



LOS PROTAGONISTAS DE LA INFLACIÓN LATINOAMERICANA

Javier Iguíñiz Echeverría

Investigador de Desco (Perú)
Profesor principal de
la Universidad Católica del Perú.

Resumen

Iguíñiz, Javier, "Los protagonistas de la inflación latinoamericana", Cuadernos de Economía, Vol. XI, Número 16, Bogotá, 1991, pp. 79-100.

El problema más difícil de resolver en la presente crisis es el de la inflación. En este artículo, con el fin de determinar la influencia que pudieron haber tenido en el diseño y aplicación de los programas de ajuste antinflacionario, se analizan las percepciones que, desde diversas perspectivas teóricas, se tienen sobre el problema.

En el análisis comparativo de los enfoques monetario-fiscal, "conflictivista", estructuralista y neoestructuralista se identifican, de acuerdo con sus principales supuestos, los diagnósticos y protagonistas de la inflación y los principales correctivos propuestos para la solución de la crisis.

Abstract

Inflation is the most difficult problem to be solved in the present crisis. This article analyses the problem from various theoretical perspectives, with the aim of determining the influence that these may have had in the design and application of anti-inflationary programs.

Through a comparative analysis of the Monetary-Fiscal, "Conflictive", Structuralist, and Neo-Structuralist approaches, the diagnoses and protagonists of inflation are identified, along with the principal corrective proposals for the solution to the crisis.



Si partimos de que el problema más difícil de resolver en la crisis actual es el de la inflación, conviene analizar las diferentes percepciones de dicho problema y, a partir de ahí, determinar cuáles son para cada enfoque los protagonistas principales de la crisis. Nuestra intención es avanzar cierto terreno para entender el porqué de los diferentes efectos de los ajustes, la razón de ser de las reformas estructurales. Qué actores son prominentes no va a implicar que sean beneficiarios de las medidas que se toman. En general, parecería ocurrir lo contrario, los que más aparecen son aquellos a los que más responsabilidad se les asigna en la crisis. Sin entrar a examinar la coherencia interna de los diversos planteamientos, pues en muchos casos la influencia práctica que tienen es bastante independiente de su coherencia, en este artículo se analizan los enfoques más importantes desde el punto de vista de su influencia en el diseño y aplicación de los programas de ajuste antinflacionario.

LA PERSPECTIVA MONETARIO-FISCAL

Al sintetizar en primer lugar el enfoque básico creado y/o utilizado por los organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, enfoque mentado en el lenguaje común como "ortodoxo", se dejarán de lado muchos matices y diferencias entre autores para escoger los planteamientos más comunes.

En la perspectiva "monetario-fiscal"¹ la "inflación resulta en última instancia de aumentos en el gasto nominal inducidos por la política económica"².

En el enfoque más comúnmente utilizado, cuando se trata de influir en las decisiones gubernamentales de nuestros países, se considera que la política monetaria de los bancos centrales está subordinada a las decisio-

1 Vamos a utilizar la clasificación de enfoques sugerida por David Haymann en su artículo "Inflación y políticas de estabilización", publicado en *Revista de la Cepal*, No. 28, Santiago de Chile, abril de 1986.

2 Haymann, *op. cit.*, p. 73.

nes de los ministerios de Hacienda o de Economía y/o Finanzas según las denominaciones más usuales. Éstos financian sus gastos deficitarios recurriendo a la emisión monetaria. Evidentemente, el protagonista principal y el responsable fundamental de la crisis es el Gobierno y sus políticas. Dornbusch y Edwards señalan que **"la vulnerabilidad extrema que hace posible la desestabilización es, de lejos, el resultado de políticas insostenibles"**³. El término que suele resumir desde hace tiempo esta manera de ver las cosas es *"mismanagement"*.

Sin embargo, en la práctica, el razonamiento en este punto da un salto, pues el Gobierno y su -supuesta o real- mala administración de la economía pasa a segundo plano para que el villano de la película sea el Estado. De ese modo, ya no importa tanto la gestión y lo más relevante pasa a ser la institución. La manera de llegar a ello es considerar que los gobiernos están particularmente propensos a incurrir en déficit debido a su relación de dependencia o debilidad respecto de la sociedad. Como a esa situación se la considera bastante independiente de las características de los gobiernos mismos y también se piensa que allá donde no se da porque la gestión es aceptable puede volver a crearse, la única salida es quitarles las herramientas que posibilitan tal propensión al déficit. El desmantelamiento institucional del Estado es la consecuencia obligada de tal diagnóstico. De ese modo se da el salto de la política antinflacionaria propiamente dicha, que estaría a cargo del FMI, a una política de cambio institucional en la que el Banco Mundial tendría un rol destacado.

La justificación inmediata y el punto de partida de la reforma institucional es, entonces, la presión social sobre el Estado. En un artículo relativamente reciente Jeffrey Sachs establece lo siguiente: **"La hipótesis central de este trabajo es que la gran desigualdad del ingreso en América Latina contribuye a la generación de una intensa presión política para lograr políticas macroeconómicas que eleven el ingreso de los grupos de más bajos ingresos lo que, a su vez, contribuye a**

3 Dornbusch, Rudiger y Edwards Sebastian, "The Economic Populism Paradigm", NBER-BID, Washington, mayo 1990, p. 3. El libro en el que saldrán publicadas las ponencias a las que el artículo anterior antecede está editado por los mismos autores y su título es *Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, National Bureau of Economic Research and University of Chicago Press, 1991.

malas elecciones de política y a una pobre actuación económica. El trabajo mira en detalle a un tipo común de falla en las políticas: la política populista⁴.

