realidad. Así, un monetarista concentra sus esfuerzos en el análisis de la oferta monetaria y de las "imperfecciones" del mercado; un keynesianista en el nivel de la demanda efectiva; un ofertista en los impuestos que restan motivaciones al ahorro, la inversión y el trabajo; un estructuralista en las rigideces institucionales.

Estos paradigmas cumplen una función importante desde el punto de vista de la economía de pensamiento, ya que reducen de modo drástico la complejidad de lo real a un conjunto muy limitado de aspectos. En esta forma se facilitan considerablemente tanto el diagnóstico como la formulación de estrategias para la elaboración de políticas.

Cabe notar la interdependencia entre diagnóstico y estrategia. El diagnóstico es siempre intencionado; se lo formula desde una perspectiva determinada consciente o inconscientemente. Incluso cuando se limita a un mero inventario la descripción implica una selección<sup>2</sup> y ésta a su vez presupone criterios de evaluación. A veces se cree que a partir de un diagnóstico "puro", de un estudio "positivo" (sin componentes normativos) se pueden obtener líneas de acción o elementos para una estrategia. Pero esto no es así. En efecto, aun si se pudiera realizar tal estudio absolutamente no normativo, constituiría un salto lógico (un *non sequitur*) derivar recomendaciones. Como lo expresara David Hume, no es posible derivar el "deber ser" a partir del "ser"; hacerlo es incurrir en el llamado "sofisma naturalista".<sup>3</sup> Para derivar recomendaciones de política es necesario que se introduzcan premisas valorativas en alguna parte del argumento. Lo que puede suceder (y sucede con frecuencia) es que dichas premisas estén implícitas.

Algunos autores han creído necesario que dichas valoraciones sean explicitadas por quienes formulan las recomendaciones. Pero es cuestionable la viabilidad de esta tarea. Lo importante es que se perciba con claridad que toda recomendación de política económica implica determinado(s) juicio(s) de valor, y como corolario, que al cambiar los juicios de valor pueden (aunque no necesariamente) cambiar las recomendaciones. La explicitación de estos juicios de valor podrá hacerse más eficazmente por los críticos de las posiciones que por sus defensores.

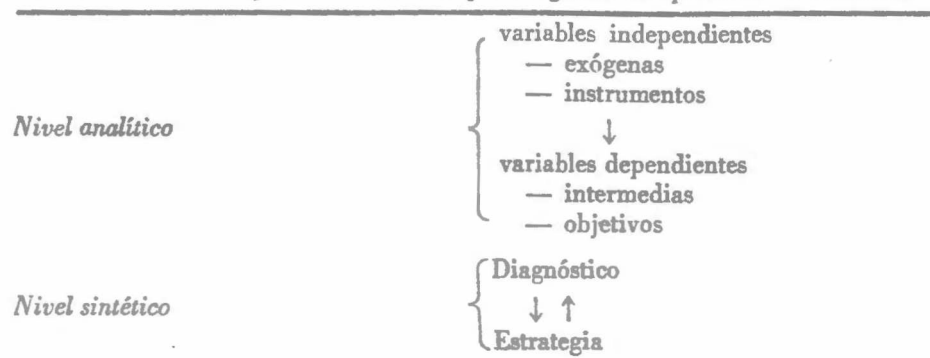
En resumen, todo paradigma selecciona un conjunto de variables en las cuales centra la atención. Considera algunas de éstas como independientes y otras como dependientes. Y esta selección generalmente se en-

<sup>2</sup> Cf. Sen (1980).

<sup>3</sup> Cf. Ferrater Mora (1979), cap. 3.

cuentra asociada a una visión del sistema. Una visión del modo en que funciona el sistema (un modelo de diagnóstico) y del núcleo de políticas y orientaciones básicas (estrategia). El diagnóstico proporcionará insumos clave para la estrategia; a su vez la estrategia condiciona el tipo de diagnóstico que se lleva a cabo (“diagnóstico intencionado”). El cuadro siguiente sintetiza la discusión:

CUADRO 1. *Componentes de los paradigmas de política económica*



Hay pues una visión del funcionamiento del sistema que corresponde tanto a un conjunto de variables como de relaciones que vinculan dichas variables entre sí. O sea que estas relaciones analíticas guardan correspondencia con una visión sintética del modo de funcionamiento del sistema (por ejemplo, con el sistema de precios como un sistema de equilibrio, o con la oferta monetaria como una variable exógena).

Por cierto estas visiones están apoyadas en razonamientos económicos. Sin embargo, cabe observar que en algunos casos este apoyo es ilusorio y que en rigor la teoría invocada a veces incluso aporta argumentos en sentido contrario de los que se pretenden fundamentar. Este será uno de los aspectos que el presente trabajo intentará demostrar.

Los paradigmas constituyen marcos orientadores que dirigen la atención de modo selectivo. Y es precisamente en esta selectividad donde radica la fuerza y la debilidad de los paradigmas; la fuerza, porque simplifica la complejidad de lo real, suministrando un repertorio de preguntas y de pautas a seguir en su respuesta (por ejemplo preguntas acerca de la asignación de recursos y respuestas en términos del modo de funcionamiento del mercado); la debilidad, porque en algunas situaciones determinadas las preguntas que el paradigma sugiere pueden ser irrelevantes y lo mismo puede ocurrir con el tipo de respuestas hacia el cual

se orienta el PPE; en estos últimos casos lo que queda en el umbral puede ser más importante que el campo de atención iluminado por el paradigma.

Las secciones siguientes de este trabajo presentarán un conjunto de paradigmas. En las experiencias de política económica se presentan casos en los cuales resultaría difícil identificar el paradigma dominante. Las políticas requieren a veces compromisos entre grupos sociales y el resultado puede ser un híbrido de filiación paradigmática cuestionable. Sin embargo, hay casos en que la hegemonía de un paradigma es nítida (lo cual está asociado con la conformación del bloque en el poder); además, con frecuencia en la discusión sobre política económica se encuentran grupos que se adhieren prácticamente sin reservas a alguno de los paradigmas por presentar. Por ello parece conveniente realizar una presentación sintética de los mismos con el fin de posibilitar su aprehensión global y tratando de identificar sus potencialidades y sus limitaciones. No se pretenderá realizar una evaluación de los resultados de la aplicación de estos paradigmas, tarea que excede los límites de este artículo.<sup>4</sup>

### III. MONETARISMO

Su estrategia consiste en el corto plazo en una política antinflacionaria basada en el control de la oferta monetaria, y en el mediano y largo plazos en la plena liberalización de los mercados, incluyendo la reducción (y eventualmente la eliminación) de aranceles y subsidios. De este modo se intenta detener el proceso inflacionario y orientar los recursos en función del sistema de precios, y por lo tanto —de acuerdo con esta doctrina— conforme a las ventajas comparativas. El monetarismo presenta matices que serán considerados en los párrafos siguientes. Pero los aspectos señalados son comunes a sus distintas versiones, y sirven de introducción a su diagnóstico intencionado.

El diagnóstico asociado a esta estrategia interpreta que la raíz del proceso inflacionario está en la creciente sobreexpansión de la oferta monetaria, que viabiliza una permanente presión de demanda en el mercado de bienes y servicios. Cabe distinguir dos versiones del monetarismo conforme al carácter endógeno o exógeno de la oferta monetaria.

El análisis (y las políticas) con base en el carácter exógeno de la oferta monetaria ha sido considerado por algunos autores como el rasgo distintivo del monetarismo.<sup>5</sup> Esta variante está asociada a la teoría cuan-

<sup>4</sup> Véase nota 1.

<sup>5</sup> Véase Brunhøi (1982).

titativa del dinero que en una versión dinamizada y según supuestos específicos de la dirección causal entre las variables vincula los incrementos en los precios a los aumentos en la cantidad de dinero. En efecto, partiendo de la "identidad fundamental"

$$MV = PQ, \quad (1)$$

se tiene (tomando logaritmos y derivando respecto al tiempo)

$$\dot{M}/M + \dot{V}/V = \dot{P}/P + \dot{Q}/Q; \quad (2)$$

suponiendo entonces

$$\dot{V}/V = \dot{Q}/Q = 0,$$

resulta

$$\dot{M}/M = \dot{P}/P \quad (3)$$

donde:

- $M$ : cantidad de dinero,
- $V$ : velocidad de circulación,
- $P$ : nivel de precios,
- $Q$ : producto,
- $\dot{M}/M$ : cambio porcentual en la cantidad de dinero, etcétera.

si además se supone que la dirección causal va de  $(\dot{M}/M)$  a  $(\dot{P}/P)$  —hipótesis básica cuya verificación plantea problemas econométricos mucho más débiles de los que originariamente se creía—<sup>o</sup> se tiene entonces

$$(\dot{M}/M) \longrightarrow (\dot{P}/P) \quad (4)$$

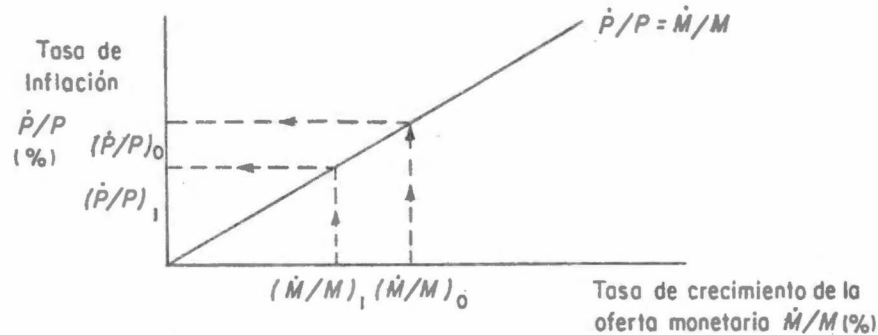
Nótese que cualquier desviación de la tasa de crecimiento de los precios con respecto a la oferta monetaria puede acomodarse en este esquema en términos de variaciones en la velocidad de circulación (o sea,  $\dot{V}/V \neq 0$ ), hipótesis *ad hoc* frecuentemente invocada por los monetaristas.

Además, resulta evidente que en este enfoque la regulación de la inflación sólo podría efectuarse a través de la regulación de la oferta mone-

<sup>o</sup> Cf. Jacobs, Leamer y Ward (1979).

taria,<sup>7</sup> cuya tasa de crecimiento se accionaría como una “palanca”. El argumento puede también ilustrarse como en la gráfica 1.

GRÁFICA 1. Tasa de inflación determinada por la tasa de crecimiento de la oferta monetaria (paradigma monetarista, variante 1)



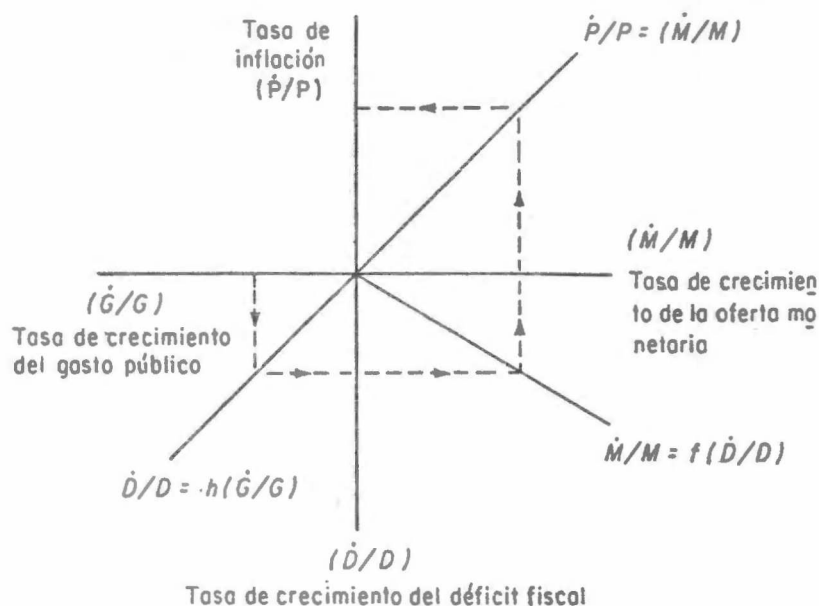
Como se observa en la gráfica 1, para reducir la tasa de inflación de  $(\dot{P}/P)_0$  a  $(\dot{P}/P)_1$ , habrá de reducirse la tasa de crecimiento de la oferta monetaria de  $(\dot{M}/M)_0$  a  $(\dot{M}/M)_1$ ; pero ¿cómo reducir esta última? La respuesta en términos de un uso menos intensivo de la “máquina impresora” revela cierta ingenuidad y desconocimiento del modo en que se crea dinero en una economía real. Y si bien la posición expuesta está bastante divulgada tanto entre economistas monetaristas como entre el público lego, conviene reservar a la misma el calificativo de “monetarismo vulgar” y pasar a considerar otra variante del monetarismo en la cual la oferta monetaria no es exógena.

Esa corriente considera que la expansión de la oferta monetaria se debe a la necesidad de financiar un déficit creciente del sector público, originado a su vez en una expansión del gasto público más allá de las posibilidades de financiamiento con impuestos. El argumento se puede exponer adicionando dos paneles a la gráfica anterior; se tiene así la gráfica 2. O sea que en esta variante del monetarismo la oferta monetaria es endógena<sup>8</sup> y está determinada en última instancia por el ritmo de crecimiento del gasto público (se supone que la elasticidad del gasto respecto al PIB es

<sup>7</sup> En este paradigma una expansión de la cantidad de dinero es condición necesaria y suficiente de la inflación. Hahn (1982) ha mostrado que esto es incorrecto.

<sup>8</sup> La endogeneidad de la oferta monetaria ha sido considerada en Olivera (1970); cf. también Kaldor (1982), p. 47.

GRÁFICA 2. Tasa de inflación determinada por la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, que a su vez es determinada por el crecimiento del déficit fiscal y éste por el crecimiento del gasto público



superior a la elasticidad de los tributos con respecto al PIB cuando éste crece, y que cuando la tendencia del PIB es negativa los impuestos se contraen pero que no ocurre lo mismo con los gastos, o que estos últimos se reducen a una tasa menor).

En esta variante del monetarismo la reducción del crecimiento de la oferta monetaria requiere una reducción en el déficit fiscal y esto se lograría a través de una desaceleración del crecimiento del gasto público. En tanto el gasto público sea utilizado como una medida de la dimensión del sector público (o en indicadores en los cuales aparezca como numerador) el requisito anterior se traduce en la necesidad de disminuir su tamaño.

Los párrafos precedentes (que se refieren a aspectos macroeconómicos del monetarismo) ilustran de paso el modo en que diagnóstico y estrategia están íntimamente relacionados. A su vez dichos aspectos macroeconómicos se complementan en esta visión con consideraciones microeconómicas acerca del papel del sistema de precios en la asignación de los recursos. Así, los problemas que se encuentran en una economía dada son

atribuidos a las interferencias con el funcionamiento del sistema de precios, cuyas "señales" alteradas por las distorsiones-imperfecciones del mercado "llevan por mal camino" a los agentes económicos. Por ejemplo, si el ahorro privado es reducido respecto al ahorro necesario para alcanzar una tasa de crecimiento que se considera adecuada, eso se debería a que la tasa de interés no es suficientemente elevada, lo cual a su vez se explicaría por la regulación estatal; de igual modo, si se presenta escasez de algún bien ésta se atribuiría a las imperfecciones del mercado, que impiden que el precio del bien respectivo pueda llegar al grado en el cual los productores estarían suficientemente estimulados para producir y vender la cantidad necesaria que elimine la escasez. Por lo tanto, el papel del Estado sería fundamentalmente asegurar el buen funcionamiento del mercado con el mínimo de interferencia posible.

Cabe destacar que en ambas variantes del monetarismo<sup>9</sup> las altas tasas de interés desempeñan un papel central en la desaceleración del crecimiento de la demanda agregada: por la consiguiente limitación del crédito para consumo y por el estímulo al ahorro. Al mismo tiempo, es de hacer notar que estas políticas de altas tasas de interés han tenido entre otras consecuencias el desarrollo vertiginoso de actividades de especulación financiera, que corresponden al género de las "actividades directamente improductivas realizadas con el fin de obtener ganancias" (*DUP activities*).<sup>10</sup> El surgimiento y el desarrollo de estas actividades improductivas inducidas por las políticas seguidas han desviado recursos desde las actividades productivas, con la consiguiente contracción del conjunto de posibilidades de la economía (y la resultante pérdida de bienestar).

Un efecto adicional de la política de altas tasas de interés es que cuando ésta tiene lugar junto con un tipo de cambio invariable (o que aumenta pero no tanto como para anular el diferencial de tipo de interés interno y externo), la entrada de capitales a que dicha política puede dar lugar incrementa las reservas y genera una expansión de la oferta monetaria (o sea, precisamente lo que la política monetarista deseaba evitar).<sup>11</sup>

Nótese que aun cuando es posible que el crecimiento así inducido de  $M$  lleve a una reducción de la tasa de interés y consiguientemente del diferencial entre tipos de interés que (en las condiciones supuestas) origi-

<sup>9</sup> Nótese que las dos variantes difieren sobre los determinantes del crecimiento de la oferta monetaria, pero no consideran los distintos efectos de la expansión de los agregados monetarios asociados a las distintas formas en que tiene lugar dicha expansión. Cf. Tobin (1982), p. 13.

<sup>10</sup> Véase Bhagwati (1982).

<sup>11</sup> Para una consideración general de las interrelaciones entre esas variables, cf. Dornbusch (1981). Sobre el modo en que dicho mecanismo ha operado en la América Latina, cf. por ejemplo Cline (1981).

naba los movimientos de fondos, los resultados finales de esta cadena de efectos no pueden predecirse apriorísticamente. Además, independientemente de dichos resultados en este paradigma se trata de limitar la expansión de la oferta monetaria, dada la supuesta correspondencia biunívoca entre su ritmo de expansión y el crecimiento de los precios. Si los efectos mencionados al comienzo de este párrafo se verifican en la práctica, traduciéndose en una reducción del crecimiento de los precios por la disminución de las tasas de interés, se trataría en ese caso de un resultado opuesto al esperado en el contexto del paradigma monetarista (ya que implicaría que la tasa de inflación se movería en sentido opuesto con las variaciones de la oferta monetaria).

También es de hacer notar los “efectos perversos” de corto plazo sobre la oferta de bienes y servicios que tiene una política crediticia restrictiva en países en que una proporción significativa de los costos variables (correspondientes al capital de trabajo, en particular insumos y salarios) es financiada a través del crédito. En estos casos el costo del crédito constituye parte de los costos de producción y los aumentos que se verifiquen en dichos costos serán traspasados a los precios. Por ello, el efecto inicial de una reducción en el crecimiento monetario *puede ser inflacionario*.<sup>12</sup> El efecto *neto* dependerá de las condiciones particulares en que se encuentre la economía en cuestión. Para determinar el signo de dicho efecto neto (y *a fortiori* su magnitud) una vez más será necesario realizar estudios empíricos (o tomar en cuenta los ya realizados si los hubiera y si fueran apropiados).