La definición de populismo que sostienen Dornbusch y Edwards pone el acento, como ya indicamos arriba, en la política económica. "Populismo para nosotros significa una aproximación a la economía que enfatiza el crecimiento y la distribución del ingreso y desenfata los riesgos de inflación y financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos a políticas agresivas ajenas al mercado"⁵. Esta definición, quizá buscando lo contrario, llama la atención sobre el carácter sistémico o estructural de la crisis pues sólo así los objetivos básicos de la política económica, crecer y distribuir, pueden ser puestos en suspenso y subordinados a otros fines en realidad más instrumentales como son el equilibrio que deben guardar las variables macroeconómicas. Se trata, sin duda, de una advertencia a los gobernantes para que no olviden en qué mundo viven. Ese mundo (estructura o circunstancia de la economía global) no permitiría crecer y distribuir; en los tiempos que vivimos basta con que la política económica frene la caída productiva y la inflación. Esto sería lo que la sociedad se resistiría a creer. Nos parece que sólo dejando de lado el análisis de las razones de ese pesimismo de fondo sobre lo que es posible hacer puede considerarse que "...las influencias externas (la deuda externa, los bloqueos económicos, etc.) ... son secundarias frente a la influencia de las políticas internas (socialización de firmas, nacionalización de bancos, etc.)..." y de "...las políticas macroeconómicas..." aunque se reconoce que es su combinación la que da lugar a la inflación⁶. Una razón de peso para este diagnóstico parece ser la apreciación de que aun si el problema de la deuda se resolviera los problemas permanecerían. Sugerimos esto porque tanto Sachs como Dornbusch han puesto varias veces un gran acento en la inconveniencia de pagar la deuda externa y en la necesidad de recibir recursos del exterior para lograr un ajuste antinflacionario exitoso.

4 *Social Conflict and Populist Policies in Latin America*, NBER, Working Paper No. 2897, Washington, March 1989, p. 7.

5 Dornbusch y Edwards, *op. cit.*, p. 1.

6 *Ibid.* p. 2.

En cualquier caso, el planteamiento monetario-fiscal busca distanciarse así, como veremos más adelante, del estructuralista, más propenso a ver rasgos globales de la situación. Nos parece también que ese pesimismo de los teóricos de la política económica del Estado corresponde a un período determinado de la economía mundial y que trasciende las situaciones particulares de los países. Por eso, incluso países que han logrado "capear" la crisis y/o merecen elogios en lo que a su gestión de la economía se refiere, están invadidos por esta perspectiva pesimista sobre el crecimiento y la distribución. Las reformas institucionales liberalizantes están siendo impulsadas con gran independencia de las características particulares de la economía y la administración de cada país.

De este modo, el diagnóstico de la inflación se extiende hacia las causas sociales del déficit presupuestal y hacia la identificación del problema de fondo: la presión social que, en la visión de Sachs, proviene principalmente de los grupos de más bajos ingresos. Vemos así cómo otro de los principales roles históricos del Estado, atender las demandas de los desprotegidos, se convierte en su principal problema. En general, el conflicto social está presente en los enfoques ortodoxos y se expresa directamente en la política monetaria y fiscal⁷.

Generalmente los empresarios son poco relevantes en este diagnóstico del problema y, por otro lado, las condiciones impuestas por el mercado mundial o nacional, o por las decisiones externas que influyen en la dinámica interna de nuestros países son generalmente consideradas, como ya vimos, secundarias⁸. Hay que señalar que esta manera de diagnosticar el problema y la responsabilidad de la crisis no es consen-

7 Como Heymann, *op. cit.*, Jaime Ros señala las dos rutas que ha seguido la relación del conflicto con la inflación. "La primera es consistente con las teorías ortodoxas de la inflación y limita el rol (del conflicto) a las presiones que objetivos en conflicto pueden ejercer a través del proceso político sobre la política monetaria y fiscal". Jaime Ros, *On Inertia, Social Conflict, and the Structuralist Analysis of Inflation*, mimeo 1988.

8 Por ejemplo, para quienes profesan la perspectiva de las expectativas racionales, las políticas gubernamentales en general y, por supuesto, las monetarias en particular, no tienen incidencia significativa en la economía en la medida en que se supone que los agentes económicos tienen la capacidad de saber de antemano las políticas del Gobierno al conocer el modelo con el que reacciona a las situaciones particulares. En estos casos la responsabilidad del Gobierno es, en consecuencia, poca.

sual dentro de los marcos teóricos asociados a las corrientes neoclásicas. De hecho, requiere de varios supuestos extraeconómicos que consisten en a) el dominio político del Gobierno sobre la Banca Central y b) una propensión particularmente aguda del Gobierno para incurrir en déficit. Supone, en consecuencia, un Gobierno demasiado fuerte respecto del Banco Central, por lo que hay que buscar su mayor autonomía; pero demasiado débil respecto de la sociedad, de ahí que se caracterice como "valiente" o "corajudo" al Gobierno que no hace caso de las demandas sociales de los que lo eligieron. El supuesto es que esa sociedad no es capaz de saber lo que le conviene o que su acción colectiva en la práctica conduce a un desastre.