### 1. *El marco teórico subyacente*

Además de sobre la teoría cuantitativa del dinero el monetarismo se asienta sobre un trípode teórico: *i*) la teoría del equilibrio económico, *ii*) el principio keynesiano de la demanda efectiva agregada y *iii*) el enfoque monetario de la balanza de pagos.

Para comenzar con la teoría del equilibrio económico es conveniente recordar la recomendación sobre la liberalización de los mercados: en la medida en que los mercados operen libres de imperfecciones las decisiones basadas en los precios de mercado llevarán a una asignación óptima de los recursos económicos. Por lo tanto, ¡eliminad las imperfecciones del mercado! ¡Liberad los mercados!

Se ha invocado como fundamento de esta recomendación la teoría del

<sup>12</sup> Cf. Wijnbergen (1982) y las referencias allí citadas.

equilibrio económico (o incluso la teoría económica en su totalidad), pero lo único que parece sensato discutir es hasta qué punto la teoría económica tradicional sirve o no de fundamento a dicha recomendación.

Para expresarlo brevemente, la pretensión de que la teoría del equilibrio económico sirve de fundamento a la liberalización de los mercados en las economías contemporáneas constituye un caso del sofisma de la concreción no atingente.

En rigor, desde Adam Smith en adelante se han ido explicitando las condiciones en las cuales se verifica que la optimización descentralizada conduce al óptimo del sistema. A medida que se ha ido avanzando en dicha explicitación el carácter contrario a lo intuitivo del teorema fundamental ha devenido cada vez menos sorprendente, y más alejadas sus premisas fundamentales de las condiciones que se presentan en la realidad.

Es interesante observar que aun la formulación del mismo Adam Smith, cuando es analizada en profundidad, "no puede invocarse en pro de lo que comúnmente se designa como sistema capitalista"<sup>13</sup> sino a un sistema de productores independientes o de cooperativismo competitivo.

Además, desarrollos teóricos de las últimas décadas, como el teorema del segundo mejor, han cuestionado que incluso movimientos en dirección a un sistema de mayor liberalización sean recomendables en términos de incrementos en el bienestar.<sup>14</sup> Si la liberalización no puede ser completa entonces la recomendación de una liberalización (incompleta) no necesariamente conducirá a una mejor situación. En todo caso el resultado positivo habrá que demostrarlo y no son válidas las alusiones al argumento de origen smithiano acerca de las ventajas de una economía de mercado.

Por otra parte cabe destacar que en la teoría económica del equilibrio no se deben dar por sentadas ni la existencia ni la unicidad del equilibrio, ni tampoco su estabilidad y optimalidad. Por lo tanto, afirmaciones frecuentes en el sentido de "dejar que el mercado alcance automáticamente su equilibrio" carecen de respaldo teórico y llevan a una política pasiva por parte del Estado. Es de hacer notar que este tipo de política pasiva en un contexto de especulación activa y desestabilizadora puede incrementar notablemente el costo del ajuste.

En síntesis, las recomendaciones sobre la liberalización de los mer-

<sup>13</sup> Olivera (1977), p. 94.

<sup>14</sup> Cf. Lipsey y Lancaster (1957), Di Tella (1973) y McKinnon (1973); es interesante señalar que los seguidores latinoamericanos de McKinnon, partidarios de la liberalización, generalmente olvidan las salvedades formuladas por su maestro a las aplicaciones parciales de las recomendaciones que derivan de su análisis.

cados *no* encuentran sustento teórico general en la teoría económica. Adviértase también que habrá que analizar en cada caso las características de los mercados. La referencia a “la teoría” no debería sustituir el análisis de las situaciones concretas.

Con respecto a la conexión del “enfoque monetario de la balanza de pagos” (EMBAP) con el monetarismo, dicho anexo aparece en la adaptación del monetarismo al caso de una economía abierta. De acuerdo con el EMBAP los problemas de la balanza de pagos son esencialmente monetarios; el déficit de la balanza de pagos se originaría en una expansión del crédito interno más acelerada que la deseada por el público para sus saldos monetarios.<sup>15</sup> El proceso de ajuste ante una devaluación operaría de la siguiente manera: disminuirían los saldos monetarios reales, creándose una brecha entre los saldos deseados y los disponibles. Para recomodar sus tenencias de dinero los agentes económicos disminuirían sus gastos (reduciendo las importaciones en proporción directa con el grado de sustituibilidad entre importables y bienes nacionales), y aumentarían las exportaciones. Cuando los saldos monetarios reales llegaran al nivel predevaluación finalizaría el proceso de ajuste, restableciéndose el equilibrio buscado.

Un supuesto necesario para que el ajuste proceda en la forma descrita es que la disminución de los saldos monetarios reales no ocurra conjuntamente con una reducción en la misma o una mayor magnitud de los saldos deseados. En caso contrario la brecha tendría signo opuesto o no existiría. Pero la devaluación genera expectativas de pérdida en el poder adquisitivo del dinero, y por lo tanto se eleva el costo de oportunidad de mantener una posición líquida en la moneda que se deprecia. Cuanto mayor sea la expectativa de deterioro en el valor de la moneda, *ceteris paribus*, tanto menores serán los saldos deseados, y en esta forma se neutralizaría el proceso de ajuste al que se hizo referencia.<sup>16</sup>

Además de problemas relativos a la consistencia del EMBAP,<sup>17</sup> cabe advertir que éste deja en la sombra los aspectos vinculados con efectos distributivos, empleo, términos del intercambio y endeudamiento externo.

En cuanto a la relación del monetarismo con el enfoque keynesiano, a primera vista puede no resultar claro que el segundo sea uno de los fundamentos teóricos del primero. Esto tal vez se deba a que el monetarismo está asociado a posiciones ideológica y políticamente más conser-

<sup>15</sup> Cf. Johnson (1976), y Frenkel y Johnson (1976).

<sup>16</sup> Este argumento se desarrolla en Feinstein (1976).

<sup>17</sup> Véanse Hahn (1977), y Kreinin y Officer (1978).

vadoras que el keynesianismo (aun cuando esta correspondencia entre paradigmas de política económica e ideologías no sea biunívoca).<sup>18</sup>

La relación se aclara cuando se advierte que para los monetaristas la inflación se explica en términos de una demanda agregada excedente (viable por la expansión de la oferta monetaria). Y la estrategia asociada a este diagnóstico es contraer la demanda agregada vía una reducción del déficit fiscal (fundamentalmente a través de una disminución del gasto público y de un incremento, hasta donde sea posible, de los impuestos, desarrollando además una política de dinero escaso y caro). Nótese que la estrategia opera a través de la regulación de la demanda agregada, como en el enfoque keynesiano. Puesto que éste será tratado más adelante, pasamos ahora a considerar el marco sociopolítico del monetarismo.

## 2. *El marco sociopolítico*

Las políticas de austeridad correspondientes al paradigma monetarista generan respuestas sociales y políticas por parte de los grupos afectados que pueden llevar (y han llevado por lo general) a una reversión en las mismas políticas económicas. En la formulación de las políticas monetaristas frecuentemente no se toma en cuenta (o no se le asigna importancia) al marco sociopolítico. Pero puesto que esas políticas económicas tienen repercusiones sociopolíticas que a su vez generan consecuencias económicas, dicha omisión constituye un error incluso en un análisis limitado a lo económico.

Es como si las políticas se formularan con un modelo mal especificado (en el sentido econométrico del término). No es que resulte imprescindible formular un modelo que incluya estos aspectos de modo explícito (aunque esta es una tarea que ya ha sido intentada);<sup>19</sup> lo importante es tener presente que la distinción entre economía, sociedad y política es fundamentalmente una útil distinción analítica, pero que la política económica no es sólo "económica" sino también "política". Y esas dimensiones de la realidad social están articuladas sistémicamente.<sup>20</sup> Por lo tanto, políticas que tengan un efecto sobre la economía podrán generar

<sup>18</sup> Dicha correspondencia se verifica de un modo aproximativo, pero no es una correspondencia necesaria; véase Cobham (1978).

<sup>19</sup> Por la autodenominada *contemporary political economy*; véase Hibbs (1981). Cabe señalar que la mayor parte de los trabajos contenidos en dicho libro están escritos por científicos políticos.

<sup>20</sup> La visión sistémica de la realidad es presentada con claridad por Bunge (1980). Por cierto, la interrelación de los aspectos sociales y políticos ha sido fundamental en la obra de G. Myrdal y en la de Prebisch; véase Prebisch (1981).

repercusiones sociopolíticas que a su vez tienen consecuencias económicas. Y estos "efectos económicos indirectos" incluso han sobrecompensado frecuentemente los directos (por ejemplo, para reducir el déficit fiscal con el fin de disminuir la inflación se elevan las tarifas de servicios públicos y esto genera un movimiento social de protesta que para ser controlado requiere un reajuste salarial cuyos efectos inflacionarios son mayores que la reducción alcanzada por la variación en las tarifas).

De ahí que aun si el foco de interés está centrado exclusivamente en los aspectos económicos resulta cuestionable omitir el *feedback* originado en los efectos sociopolíticos.



Por último cabe observar que en algunos casos los efectos sociopolíticos son deliberadamente buscados. Así, las políticas recesivas han sido percibidas como eficaces para "disciplinar" a la clase trabajadora, dada la relación inversa entre poder sindical y desempleo. Estos son efectos sociopolíticos buscados deliberadamente por sus consecuencias sobre la fuerza de negociación de los trabajadores.<sup>21</sup> De paso esto revela que el empleo, el cual algunos gobiernos que siguen políticas monetaristas pueden presentar como objetivo, es en este enfoque un instrumento para la política antinflacionaria, que es la esencia del paradigma monetarista.

#### IV. LA ECONOMÍA DE LA OFERTA (OFERTISMO)

En varios trabajos críticos no se distingue al monetarismo del ofertismo. Por cierto ambos enfoques corresponden a políticas conservadoras. Pero presentan importantes diferencias que conviene tomar en cuenta, sobre todo porque el ofertismo es un paradigma que está difundándose rápidamente en la periferia y sobre el cual se dispone de poca bibliografía.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Aun cuando en un trabajo interesante Lagos y Tokman (1982) afirman que estos efectos no son buscados hay pruebas en sentido contrario. Véanse por ejemplo Canitrot (1981), Foxley (1982), Brunhoff (1982) y Kaldor (1982). Esto no significa que todos los resultados corresponden a efectos buscados; un ejemplo de efectos no buscados asociados a las políticas monetaristas sería el aumento en el tamaño del Estado (como resultado del proceso de concentración y centralización del capital, y la posterior quiebra y la absorción de los grupos económico-financieros por parte del Estado). Este proceso ocurrió en los últimos años en Chile y la Argentina; cf. por ejemplo Schvarzer (1982).

<sup>22</sup> Cabe destacar especialmente el trabajo de Hailstones (1982) y el de Jameson (1980).

En cuanto al diagnóstico, de acuerdo con este paradigma, la clave de los problemas radica en la falta de motivaciones para producir, ahorrar e invertir. La causa básica sería el exceso de regulación estatal, y en particular los impuestos. Ello explicaría la inflación (por regulaciones crecientes) y las limitadas posibilidades de empleo (por el nivel de las regulaciones).

Estrechamente asociada a ese diagnóstico está la estrategia; a través de reducciones en las tasas impositivas y en los tipos de interés se conseguirá reactivar la economía, estimulando la inversión y la producción (y por consiguiente el empleo).

La mayor actividad económica generada a través del impulso conferido por la reducción en las tasas permitiría aumentar los impuestos recaudados, lo que contribuiría a facilitar la disminución de los tipos de interés (al reducirse la necesidad de financiar el déficit del sector público). La estrategia se complementaría con una progresiva eliminación del control estatal sobre las actividades económicas.

Respecto al marco teórico subyacente cabe observar en primer lugar que el ofertismo, al igual que el monetarismo, pretende que la teoría del equilibrio económico constituya uno de sus pilares teóricos. Pero consideraciones análogas a las formuladas en la sección precedente se aplican en el caso del ofertismo, que debería encontrar su fundamento en otro conjunto de proposiciones.

No obstante corresponde señalar que en tanto el monetarismo está asociado a una concepción en que la inflación se origina en presiones de demanda, el ofertismo destaca aspectos vinculados con la oferta. Y en ese sentido presupone una función de oferta agregada cuyas principales variables serían las tasas impositivas y las de interés. En símbolos,

$$o = f(i, t)$$

$o$  = nivel de la oferta agregada

$i$  = tasa de interés

$t$  = tasa impositiva

Si bien esta función *no* ha sido planteada explícitamente, está subyacente en el enfoque. Además, en este enfoque

$$P = P(o)$$

$$E = E(\varphi)$$

donde

$P =$  nivel de precios

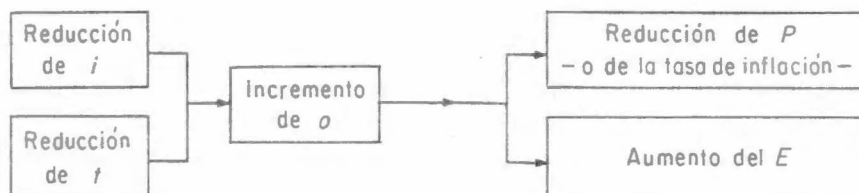
$E =$  nivel de empleo

y por lo tanto:

$$P = P(i, t)$$

$$E = g(i, t)$$

Estas mismas funciones, tomando sus variables en términos de incrementos, permiten vislumbrar sintéticamente la estrategia asociada a este paradigma. Dichas funciones se presentan a través del siguiente diagrama de flujo:



Una relación complementaria de las anteriores (y que a diferencia de ellas ha sido planteada explícitamente) es la que vincula el monto de los tributos recaudados con la tasa impositiva:

$$T = T(t)$$

$T =$  tributos recaudados

La “economía de la oferta” supone que  $T$  aumentaría si baja la tasa de tributación. Más precisamente se supone que hay una tasa impositiva  $t^*$ , asociada a un nivel  $T^*$ , tal que para tasas mayores que  $t^*$  los impuestos que se recaudarán serán inferiores a  $T^*$ , ocurriendo lo inverso para tasas inferiores a  $t^*$ ; es decir,

$$T = T(t), T' < 0 \text{ para } t < t^*$$

$$T' > 0 \text{ para } t > t^*$$

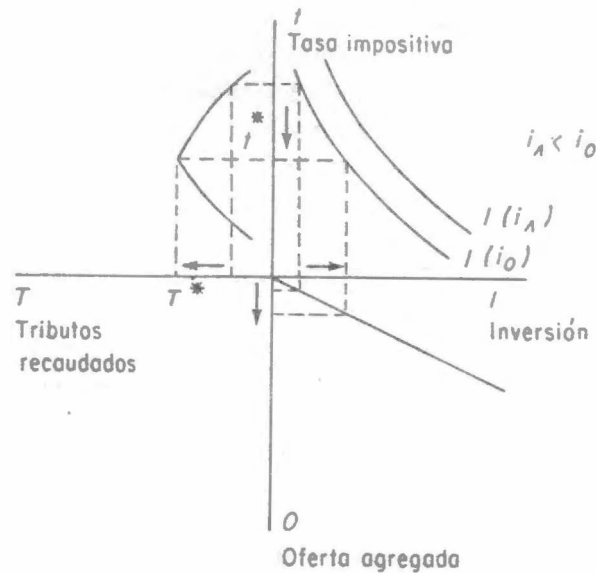
Nótese que en las ecuaciones precedentes se supone que la oferta agregada presenta una elasticidad negativa y significativa con respecto a la

tasa de interés y a la tasa impositiva, y que la elasticidad de los tributos recaudados con respecto a la tasa impositiva es negativa (que corresponde a la rama descendente de la curva —véase gráfica 3—). Estas son proposiciones empíricas, y si no se cuenta con los respectivos estudios las recomendaciones de este enfoque carecen de sustento.

Finalmente, un aspecto adicional que vale la pena destacar es que en este paradigma la relación entre las variaciones en la tasa impositiva y en el incremento de la oferta está mediatizada por el aumento en la inversión asociado a la disminución de las tasas impositivas y a las tasas de interés más bajas. Nuevamente se trata de relaciones que requerirían fundamentación a través de trabajos empíricos específicos.

A modo de resumen, las relaciones planteadas y sus especificaciones cualitativas se presentan en la gráfica 3, cuyo segundo cuadrante corresponde a la relación entre los impuestos recaudados y la tasa de tributación (la llamada curva de Laffer):

GRÁFICA 3. Relaciones básicas entre oferta agregada, inversión, tasas de tributación y tasa de interés, según la economía de la oferta



En cuanto al marco sociopolítico, aun cuando para este paradigma también valen las consideraciones formuladas al tratar el monetarismo es necesario efectuar algunas precisiones adicionales. Esto es así por

cuanto en este enfoque se recomiendan reducciones de tasas de interés y de impuestos, lo que lleva a que los grupos sociales que se benefician con el ajuste varíen (nótese, de paso, que habitualmente se hace referencia al costo del ajuste; pero algunas políticas de ajuste producen [o aumentan] los beneficios de ciertos grupos).

En tanto el monetarismo beneficia en principio a la fracción financiera de la clase capitalista, el ofertismo favorece a las fracciones no financieras de esa clase (en particular el capital industrial y el agrario) y también a los pequeños productores (que pueden ser utilizados ideológicamente para ampliar el apoyo a estas políticas).

## V. EL PARADIGMA KEYNESIANO

Este es otro de los paradigmas de política económica importantes en la discusión actual. Hasta la década de los setenta era el dominante. Pero al terminar el periodo de expansión de la posguerra y al comenzar una fase de recesión con inflación (estanflación) comenzó el cuestionamiento de este paradigma. La estanflación apareció como una anomalía: no era explicable en el marco de dicho modelo.

En esta sección se entenderá por keynesianismo las políticas centradas en el manejo de la demanda agregada, fundamentalmente a través de la política fiscal. Cabe destacar, por un lado, que estas políticas son muy anteriores a Keynes,<sup>23</sup> y por otro lado, que en Keynes hay elementos para una interpretación más amplia y rica, subrayando aspectos de información, lo que ha dado lugar a una interesante distinción y discusión entre la economía de Keynes y la economía keynesiana. También es de hacer notar que Keynes no dejó de considerar la oferta agregada. No obstante, desde el punto de vista del análisis y la discusión de la política económica actual resulta conveniente la acepción más restringida de "keynesianismo" con que se inicia este párrafo.