La distribución de responsabilidades dentro de la sociedad es menos consensual, salvo en lo referente a los asalariados. La presencia del empresariado es, generalmente en los análisis tiende a ser, menor y tiene un *status* diverso, que va desde posiciones agresivas hacia el industrial en razón de un "rentismo" que lo hace cómplice de los asalariados sindicalizados, hasta el planteamiento de que actúa eficientemente, dadas las señales que recibe del mercado. En este último caso, la responsabilidad está en las señales que emite el mercado, distorsionado por las políticas del Gobierno, esto es, en el Gobierno. Las "clases medias" son en general vistas como corresponsables de la crisis, al ser beneficiarias de las distorsiones generadas por el Estado en los precios relativos o, en otros términos, por los subsidios que reciben. Por esa razón se las contraponen a menudo con los "pobres" y se las tilda, al igual que en el caso de los sindicalizados, de "privilegiadas".

La consecuencia política de este diagnóstico es, en la práctica, que hay que debilitar la sociedad para que no presione a los gobiernos. Por ejemplo, la eliminación de subsidios a las empresas industriales, la flexibilización del mercado de trabajo y la selectividad (*targeting*) de las políticas sociales⁹ sirven bien a esa nueva situación de estabilidad social "compatible" con el equilibrio fiscal.

9 Sobre este problema véanse por ejemplo Carlos Márquez, "Políticas distintas para combinar crecimiento con equidad" y nuestro comentario a dicho artículo en Eliécer Morales Aragón y Clemente Ruiz Durán (compiladores), "Crecimiento, equidad y financiamiento externo", *Trimestre Económico*, FMI-UNAM, México 1989.

En resumen, para el enfoque monetario-fiscal el problema inflacionario está en el Estado. Su debilidad para cobrar impuestos y restringir gastos lo empuja a exigir recursos del Banco Central y a introducir una liquidez que empuja los precios hacia arriba. Las condiciones internacionales aparecen generalmente como secundarias en el momento en que este enfoque se usa para recomendar políticas de estabilización. Las empresas en general no tienen gran significación como actores de la aceleración inflacionaria, aunque dentro de una perspectiva liberal se ha singularizado a las empresas públicas y privadas que requieren subsidios del Estado contribuyendo así a la inflación. La sociedad es corresponsable de este problema al derivar sus exigencias hacia el Estado y no ser capaz de valerse por sí misma.

LA PERSPECTIVA "CONFLICTIVISTA"

Esta gran importancia asignada a las presiones sociales está también presente en otro enfoque económico, cuyos adherentes tienden a estar ubicados políticamente en un sector opuesto al anterior. En los modelos de "pugna distributiva" o "conflictivistas" la elevación de los precios está determinada por la lucha social, principalmente por la lucha de clases. Quizá la paternidad teórica más mentada sea la obra de Kalecki¹⁰. En este caso, "los precios se elevarán tanto más rápidamente cuanto más intensa sea la pugna, es decir, si los grupos tratan simultáneamente de obtener grandes mejoras en sus ingresos reales"¹¹.

10 Kalecki, "Political Aspects of Full Employment", *Political Quarterly*, octubre, diciembre 1943.

11 Heymann, *op. cit.*, p. 27. En una versión poco importante, pero intuitivamente llamativa, este enfoque puede convertirse en el primero, pues para ello bastaría postular que el conflicto se resuelve recurriendo al Gobierno y que éste presiona al Banco Central para que suelte la liquidez necesaria. Se podría afirmar así que la inflación es una manera de atenuar el conflicto, pero esta versión del conflicto no es la que tiene trayectoria teórica propia y autónoma respecto de la visión monetario-fiscalista.

En términos muy generales, el enfoque "conflictivista" se basa en la constatación de que todo agente económico es vendedor y comprador. Si cualquiera sube el precio al cual vende respecto del precio al cual compra (costo) su ingreso real aumenta; si los precios varían inversamente, ese ingreso disminuye. La presión inflacionaria es generalmente entendida como una presión de costos y el comportamiento de los agentes es considerado defensivo o reactivo a presiones de costos.

El conflicto es visto como un problema de lucha por ingresos. Todos los agentes buscan elevar sus ingresos reales y lo hacen tratando de que sus precios de venta se eleven por encima de los de compra. Como el precio de compra que quiere rebajar relativamente uno es el de venta que quiere elevar relativamente el otro se genera un conflicto. Por su origen ideológico, los precios más importantes son aquéllos que interesan directamente a los empresarios y a los asalariados, pero también se introducen los precios que convienen al Estado.

Si en el caso del conflicto distributivo capital-trabajo asalariado existe "indización", esto es, si la determinación de los salarios (y habría que añadir, de los márgenes de ganancia) está basada en la experiencia pasada de inflación, cualquier subida de precios se trasladará a los salarios (y márgenes) del período siguiente y debido a esa elevación del costo salarial (y empresarial)¹² nuevamente a los precios, generándose así un aumento de la inflación y no simplemente de los precios.

El epicentro de la inflación en este enfoque ya no está en el Gobierno como en el caso anterior. En el enfoque conflictivista, el Gobierno acompaña a la sociedad o, más exactamente, a la economía privada, convalidando sus comportamientos con una política monetaria pasiva. Por ello se considera que la política monetaria es endógena. Como señala Heyman: **"...las teorías de la pugna distributiva se asocian con una hipótesis sobre el régimen de política económica según la cual el Gobierno actúa como seguidor del sector privado, por oposición a las hipótesis monetarias y fiscales que postulan un liderazgo por parte de las autoridades"**¹³.