### 1. *Diagnóstico*

El centro de la atención es ubicado por este paradigma en el nivel de la actividad económica y su determinación a través de la demanda efectiva agregada. Así, una situación de recesión se explica en términos de un bajo nivel de la demanda efectiva, en tanto que la inflación se explica

<sup>23</sup> Por ejemplo Cipolla —en Topolskii (1981)— muestra la aplicación de estas políticas antes del siglo XVIII en Florencia.

como resultado de un nivel demasiado elevado (respecto a la capacidad productiva instalada) de la demanda efectiva. De ahí que la coexistencia de inflación con recesión sea una fuente de perplejidad para quien observa el mundo real con la lente keynesiana.

Un indicador clave que se deriva del enfoque es el grado de capacidad ociosa. Su magnitud indica el margen de expansión del nivel de actividad con base en incrementos de la demanda efectiva para un dado nivel de capacidad instalada. Es interesante destacar que una de las críticas frecuentes a este enfoque en su aplicación al caso de los países no desarrollados es que el mismo se originó en una economía industrial central en fase depresiva y condiciones deflacionarias, y que por lo tanto es inaplicable a las economías periféricas. Este razonamiento constituye un caso del "sofisma genético", ya que en los países no desarrollados el fenómeno de la capacidad ociosa es también muy importante.

De hecho esto es algo que numerosos trabajos empíricos han comprobado tanto en la América Latina<sup>24</sup> como en otras regiones; la combinación de economías de escala y tamaño reducido de los mercados (dada la evolución de la tecnología en los centros, la modalidad de su incorporación en la periferia y la distribución concentrada del ingreso)<sup>25</sup> serían factores clave que explicarían este fenómeno de capacidad ociosa en economías periféricas. Así, en estas situaciones típicas de los países no desarrollados (y diferentes de las características de los países centrales en función de las cuales se desarrolló el enfoque keynesiano) la subutilización de la capacidad instalada también es un aspecto central.

## 2. *La estrategia*

El aspecto fundamental de la estrategia del keynesianismo consiste en una intervención estatal tendiente a regular la demanda efectiva, particularmente a través del gasto gubernamental. El objetivo básico es alcanzar un alto nivel de empleo (un bajo desempleo).

En una situación de estancamiento una estrategia compatible con (y en cierta forma sugerida por) este paradigma sería una expansión de la demanda efectiva a través de un aumento en los salarios. Es interesante notar que esto sería anatema para otras corrientes que perciben en los salarios fundamentalmente un factor de costo y no el aspecto ingresos, como es el caso en el enfoque keynesiano.

<sup>24</sup> Cf. Schydlofsky (1980) y las referencias allí citadas.

<sup>25</sup> En un contexto algo diferente este argumento es elaborado por Merhav (1972).

### 3. *El marco teórico*

El modelo de análisis supone fija la capacidad productiva instalada y variable el grado de utilización de dicha capacidad, según la demanda efectiva agregada. En esas circunstancias se supone que si hay recesión una expansión de la demanda agregada dinamizaría la economía con un efecto multiplicador.

Cuanto mayor sea el grado de subutilización de la capacidad (en particular cuanto mayor sea la elasticidad de la oferta) mayor será el margen para que esta política pueda aumentar el nivel real de la actividad sin generar presiones inflacionarias. A medida que se va utilizando la capacidad ociosa se iría reduciendo el efecto real de esta política.

Se supone también que el gasto público no afectará negativamente el componente privado de la demanda (esto es, que no habrá *crowding out*), ni por las actividades en que intervendría el Estado ni por los recursos que utilizaría en dichas actividades. El caso más favorable para este paradigma sería aquel en el cual el gasto gubernamental generara economías externas que incrementaran la eficiencia marginal del capital y consiguientemente estimularan la inversión privada.

Se ha sostenido que en tanto el problema básico de las economías desarrolladas consiste en posibilitar un mayor grado de utilización de sus capacidades productivas, el problema de los países periféricos, en cambio, es la deficiencia de la capacidad productiva.<sup>26</sup> Pero esta distinción es cuestionable, ya que en una economía en la cual la perspectiva de lucro es fundamental y está ligada a la disponibilidad de mercados, la insuficiencia de demanda efectiva gravitará negativamente tanto sobre la inversión como sobre el grado de utilización de la capacidad existente. De esta manera los problemas de insuficiencia de demanda efectiva y subutilización de capacidad instalada son importantes en el corto y en el largo plazos.<sup>27</sup>

Finalmente cabe observar que el paradigma keynesiano aporta una perspectiva macro y deja en el umbral los aspectos micro y sectoriales.

### 4. *El marco sociopolítico*

Este paradigma, a diferencia de los precedentes, considera fundamental una política gubernamental activa. Hace más hincapié en los desequi-

<sup>26</sup> Cf. Kalecki (1980), p. 25.

<sup>27</sup> Uno de los pocos trabajos en que se considera un modelo de demanda efectiva en un contexto de crecimiento es Monza (1976).

librios y en la alta probabilidad de que los equilibrios a que llevaría el sistema de mercado serían equilibrios socialmente indeseables, en particular en términos del nivel de empleo. Por consiguiente confiere al Estado un papel fundamental en la regulación de la economía.

Además, este enfoque abre posibilidades de considerar alianzas de clases, ya que (como se indicó antes) los salarios no son percibidos sólo ni principalmente como factores de costo sino también y principalmente como factor de demanda. En ese sentido los empresarios cuya producción esté orientada hacia el mercado interno y los trabajadores que reclaman salarios más elevados, ambos grupos tendrían intereses objetivos convergentes. De hecho este enfoque ha estado de una u otra manera presente en varios intentos democráticos y/o populistas en la América Latina.

Cabe notar que como consecuencia de esta intervención activa del Estado el sector público puede ampliar su esfera de actuación. Esto ha ocurrido así y ha generado una reacción por parte de grupos que encuentran en esa expansión estatal la clave de los problemas (particularmente de la inflación, que a su vez identifican como la raíz de los demás problemas).

De esta manera el combate al keynesianismo ha sido y es en no pocos casos una lucha contra la expansión del Estado (sobre el problema del tamaño del sector público se volverá en la sección acerca del neoestructuralismo).

## VI. EL PARADIGMA ESTRUCTURALISTA

A diferencia de los tres paradigmas presentados, el estructuralismo tuvo sus orígenes principales en la América Latina a fines de la década de los cincuenta.<sup>28</sup> Su diagnóstico se centra en las rigideces de la oferta; particularmente en el sector agropecuario. Esta inflexibilidad de la oferta agrícola puede explicarse con base en las características del modo en que se lleva a cabo la producción y particularmente del régimen de tenencia de la tierra.

La inflación en este enfoque es percibida como resultado de la combinación de inflexibilidad descendente de los precios monetarios y de presiones por cambios de algunos precios relativos, al cambiar la estructura económica. Esto se traduce en una cadena de reajustes que empujan hacia arriba el nivel general de precios.

Por otra parte se destaca también en este paradigma<sup>29</sup> la estrechez

<sup>28</sup> Véanse los trabajos de Sunkel (1958) y Olivera (1964). Cabe señalar que las ideas de Olivera fueron presentadas en diferentes versiones, incluso una de 1957.

<sup>29</sup> Especialmente en trabajos asociados a la CEPAL.

del mercado interno debida a la distribución del ingreso altamente concentrada que viabiliza un perfil de demanda orientado hacia los estratos de mayores ingresos, con alta propensión a importar.

La estrategia: si bien este paradigma ha resultado valioso para comprender más a fondo los orígenes y las características de los problemas económicos las recomendaciones que de él se derivan son de mediano y largo plazos. No ha habido prácticamente recomendaciones de política económica coyuntural asociadas a esta posición.<sup>80</sup>

Entre los estructuralistas generalmente se ha evidenciado una falta de preocupación por las políticas coyunturales, tal vez por insistir en las raíces estructurales de los problemas descubiertos. No obstante, aceptar esta determinación estructural no implica que las políticas coyunturales no puedan tener un papel central.<sup>81</sup>

En general este enfoque reconoce la necesidad de una intervención estatal activa para dinamizar el sistema, captando recursos a través de un sistema tributario reformado. La industria sería el sector a promover, en tanto que en el agro se impulsaría una reforma agraria que permitiera un pleno aprovechamiento de los recursos, intentando superar las rigideces estructurales. Respecto al marco teórico subyacente: la filiación teórica de este enfoque es más difícil de establecer que en los demás casos. En relación con la interpretación de la inflación las ideas estructuralistas pueden presentarse en términos de un análisis de equilibrio general.

Es interesante relacionar esto con la explicación de la inflexibilidad de la oferta agrícola. En efecto esta última se encuentra determinada por las relaciones de producción vigentes, que bloquean el desarrollo de las fuerzas productivas en el agro. O sea que se trata de una interpretación que evoca en un sector específico la explicación marxista. Y como se ha mostrado, sobre todo en la última década, la economía de Marx puede ser en buena parte considerada como un análisis de equilibrio general. Sin embargo es importante dejar claro que el enfoque estructuralista no presenta un marco teórico único y que las consideraciones de esta sección constituyen sólo una de las interpretaciones posibles.

En cuanto al marco sociopolítico cabe señalar que los agentes clave en este enfoque serían los empresarios que lleven a cabo los proyectos transformadores de la estructura productiva y los funcionarios del gobier-

<sup>80</sup> Este punto me resultó particularmente claro después de conversaciones con Federico Herschel. Véase Thorp y Whitehead (1979), p. 15.

<sup>81</sup> Cabe mencionar que esto ha sido reconocido en los trabajos de Olivera.

no (¿burguesía estatal?) que formulen y ejecuten las reformas. El grupo que sería más afectado y cuyo "poder de veto" debería neutralizarse sería el de los grandes propietarios rurales (la oligarquía terrateniente en algunos países), particularmente los absentistas.