12 Desde el punto de vista de la sociedad no hay por qué no considerar las ganancias como un costo.

13 *Op. cit.*, p. 74.

La consecuencia de política de este enfoque es diversa según el grado del conflicto supuesto. Si el conflicto es irreconciliable, la única salida es el dominio absoluto de uno de los contendientes; si no lo es, la recomendación es llegar a algún tipo de concertación entre las partes involucradas. La opción liberal es claramente la primera. La opción no liberal se divide entre el radicalismo popular u obrero y la concertación. La primera tiene una audiencia reducida y la última fórmula está adquiriendo creciente autoridad a pesar de su difícil concreción.

El carácter irreconciliable o no del conflicto debería depender, por lo menos en parte, de su naturaleza. En el caso de esta perspectiva teórica ese conflicto se define en términos distributivos del ingreso y no en relación directa con el problema de las relaciones sociales mismas. Esto ha permitido que la gama de posiciones dentro de los teóricos conflictivistas haya sido amplia.

También debe influir en ello el momento que vive la economía. En un contexto de crisis general como el actual, la pugna distributiva se acerca más a un juego suma-cero y por ello se vuelve más radical. Este enfoque, al igual que el esquema monetario-fiscal, tiende a dejar de lado el problema de la gestión y propiedad. El planteamiento de la pugna distributiva propone generalmente reducir la inflación disminuyendo los márgenes de ganancia de las empresas a las que generalmente considera oligopólicas y capaces de administrar los precios a su favor.

A pesar de que el Gobierno está relativamente fuera de escena, desde el enfoque conflictivista se pueden deducir políticas respecto del Estado. De hecho, hay múltiples interpretaciones de la dinámica socioeconómica que establecen que el Estado es un actor fundamental en el conflicto social. En cumplimiento de su rol tuitivo, el Estado contribuye a establecer un balance de fuerzas entre clases que no existiría sin él. El desmantelamiento de todo aquello que desde el Estado colabora a ese balance de fuerzas se convierte en una manera clave para lograr la "paz social" que se requiere para reducir la inflación. La posición de defensa del Estado es también comprensible desde este enfoque. Se trataría de sostener ese balance logrado anteriormente, que probablemente se tradujo en legislación y derechos adquiridos.

Una duda resultante de la experiencia reciente latinoamericana es la que se refiere al equilibrio o no de las fuerzas en conflicto. Una parte de la literatura basada en esta hipótesis parece suponer que la inflación será mayor cuanto más "empatado" esté el conflicto¹⁴. En casos de equilibrio de fuerzas, cada pérdida de ingreso de alguna de las partes, por muy pequeña que ella fuera, sería respondida de inmediato por la otra, colaborando así a las presiones inflacionarias pero logrando recuperar la pérdida inicial¹⁵. Por el contrario, dos fuerzas muy desiguales no producirían la misma intensidad de conflicto, en la medida en que el desenlace sería más rápido o las respuestas del débil más espaciadas, lo que en un contexto inflacionario equivale a decir que serían menos eficientes. En cualquier caso, la derrota de uno reduciría la rigidez a la baja de su precio e ingreso.

Otra visión del problema afirma que "las sucesivas aceleraciones de las tasas de inflación en América Latina tras la crisis de la deuda a comienzos de los ochentas pueden ser vistas, dentro de este

- 14 Aníbal Pinto se interesó en este asunto hace treinta años cuando señaló, a propósito de situaciones de inflación bastante estables, que el conflicto social puede ser entre equivalentes en el medio urbano industrial, pero que eso no excluye perdedores marginales: "... se ha registrado en Chile una especie de 'empate social', en el que ningún conglomerado ha logrado imponer un dominio inequívoco y capaz de reflejarse en la continuidad y firmeza de determinadas orientaciones económicas. Valdría la pena anotar, por último, que el sector más combativo y consolidado del medio obrero chileno, que se formó en las condiciones especiales del desarrollo minero en las despobladas regiones del norte del país, fue el más perjudicado por la crisis del sector exterior". "El análisis de la inflación, 'estructuralistas' y 'monetaristas': un recuento", *Revista de Economía Latinoamericana*, No. 4, Caracas, 1961. Tomado de Héctor Assael, "Análisis retrospectivo de los ciclos inflacionarios en América Latina, 1950-1985", *Pensamiento Iberoamericano*, No. 9, enero-junio 1986. Hirschman señalaba, en su comentario a Assael, que como resultado de este retorno de la confianza, los grupos sociales estarán listos a cooperar, con la asistencia del Estado, en vez de seguir con el empate inflacionario, *op. cit.*, p. 61.
- 15 Por ejemplo, Heymann en el artículo que estamos utilizando extensamente señala: "La impresión que se desprende de la hipótesis de la espiral de precios y salarios es la de una economía que no alcanza a definir un conjunto más o menos estable de precios relativos: si un grupo busca mejorar su situación relativa su acción es neutralizada después de algún tiempo por la reacción de otros precios, de modo que la sucesión de movidas no tiene un resultado bien definido", *op. cit.*, p. 75.

enfoque, como el resultado de la caída en los salarios reales impuesta por las devaluaciones de la tasa de cambio y el aumento de los ingresos del Gobierno necesarios para pagar el servicio de la deuda externa¹⁶. En esta manera de ver las cosas, cuando el salario real cae se amplía la brecha entre el salario real verdaderamente existente y el deseado, por lo que se inicia o agudiza el conflicto necesario para acercar los dos niveles, acelerándose así la inflación, hasta que la mayor frecuencia de los reajustes salariales lleve a la convergencia e igualdad entre el salario realmente existente y el deseado. Cuando esto ocurre la inflación se estabiliza al nuevo nivel.

Como puede apreciarse en el párrafo anterior, aun en la desgracia, el asalariado es cómplice del problema. Su formulación lo convierte en corresponsable de la crisis, aun en el caso en que, y justamente debido a que, su salario real ha caído por debajo de su salario-objetivo. La salida de la crisis inflacionaria en este modelo¹⁷ supone acortar el período entre cada negociación de remuneraciones hasta que se elimine la inercia, esto es, hasta que la inflación, a fuerza de subir, quede independizada de la experiencia inflacionaria pasada (sin memoria) y en ese momento, al depender exclusivamente de la tasa de cambio, ésta se congele deteniéndose instantáneamente la inflación. Esta búsqueda de la hiperinflación para detenerla de un golpe ha sido recomendada muchas veces como medida adecuada de política económica.

Siguiendo la misma lógica hasta las últimas consecuencias, la responsabilidad de los asalariados puede ser aún mayor en caso de que el modelo postule que la brecha entre el salario realmente existente y el que se aspira a tener no se cierre nunca. Esta variante es definida como el modelo de la "inflación por conflicto". En este caso, esa brecha, que se suele definir como la diferencia entre el salario realmente existente y algún nivel máximo de salario obtenido en el pasado, brecha que

16 Jaime Ros, *op. cit.*, p. 9. La variante teórica a la que alude es la "inercial", entendiéndolo por ello que el salario real deseado es resultado de una adaptación *a posteriori*, pero completa, a las circunstancias cambiantes. Este enfoque del problema inflacionario quizá debería ir en la sección sobre el neoestructuralismo pero en realidad esta corriente toma aspectos de la perspectiva conflictivista, por lo que también encaja en esta parte del trabajo.

17 Jaime Ros, *ibid.*

efectivamente muchos dirigentes sindicales utilizan para argumentar, no sólo genera, tal y como vimos en el párrafo anterior, un simple salto en la inflación, sino que además puede perpetuarla hasta hacerla eventualmente explosiva. Estaríamos así en la hiperinflación. Como señala Ros, este modelo llama la atención sobre un aspecto que es necesario enfrentar para el fin de las hiperinflaciones registradas cual es la eliminación del conflicto. Para eliminarlo hay varias posibilidades, una de ellas, de gran relevancia práctica en América Latina, es reducir brusca-mente el nivel del salario real deseado hasta que se junte con el realmente existente, sea generando un gran desempleo o una gran represión, o ambos a la vez en distintas proporciones.

Las evidencias empíricas no arrojan muchas luces respecto del equilibrio o no de las fuerzas y más directamente de la relación entre el conflicto y la inflación. La realidad latinoamericana no parece mostrar una relación estrecha entre cambios en la distribución funcional del ingreso y gravedad de la inflación. Mientras en países con alta inflación como Argentina y Brasil, al parecer las remuneraciones durante la década pasada han evolucionado tendencialmente de manera relativamente similar al producto per cápita del país, lo que sugeriría una relativa estabilidad distributiva en la economía capitalista de esos países, en otros, también muy inflacionarios como Perú, la diferencia entre ambas tendencias es enorme y va en contra, obviamente, de los asalariados. Entre los países que tienen baja inflación, o han logrado bajarla de manera más o menos exitosa, existen casos en los que las remuneraciones han perdido frente al producto del país (Chile, México, Uruguay), mientras que en otros (Colombia y Costa Rica) la evolución parece ser inversa¹⁸. A nuestro juicio, se requiere de un mayor análisis de la naturaleza del conflicto de clases y su repercusión en la inflación.

En realidad, las dudas en torno a la solidez de este enfoque son diversas y van desde la carencia de una teoría que explique consistentemente el comportamiento de los agentes en conflicto, hasta la constatación del hecho que el conflicto es de clase, es antiguo, pero la inflación aguda no lo es. Algún factor de trasfondo en el terreno tanto de las motivaciones tras los comportamientos individuales como de las es-

18 Nos hemos basado en una revisión rápida de las cifras proporcionadas por Cepal. El tema exigiría un análisis más cuidadoso.

estructuras económicas parece ser necesario para completar o corregir la explicación de la inflación. Esto nos lleva a considerar los enfoques estructuralistas y neoestructuralistas de la crisis con inflación.

Resumiendo, en el enfoque conflictivista o de pugna distributiva el protagonista principal en el drama inflacionario es la sociedad moderna, capitalista. El conflicto entre las clases sociales, en cuanto tales, fuerza los precios hacia arriba. El sistema internacional es poco relevante y el Estado tiene un rol pasivo ante el conflicto convalidándolo con una política monetaria que facilita el traslado a los precios de las presiones por mayores ingresos. Las empresas están sometidas a una espiral de precios e ingresos de la que no tienen salida. La solución al problema inflacionario se encamina hacia el poder total para una clase y el consiguiente consenso entre quienes se saben estructuralmente desiguales o, hacia la concertación entre fuerzas equivalentes por alguna razón de fondo, probablemente extra-económica, que fuerce a ello. Evidentemente la primera opción es la más común. En términos académicos se suele proponer que los márgenes de ganancia se reduzcan en vez de reducirse los salarios.