#### VII. LOS PARADIGMAS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y REACTIVACIÓN

¿Cómo encarar desde las diversas perspectivas aportadas por los paradigmas presentados las situaciones de estanflación? En el monetarismo se favorecería en una primera etapa la estabilización. En una segunda etapa, conforme a este paradigma, cuando operen las fuerzas del mercado, tendría lugar la reactivación (véase gráfica 4a). El ofertismo propone una reducción en las tasas impositivas que llevaría, dados los supuestos de dicho paradigma, a la estabilización (por eliminación de una presión sobre costos) y a la reactivación (por el estímulo a la producción, la inversión y el trabajo) —véase gráfica 4b.<sup>32</sup>

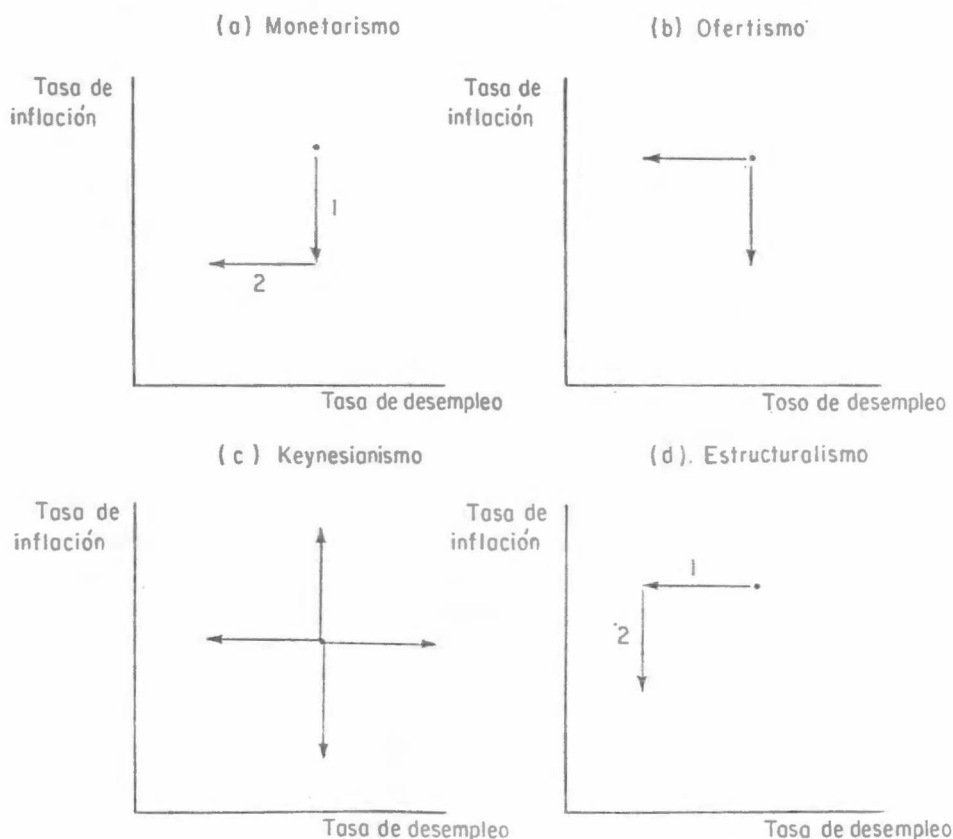
Para el keynesianismo según los supuestos tradicionales no habría modo de hacer frente a la combinación de inflación y recesión (las políticas que combatirían la inflación agravarían la recesión y viceversa —véase gráfica 4c—). Sin embargo, un argumento interesante de raíz keynesiana<sup>33</sup> sugiere la posibilidad de enfrentar la estanflación con una política keynesiana típica. El argumento se basa en suponer costos decrecientes (o, lo que en este contexto es análogo, que las empresas operan en la rama descendente de la curva tradicional de costos, con amplio margen para incrementar el nivel de actividad sin que ello implique aumento de costos, o sea, en un nivel suficientemente alejado del que corresponde al de costo mínimo). En estas condiciones, que son particularmente importantes en el caso de los países no desarrollados, una expansión de la demanda efectiva permitiría avanzar simultáneamente en dirección a la reactivación y la estabilidad (véase gráfica 4b).

<sup>32</sup> Cabe observar que una combinación del ofertismo y el monetarismo ha sido presentada recientemente en Parker (1982): éste propone una *policy mix* que consiste en reducciones impositivas combinadas con políticas monetarias restrictivas, con el fin de estabilizar y reactivar al mismo tiempo. La propuesta carece de una fundamentación adecuada, ya que el argumento se basa en que durante la década de los sesenta esa fue la política adoptada y se alcanzaron altas tasas de crecimiento sin inflación. Pero, entre otras diferencias, desde entonces ha aumentado considerablemente la movilidad (y la velocidad de movimiento) de los capitales. En un mundo distinto las mismas políticas pueden dar lugar a resultados diferentes.

<sup>33</sup> Cf. Harrod (1967) y los trabajos de N. Kaldor, quien ha insistido sobre la importancia de los costos decrecientes tanto para el análisis como para la formulación de políticas.

En el caso del paradigma estructuralista se favorecía la reactivación, aun cuando se tomaba en cuenta la necesidad de una transformación estructural. La inflación era considerada como un aspecto del proceso de desarrollo, relacionada con las condiciones institucionales que caracterizan a los sistemas socioeconómicos de la América Latina (véase gráfica 4d).

GRÁFICA 4. Paradigmas de política económica y estrategias opcionales de estabilización y reactivación



Nótese que hasta ahora se ha hecho referencia a “estabilización y reactivación”. Pero existen diversos tipos de reactivación y estabilización, siendo sus diferencias importantes desde el punto de vista de las posibilidades de avanzar o no en ambas direcciones simultáneamente (como en 4b). Por ejemplo, cabe distinguir entre una estabilización vía control de

precios o de la oferta monetaria o de los ingresos y una reactivación vía el mercado externo o vía el mercado interno, opciones que a su vez se pueden combinar y subdividir en otras. Por lo tanto se requiere un análisis de las situaciones concretas.

Pero ¿qué se habría de tomar en cuenta en esa clase de análisis? Y por otra parte cabe una pregunta básica. ¿tiene sentido en el contexto de las economías periféricas plantear la política coyuntural en términos de estabilidad y reactivación? ¿Se trata de un enfoque apropiado para estas sociedades? En la próxima sección se abordarán estas cuestiones, considerándolas en el marco de otro enfoque: el neoestructuralismo.

### VIII. HACIA UN ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA

Algunos de los paradigmas de política económica han ido evolucionando. Así ha surgido un neomonetarismo (que incorpora como elemento clave de su estrategia antinflacionaria el rezago en el ajuste del tipo de cambio con respecto al diferencial entre las tasas de inflación interna y externa) y un poskeynesianismo (cuya estrategia reposa menos en la política fiscal y más en la política de ingresos).

En cuanto al estructuralismo, si bien hay trabajos que aportan desde una perspectiva afín a dicho paradigma, no se percibe que éstos hayan cristalizado en un paradigma neoestructuralista. En esta sección se realizará un intento de contribuir a esa integración. Con ese fin se tomarán en cuenta aspectos derivados de la experiencia y la discusión de las últimas décadas, así como trabajos más recientes y la crítica (plasmada en forma de opción) a los paradigmas presentados en las secciones previas.

#### 1. *Diagnóstico*

El neoestructuralismo centraría el diagnóstico en los siguientes aspectos: *i*) el modo de inserción de la economía y la sociedad nacional (o regional) en la estructura internacional; *ii*) la estructura económica y social, así como la del poder; *iii*) los condicionamientos estructurales que operan sobre el comportamiento de los agentes económicos, y *iv*) la interdependencia coyuntura-estructura.

El modo de inserción de la estructura internacional determina un conjunto de limitaciones y posibilidades. A su vez, dicho modo de inserción es determinado por las características de la estructura económica y social y del bloque en el poder, que hacen viables determinadas políticas y blo-

quean otras. Así se va perfilando determinado estilo de desarrollo que refuerza o modifica el modo de inserción.

Esas políticas y las características de las relaciones de promoción (que constituyen el núcleo de la estructura socioeconómica) configuran un conjunto de condicionamientos estructurales que conforman el comportamiento de los agentes económicos a través de las oportunidades y los incentivos y desincentivos a que dan lugar.

De esta forma son determinadas las acciones de los agentes económicos (correspondientes a los distintos grupos sociales que conforman la estructura social) tanto en lo que respecta a la generación del excedente como a su modo de utilización; en particular, las decisiones sobre inversión (acumulación). Y son estas acciones de los agentes en la coyuntura las que a su vez van consolidando o transformando la estructura.

## 2. *Estrategia*

El eje de la estrategia neoestructuralista está en las políticas y las características de las relaciones de producción y de mercado que determinan el conjunto de incentivos y desincentivos. En este sentido un aspecto clave de la estrategia es promover desarrollos tecnológicos que posibiliten incrementos en la productividad, particularmente en las ramas de actividad en que las condiciones de la demanda permitan que a dichas mejoras reales correspondan también mejoras en ingresos monetarios.