LAS CAUSAS ESTRUCTURALES

El estructuralismo latinoamericano¹⁹ aporta un elemento que podríamos denominar de contexto respecto de la sociedad moderna industrial, que bajo ciertos supuestos puede resultar complementario al anterior, pero

19 El término estructural ha sido adoptado por el Banco Mundial y difundido ampliamente. Su contenido es, sin embargo, muy distinto. Como señala Richard Feinberg, Washington se apropió del lenguaje estructuralista pero lo puso de cabeza. Mientras que en América Latina las rigideces estructurales significaban fallas del mercado y cambio estructural significaba acción gubernamental, en el Washington actual son las intervenciones gubernamentales las que son distorsiones estructurales y la liberalización y desregulación son las correspondientes a las reformas estructurales. En "coments" a John Williams, *Latin America Adjustment. How Much Has Happened IMF*, tomado de J. M. Fanelli et al., *op. cit.*

que ha tenido una trayectoria propia. En su versión clásica, asociada a los nombres de Noyola, Sunkel, Prebisch, Seers, etc., la inflación está vinculada a la existencia de rigideces de oferta frente a una demanda en expansión. Esa demanda no está relacionada con una lucha a nivel microeconómico o sectorial como en el caso anterior, aunque no los excluye necesariamente, sino a factores diversos y generalmente globales como pueden ser el crecimiento demográfico y urbano, la industrialización, etc. La idea más común ha sido que el problema surge desde "afuera", de ahí lo contextual de ese proceso de industrialización y urbanización. El problema no estaría fundamentalmente ni en el capital ni en el trabajo asalariado, sino en el marco en el que se veían obligados a operar. Ese contexto estaba determinado principalmente por la inelasticidad de la oferta agraria debida a su escasa modernidad y por la carencia de divisas debida al escaso dinamismo relativo del sector primario exportador²⁰. Falta de alimentos y de divisas elevaban sus precios relativos y, en un contexto en el que los precios industriales se resistían a bajar, la única salida era la elevación no sólo relativa sino también absoluta de esos precios; esto es, la inflación. De ese modo, en este diagnóstico, la oferta y demanda, a un nivel bastante agregado, impulsan la elevación de los precios.

La empresa individual es relativamente poco relevante en este análisis²¹ y el Estado tampoco es un protagonista fundamental. El problema social principal era el de la persistencia de un orden tradicional en el agro y el

20 En cierto sentido el enfoque estructuralista clásico tiene un marco walrasiano aunque se aplique a procesos agregados. En otros términos, el precio es la variable dependiente y la oferta y demanda reales son las independientes. Al parecer, fue Noyola el que estableció estos dos factores específicos de la inflación. "Las presiones inflacionarias básicas se originan comúnmente en desequilibrios de comercio localizados casi siempre en dos sectores: el comercio exterior y la agricultura. Los mecanismos de propagación pueden ser variados, pero normalmente se pueden agrupar en tres categorías: el mecanismo fiscal (en el que hay que incluir el sistema de previsión social y el sistema cambiario), el mecanismo de crédito y el mecanismo de reajuste de precios e ingresos". Juan Noyola, "El desarrollo económico y la inflación en México y en otros países latinoamericanos", en *Investigación económica*, México D. F., cuarto trimestre de 1956.

21 La reducida importancia de la empresa no excluye del análisis la rigidez de los precios industriales a la baja como un factor importante para que la subida de los precios relativos de la alimentación o insumos agrarios y de la divisa se traduzca en una subida de precios absolutos.

principal problema de recursos para el crecimiento provenía de una inserción inadecuada en la economía mundial. El Estado, al igual que en el caso de la explicación con base en la pugna distributiva, se acomoda a una situación que no ha creado. La política económica es esencialmente pasiva. De hecho, esa pasividad y la inflación que conllevaba podían ser vistas como una convalidación de la coexistencia del orden urbano-industrial y del orden tradicional agrario y exportador que generaban el problema. La inflación era vista así como funcional a un proceso en el que el primer orden se fortalecía a costa del segundo hasta eventualmente derrotarlo. La mayor radicalidad de este enfoque venía de las propuestas de reforma agraria y de reducción de la vulnerabilidad externa a través de las nacionalizaciones de ciertos sectores exportadores claves en la minería y el petróleo, pero sobre todo de la sustitución de importaciones. ¿Cuánto queda del estructuralismo clásico? Albert O. Hirschman planteó así la pérdida de vigencia actual del estructuralismo. "Así, era posible pensar que había algún remedio para las presiones básicas responsables de la inflación: la inflación podía ser subsanada al cambiar las estructuras económicas y sociales, nacionales o internacionales, y es por esa razón que la expresión 'estructural' era tan apropiada. Pero por esta misma razón, los nuevos factores inflacionarios que entraron en escena en los años setenta y ochenta no merecen la denominación 'estructural', ya que no se refieren a desequilibrios o fallos en las estructuras económicas y sociales de América Latina susceptibles de ser corregidos"²². Como veremos, la defunción es prematura, el neoestructuralismo retoma varios elementos claves de su progenitor.