Con este fin se hace hincapié en la participación laboral como incentivo no salarial que, por lo tanto, abre posibilidades para una negociación con los trabajadores en relación con una política de ingresos que no sacrifique su bienestar ni que tampoco genere presiones sobre los precios. A la vez, la participación incidiría positivamente en la intensidad y la calidad del esfuerzo laboral, y por lo tanto en la productividad, promoviendo además una distribución más equitativa de los frutos de estos esfuerzos.<sup>34</sup>

El papel del Estado en esta estrategia sería activo pero limitado, centrándolo en un conjunto acotado de funciones estratégicas. Se reconocen

<sup>34</sup> En la América Latina (y en otras regiones) hay fuertes pruebas de la asociación positiva entre productividad y participación. En algunos casos incluso se ha verificado dicha asociación en periodos de dos a tres años; véase PREALC (1982b). Para un tratamiento general de la relación entre productividad y participación *cf.* Vanek (1970), cap. 12. Por su parte, Espinoza y Zimbalist (1978) afirman, después de realizar una revisión de la bibliografía, "in summary, a wide-ranging group of studies are virtually unanimous in concluding that real participation has a positive impact on productivity. Our results for Chile corroborate these earlier results" (p. 161). Agradezco a Ernesto Liboreiro las informaciones y las referencias sobre esta cuestión.

las limitaciones del aparato estatal pero también las del mercado, y por ello se plantea concentrar la intervención estatal en un conjunto limitado de actividades en las cuales pueda ser eficaz y eficiente. Esto puede implicar, según los casos concretos, reducir el ámbito de la intervención estatal, aunque por razones diferentes a las asociadas con los enfoques conservadores. Se propondría una readecuación del aparato estatal no por una ideología antiestatista sino por el hecho de que, dada la capacidad limitada del Estado, su acción más allá de ciertos límites resulta ineficaz e ineficiente, y paradójicamente un amplio espectro de intervenciones en lugar de fortalecerlo lo debilita.

La política coyuntural neoestructuralista *no* se plantea en términos de estabilidad y reactivación. Estas direcciones para el neoestructuralismo serían apropiadas en el caso de una economía que con una estructura económica desarrollada y con una cobertura aceptable de las necesidades básicas de la población se encontrara desestabilizada o desactivada. Pero en economías que no presentan esas características, como es el caso de las latinoamericanas, las coyunturas de inestabilidad y recesión requieren y abren posibilidades para una transformación estructural, transformación en la cual las políticas económicas tienen un papel clave dado el modo en que configuran el sistema de incentivos y desincentivos que determinan las acciones de los agentes. Para que estas políticas puedan ser instrumentales en el logro de dicha transformación es necesario que el Estado intervenga de un modo sistemático promoviendo una negociación entre y con los grupos sociales.<sup>35</sup> En este sentido es fundamental evitar la toma de decisiones sobre los instrumentos de política económica de modo independiente, ya que ello debilita la capacidad negociadora del Estado; por ejemplo, si la política arancelaria es considerada con independencia de la monetaria y la tributaria, se reduce la posibilidad de que se pueda formular una política que incluya compensaciones para algunos grupos de modo tal de hacer viables políticamente las propuestas básicas.<sup>36</sup>

Además, en este enfoque se insiste en que dado el carácter heterogéneo de las economías no desarrolladas las políticas homogéneas dan lugar

<sup>35</sup> Promoviendo en esta forma procesos de interacción social, cuya importancia en el contexto de la formulación de políticas ha sido señalada por Lindblom (1977), especialmente el cap. 19. Esto también ha sido destacado por Sergio Boisier.

<sup>36</sup> En la formulación de políticas económicas integradas resulta fructífero valerse del esquema conceptual de la teoría de juegos —véase por ejemplo Bacharach (1976)— y el principio de compensación de la economía del bienestar —véase por ejemplo Winch (1975)— modificando este último en forma tal que en lugar de que un grupo compense a otro sea el Estado, a través de las políticas económicas, el que lleve a cabo esas compensaciones. Esto requerirá por cierto un análisis político y social, junto con el análisis económico.

a resultados indeseables (cuando consiguen ser aplicadas), siendo necesario recurrir a políticas selectivas.<sup>87</sup> Esto a su vez replantea la necesidad de la planeación para orientar la política económica en función de las prioridades nacionales, así como la necesidad de disposiciones jurídicas que penalicen las desviaciones en el ejercicio de la selectividad.

Al considerar los efectos de la aplicación de los instrumentos de política económica, el neoestructuralismo toma en cuenta no sólo su efecto sobre los objetivos tradicionales de la política coyuntural (empleo, inflación, equilibrio externo) sino también sobre los costos y los beneficios (no sólo los costos) para los diversos grupos sociales (en lo cual puede resultar útil la matriz de efectos de la política económica sobre los grupos sociales que se presenta en el apéndice); también pone atención a los efectos de mediano y largo plazos, tomando especialmente en cuenta el tipo (o los tipos) de tecnología(s) que se estaría(n) promoviendo.<sup>88</sup>

Cabe recordar que para este enfoque la política de ingresos desempeña un papel importante en el conjunto de las políticas; pero en lugar de restringir esa política a líneas guías para los salarios según la evolución de la productividad se destaca el estímulo a la participación laboral no salarial<sup>89</sup> (por ejemplo a través de participación en acciones, la cogestión u otras formas organizativas), como una vía para aumentar la “eficiencia X” sin consecuencias inflacionarias ni negativas desde el punto de vista de la balanza de pagos y la supervivencia de la industria (como cuando se trata de reducir la “ineficiencia X” a través de reducciones arancelarias).

Finalmente (y aunque puede resultar obvio, pero por la importancia de evitar equívocos) los detalles de las políticas habrán de variar según los casos específicos. El enfoque neoestructuralista no parte de (ni llega a) recetas válidas en todo contexto. Se requiere identificar la naturaleza

<sup>87</sup> Sobre la heterogeneidad de las economías no desarrolladas véanse Foxley y Muñoz (1976).

<sup>88</sup> Estos efectos de la política económica sobre el patrón tecnológico en la América Latina han sido estudiados en diversos sectores; véanse por ejemplo los trabajos del PROTAAL, del Programa BID-CEPAL de Investigaciones en temas de Ciencia y Tecnología, y del Proyecto de instrumentos de política científica y tecnológica del IDRC.

<sup>89</sup> Recientemente Prebisch ha planteado que “la contención inmediata de las remuneraciones a fin de aumentar o evitar la espiral tendría que compensarse con alguna forma de participación de la fuerza de trabajo en el crecimiento del excedente, no sólo para elevar su medrado consumo sino también para que comparta la misma acumulación... De esta manera se haría posible reducir el efecto inflacionario del aumento de las remuneraciones sobre los costos y los precios”, Prebisch (1982), p. 11; nótese que además de este aspecto fundamental en el presente trabajo se destaca la importancia de la participación para el aumento de la productividad y las implicaciones que ello tiene para la negociación y la constitución de alianzas de clases.

de la situación en que se encuentra el sistema socioeconómico (véanse en esta sección los párrafos sobre el diagnóstico), complementado por un análisis de los efectos sociales y de mediano y largo plazos de las opciones de política económica, en relación con los objetivos que corresponden al modelo de sociedad al que se aspira. El paradigma de política económica puede y debe orientar, pero no sustituir, el trabajo empírico que resulta necesario para una comprensión clara de los fenómenos y para la fundamentación de las políticas.<sup>40</sup>

Respecto del marco sociopolítico, en este paradigma (al igual que en el keynesiano) se considera la posibilidad de establecer alianzas de clases sobre la base de intereses convergentes (dentro de cierto horizonte temporal). Por ello se hace hincapié en el incremento en la productividad, que introduce la posibilidad de mejoras en la situación de varios grupos sociales sin caer en juegos suma cero, así como la participación laboral a través de mecanismos complementarios pero desligados del salario. (Algunas consideraciones sobre el papel del Estado según este paradigma fueron ya planteadas en el contexto de la estrategia.)

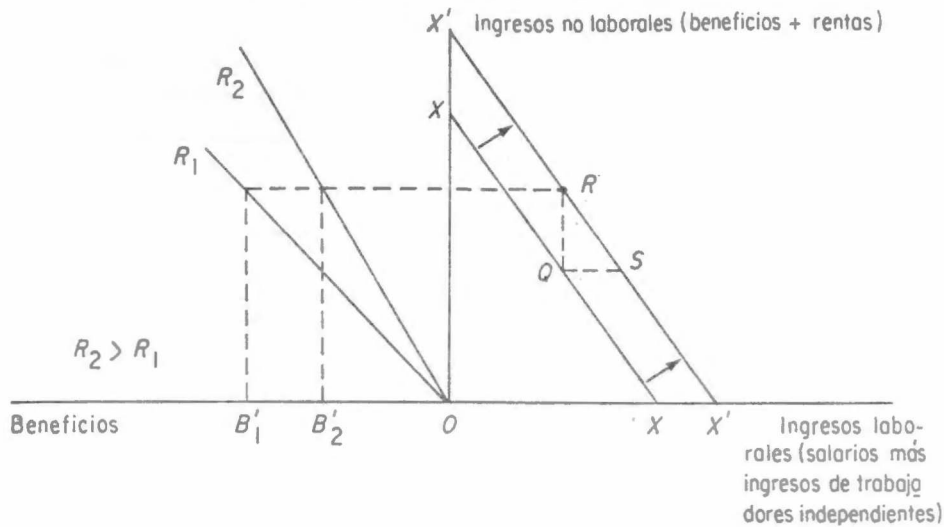
En cuanto al marco teórico subyacente, por una parte se presupone una visión sistémica de la sociedad en que la economía no está aislada del marco social y político. En cuanto a la teoría económica en este paradigma, lo mismo que en el estructuralismo, la filiación no resultaría nítida. No obstante, el marco neorricardiano (con adaptaciones) permite visualizar algunas de las cuestiones sobre las que se centra este paradigma.

En el diagrama siguiente se relacionan distintos tipos de ingresos y las posibilidades introducidas por un incremento en la productividad que aumenta el producto neto. Nótese que los ingresos no laborales —o sea los que no corresponden ni a salarios ni a trabajadores independientes— se desagregan por el papel diferente que desempeñan en el proceso de desarrollo y por las consiguientes diferencias de los efectos derivados de la aplicación de políticas que afectan a una u otra forma de ingreso.

Un enfoque dinámico mostraría, además, que los incrementos de productividad están a su vez asociados de modo directo con el grado de participación de los beneficios en los ingresos no laborales.

<sup>40</sup> En un artículo reciente acerca de la controversia sobre los efectos comparativos sobre los precios internos de la devaluación *vis-à-vis* los controles a las importaciones, Cornes y Dixit (1982) concluyen que: "the relative effect of devaluation and import controls cannot be determined *a priori* (...) the policy debates should therefore switch from general dogma to empirical analysis" (p. 9). Del mismo modo se ha señalado acertadamente que las políticas por formular deben tomar en cuenta las condiciones iniciales en que se encuentran los países; Sainz (1982).

GRÁFICA 5. *Distintas formas de ingresos y posibilidades que introduce un incremento de la productividad\**



\* El crecimiento de la productividad, indicado por un desplazamiento de  $XX$  a  $X'X'$  permite mayores ingresos laborales y/o mayores beneficios y/o rentas (cualquier combinación en el triángulo  $QRS$ ). Esto, a su vez, permitirá incrementar los beneficios en una proporción tanto mayor cuanto menor sea la renta.

Para concluir cabe retornar a la pregunta básica planteada al final de la sección precedente. Como se afirmó líneas arriba la política coyuntural neoestructuralista *no* se plantea en términos de estabilidad y reactivación. Por el acento en la interdependencia coyuntura-estructura se rechaza la habitual división entre políticas de corto plazo (tendientes a estabilizar y reactivar), y políticas de mediano y largo plazos orientadas a la transformación.<sup>41</sup>

En la práctica, particularmente en la América Latina, las políticas de mediano y largo plazos sólo excepcionalmente han tenido alguna incidencia; las políticas coyunturales, en cambio, con sus efectos en el mediano y largo plazos, han sido las predominantes. Y los paradigmas que las han orientado no son apropiados. Su crítica es por lo tanto importante, pero no resulta suficiente para forjar otro enfoque. Esto requiere un esfuerzo constructivo que no se limite a la crítica. El objetivo de este trabajo es aportar en dicha dirección.

<sup>41</sup> Esta disociación entre las políticas ha encontrado su correlato institucional en la asignación de la responsabilidad por las primeras al Banco Central y al Ministerio de Hacienda; por las segundas al organismo nacional de planeación. Esta es una de las cuestiones a reconsiderar desde una perspectiva neoestructuralista.

APÉNDICE. *Matriz de efectos de la política económica sobre los grupos sociales*

Esta matriz puede resultar heurísticamente útil para la elaboración de las políticas que incluyan compensaciones como mecanismo para la negociación.

Políticas económicas	Grupos sociales <sup>a</sup>			
	$G_1$	$G_{21}$	$G_{22}$	$G_3 \dots G_m$
$P_1$				
$P_2$				
.				
.				
.				
.				
.				
.				
.				
$P_n$				

Las casillas de la matriz podrían tomar los siguientes valores:

\*\* si la política tiene un efecto positivo fuerte sobre el grupo social correspondiente.

\* si el efecto es positivo.

0 efecto nulo.

- si el efecto es negativo.

-- si el efecto es fuertemente negativo.

<sup>a</sup> Nótese que algunos grupos sociales pueden subdividirse (por ejemplo el grupo 2) si interesa distinguir entre fracciones sociales pertenecientes a un mismo grupo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bacharach, M. (1976), *Economics and the theory of games*, Londres, Macmillan.  
 Bhagwati, J. (1982), "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, vol. 90, núm. 5, pp. 988-1002.  
 Brunhoff, S. de (1982), "Questioning Monetarism", *Cambridge Journal of Economics*.

- Bunge, M. (1980), *Epistemología*, Barcelona, Ariel.
- Canitrot, A. (1981), "Teoría y práctica del liberalismo", *Desarrollo Económico*.
- Cline, W. (comp.) (1981), *World Inflation and the Developing Countries*, Washington, Brookings Institution.
- Cobham, D. (1978), "The politics of the economics of inflation", *Lloyds Bank Review*.
- Cornes, R., y A. Dixit (1982), "Comparative effects of devaluation and import controls on domestic prices" *Economica*.
- Di Tella, G. (1973), *La estrategia del desarrollo indirecto*, Buenos Aires, Paidós.
- Dornbusch, R. (1981), *Macroeconomía de una economía abierta*, Barcelona, Bosch.
- Espinoza, J., y A. Zimbalist (1978), *Economic Democracy: Worker's Participation in Chilean Industry, 1970-1973*, Nueva York, Academic Press.
- Feinstein, O. N. (1976), "Nota sobre el enfoque monetario de la balanza de pagos", *Boletín CEMLA*.
- Ferrater Mora, J. (1979), *De la materia a la razón*, Madrid, Alianza.
- Foxley, A. (1982), *Experimentos neoliberales en América Latina*, Santiago, CIEPLAN.
- , y O. Muñoz (1976), *Políticas de empleo en economías heterogéneas*, Santiago, CIEPLAN [y en EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. XLIII, núm. 172].
- Frenkel, J., y H. G. Johnson (1976), *The monetary approach to the balance of payments*, Londres, Allen y Unwin.
- Hahn, F. H. (1977), "The Monetary Approach to the Balance of Payments", *Journal of International Economics*.
- (1982), *Money and Inflation*, Oxford, Basil Blackwell.
- Hailstones, T. (1982), *A guide to supply-side economics*, Richmond, R. F. Dame.
- Harrod, R. F. (1967), *Towards a new economic policy*, Manchester, M. U. Press.
- Hibbs, D., y H. Fassbinder (comps.) (1981), *Contemporary Political Economy*, Amsterdam, North Holland.
- Jacobs, R. L., E. Leamer y M. Ward (1979), "Difficulties with testing for causation", *Economy Inquiry*.
- Jameson, K. (1980), "Supply-side economics: Growth versus income distribution", *Challenge*.
- Johnson, H. G. (1976), "Dinero y balanza de pagos", *Boletín CEMLA*.
- Kaldor, N. (1982), *The Scourge of Monetarism*, Oxford, O. U. Press.
- Kalecki, M. (1980), *Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo*, Barcelona, Criti.
- Kreinin, M., y L. Officer (1978), *The Monetary Approach to the Balance of Payments: A Survey*, Princeton Studies in International Finance.
- Lagos, R., y V. Tokman (1982), *Monetarismo global, empleo y estratificación social*, Santiago, PREALC [y en EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. L, núm. 199].
- Lindblom, C. (1977), *Politics and Markets*, Nueva York, Basic Books.
- Lipsey, R., y K. Lancaster (1957), "The General Theory of the Second Best", *Review of Economic Studies*.
- McKinnon, R. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, Brookings Institution.
- Merhav, M. (1972), *Dependencia tecnológica, monopolio y crecimiento*, Buenos Aires, Periferia.

- Olivera, J. H. G. (1964), "On Structural Inflation and Latin American Structuralism", *Oxford Economic Papers*.
- (1979), "On Passive Money", *Journal of Political Economy* [versión al español en EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. XXXV, núm. 140].
- (1977), *Economía clásica actual*, Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Perkins, J. O. N. (1982), *Unemployment, Inflation and New Macroeconomic Policy*, Nueva York, St. Martin's Press.
- PREALC (1982a), *Participación laboral: Experiencias en Perú y Chile*, Santiago, OIT.
- (1982b), *Políticas de estabilización y empleo en América Latina*, Santiago, OIT.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*, México, FCE.
- (1982), "Un recodo histórico en la periferia latinoamericana", *Revista de la CEPAL*.
- Sainz, P. (1982), "Adaptación, ¿repliegue o transformación?", *Revista de la CEPAL*.
- Schvarzer, J. (1982), "Efectos de la política de privatizaciones", *Realidad Económica*.
- Schydrowsky, D. M. (1980), *The Short Run Potential for Employment Generation on Installed Capacity in Latin America*, Boston, CLADS.
- Sen, A. (1980), "Description as Choice", *Oxford Economic Papers*.
- Sunkel, O. (1958), "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. XXV, núm. 100.
- Thorp, R., y Whitehead, L. (1979), *Inflation and Stabilization in Latin America*, Nueva York, Holmes y Meier.
- Tobin, J. (1982), *Essays in Economics: Theory and Policy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Topolskii, J. (1982), *Historia económica: Nuevos enfoques y nuevos problemas*, Barcelona, Grijalbo.
- Vanek, J. (1970), *The General Theory of the Labor-Managed Market Economies*, Ithaca, Cornell University Press.
- Wijnbergen, S. van (1982), *Short-Run Macroeconomic Adjustment Policies in South Korea*, Washington, World Bank.
- Winch, D. (1975), *Economía analítica del bienestar*, Madrid, Alianza.



Dear Sir,  
I have the honor to acknowledge the receipt of your letter of the 10th inst. in relation to the above matter. The same has been referred to the proper authorities for their consideration.

I am, Sir, very respectfully,  
Yours truly,  
[Signature]

Very truly,  
[Signature]

[Signature]

[Signature]

[Signature]