En resumen, para el estructuralismo la inflación tenía como causas fundamentales el régimen de propiedad de la tierra y la naturaleza tradicional de las exportaciones. El Estado tenía un rol secundario en la generación de la inflación y los agentes económicos individuales también jugaban un rol menor en la explicación de la inflación estructural. Básicamente, la sociedad tradicional era la responsable interna principal de la situación.

22 "Ciclos inflacionarios en América Latina, 1950-1985", comentario, *Pensamiento iberoamericano*, No. 9, Madrid, enero-junio, 1986.

EL ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA

El enfoque neoestructuralista retoma del estructuralismo la importancia de factores de contexto o externos para determinar el campo de maniobra que tiene la política económica en los países latinoamericanos pero también la gravedad del conflicto social que acompaña los procesos inflacionarios. Ninguno de estos dos elementos, la política económica o el conflicto, constituye el epicentro del drama inflacionario como sí ocurre en el enfoque monetario-fiscal o en el conflictivista. Ni la política económica, ni el conflicto están excluidos, pero su rol es relativamente menor que en esos enfoques. Más bien, los pagos por concepto de la deuda externa y la caída de los términos de intercambio son considerados factores de fundamental importancia para explicar la persistente y creciente inflación en América Latina. Una reciente crítica neoestructuralista a la ortodoxia monetario-fiscal establece así el problema: "...su diagnóstico no toma en cuenta algunos rasgos de la nueva estructura desarrollada por las economías latinoamericanas en los ochentas. Estos rasgos no se originaron en la debilidad de la estrategia de sustitución de importaciones, sino en la dinámica del ajuste al *shock* externo, que tuvo lugar a comienzos de los ochentas. De hecho, nosotros consideramos que la principal restricción actual al crecimiento se originó en los desbalances externos y fiscales de largo plazo inducidos por la crisis de la deuda y que después de diez años de ajuste todavía no se han revertido"²³.

Si tomamos en cuenta esta referencia como punto de partida podemos constatar que el neoestructuralismo considera que hay una nueva estructura económica en nuestros países, que ella ha surgido en la última década bajo el impacto de la crisis de la deuda externa y ha sido construida con las políticas de ajuste. Por lo tanto, no se trataría solamente de un enfoque distinto sobre una realidad estable, sino de un cambio de realidad. Efectivamente, es posible que en el cambio de realidad,

23 José María Fanelli, Roberto Frankel y Guillermo Rozenwurcel, *Growth and Structural Reform in Latin America. Where we Stand?*, Cedes, Buenos Aires 1990, p. 1. La traducción de esta cita y de las que sigan sobre la misma obra es del autor.

más que en el cambio de enfoque, se encuentre la originalidad neoes-
tructuralista²⁴. Las restricciones de oferta interna no juegan ya un rol
significativo. Las altísimas inflaciones y su inestabilidad dejan fuera de
lugar factores tan estables como podría ser el régimen de propiedad
agrario. Además, el problema que enfrenta el neoestructuralismo es el
de la elevación de la inflación y no sólo el de la inflación misma. Aún
así y contra lo que sugería Hirschman, la división entre "impactos ini-
ciales" y "mecanismos de propagación", tan caros al enfoque estructu-
ralista fundacional, siguen vigentes²⁵.

En esta visión, la dinámica de los precios es distinta a la estructuralista
y por eso las empresas tienen un rol mucho más activo en el proceso
económico y en la generación de la inflación. Siguiendo otras tenden-
cias, los fundamentos microeconómicos del comportamiento de las
economías nacionales resultan muy importantes para entender el pro-
ceso inflacionario. En vez de centrarse exclusivamente en el contexto
estructural en el que operan los agentes económicos, el enfoque neoes-
tructuralista incorpora la dinámica de formación de precios a un nivel
más desagregado y establece una distinción entre precios fijos o admi-
nistrados y precios flexibles²⁶. En estos análisis la microeconomía usual
pone el acento en la autonomía de las empresas para fijar precios ge-
neralmente de acuerdo con sus costos. A su vez, las variaciones acu-

24 José Antonio Ocampo establece una distinción exclusivamente formal cuando señala que "en contraste con las fases anteriores del pensamiento económico de la región, cuando predominó el enfoque estructuralista clásico, esta nueva escuela de pensamiento neoestructuralista, según la denominan algunos, ha buscado formalizar sus apreciaciones conceptuales, utilizando para tal propósito los instrumentos del análisis macroeconómico tradicional". "Prólogo" a Amadeo, Edward J. y otros, *Inflación y estabilización en América Latina. Nuevos enfoques estructuralistas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1990.

25 "El shock externo de los inicios de los ochentas fue igualmente severo pero, peor que eso, su impacto inicial fue amplificado a través de diferentes mecanismos de propagación. J. M. Fanelli, *op. cit.*, p. 52. Compárese este texto de 1990 con el de Noyola en nota a pie de página anterior.

26 Quizás, una reformulación del planteamiento original de Prebisch en torno a los términos de intercambio y la distribución de los frutos del progreso técnico entre centro y periferia no se separaría mucho del original si se incluyera la distinción entre precios fijos y flexibles para manufacturas y materias primas.

muladas de los precios influyen sobre la demanda agregada²⁷. De hecho, los saltos inflacionarios están asociados a reducciones de la demanda.

Un elemento muy propio de este enfoque es el relativo a la indización, particularmente de los salarios. Al fijarse retrospectivamente²⁸ y al ser, dentro de este enfoque, fundamentales en la determinación de los precios, la política monetaria estricta puede bajar la demanda pero no la inflación. En este caso, la rigidez de los salarios nominales a la baja los convierte en acusables de ser un factor inflacionario y a los trabajadores asalariados en corresponsables de la inflación. Las políticas antinflacionarias colocarán en un lugar destacado las modalidades para eliminar esta rigidez salarial ya institucionalizada, característica de economías con largas trayectorias de inflación. Sin embargo, así como la indización sirve a los trabajadores para defenderse de la inflación, resulta de todos modos su condena, pues al mantener cierta periodicidad, por muy pequeña que ésta sea, en los reajustes de remuneraciones nominales su valor real promedio queda rezagado al menor salto inflacionario. Esa experiencia de deterioro sistemático del valor real de las remuneraciones cuando ocurra un salto inflacionario es evidencia de que la indización no es un mecanismo im-

27 En este caso, los precios administrados son la variable independiente y la demanda es la dependiente. La causalidad (marshalliana) es inversa a la más común en el estructuralismo. La demanda, sin embargo, reaparece cuando se tienen que introducir expectativas. Una teoría de precios y salarios no puede pasar por alto la consideración de las expectativas (es decir, que los precios en última instancia se fijan prospectivamente) y que esto reintroduce (aunque sea en momentos de grandes variaciones) a la demanda global en la explicación de los precios administrados. Heymann, *op. cit.*, p. 78.

28 En realidad el problema es que tienen que fijarse colectivamente. El precio del trabajo supone un contrato, un acuerdo entre partes bien definidas, mientras que en un enfoque marshalliano los precios al consumidor se establecen por una sola parte adecuándose la demanda a ese precio. Lance Taylor señala en su conocido texto que "la oferta es fija, así es que la demanda tiene que ajustarse a ella. Una manera es a través de cambios de precios que limitan el consumo (en el modelo más simple) a un nivel que corresponde al producto total menos la inversión". *Structuralist Macroeconomics. Applicable Model for the Third World*, Basic Books, New York, 1983, p. 5. Jaime Ros recuerda que en los modelos escandinavos cuando se establece una negociación salarial centralizada, los precios internacionales impiden que los internos suban. Las ganancias y no los salarios constituyen la porción residual del precio. Jaime Ros, *op. cit.*

portante en el origen de la aceleración inflacionaria, aunque sí lo sea en una inflación prolongada y estable. Más bien, ese retraso en los salarios reales durante los "paquetes" es la prueba de que los saltos inflacionarios son independientes de la indización²⁹ y que ésta deja sin defensa al asalariado, obligándolo a reaccionar siempre tarde, e incluso insuficientemente, salvo cuando ese salto se da en forma de pico y no en forma de escalera. Si la reacción defensiva de los asalariados es una condición principal para que la inflación quede al nuevo y más alto nivel tras el salto, esa reacción es fatal, porque es la que impide que se recuperen los niveles previos de salario real³⁰. Justamente, el argumento de economistas ortodoxos contra la indización salarial puede sustentarse utilizando esa construcción, tan propia del neoestructuralismo.

Después de todo, la inflación en un modelo depende de lo que se decide hacer visible en dicho modelo; la visibilidad de los salarios en los modelos heterodoxos parece terminar convirtiendo al asalariado en factor fundamental de su propia desgracia. Los ortodoxos saben ocultar bien en sus modelos lo que desean que no aparezca en la asignación de responsabilidades y en las políticas correspondientes.

El rol del Estado, y en particular de la política económica, es secundario aunque importante. Ese rol se sitúa al nivel de los mecanismos de transmisión y no de los factores iniciales de la aceleración inflacionaria.

29 Ros señala que en el enfoque neoestructuralista el salario real está determinado exclusivamente por las participaciones predeterminadas de las ganancias, de los costos de las importaciones y de los ingresos estatales en el precio y que, por lo tanto, es independiente de los cambios en las reglas y la frecuencia de los reajustes del salario nominal. Estos cambios pueden alterar la tasa de inflación, pero dejarán el salario real inalterado, *op.cit.*, p. 6. El problema es que, justamente, en la realidad es el cambio en la inflación el que altera el salario real, lo que sugiere que, con la elevación de la inflación, generalmente la participación de las ganancias aumenta. Los "empates" de la teoría conflictivista parecen quedar lejos.

30 No hay que olvidar que el período de indización es consecuencia del nivel de inflación y no al revés. Después de que sube el nivel de la inflación, los períodos de vigencia de las negociaciones cambian. A propósito de una tesis que sostiene que todo intento de proteger la capacidad adquisitiva del salario durante los ajustes es autodestructiva, puede verse: Ricardo Lago, "The Illusion of Pursuing Redistribution Through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience (1985-1990)", y nuestro comentario en Dornbush y Edwards, *op. cit.*

ria³¹. Los factores estructurales que están en la base del problema, como la deuda externa y sus efectos en la balanza de pagos y fiscales, condicionan mucho la eficacia de los programas de ajuste que aplican los gobiernos. También influyen en esa capacidad de respuesta las condiciones del país en el momento en que se recibe el *shock* externo.

Sin embargo, un factor estructural interno que está adquiriendo creciente importancia en los análisis de la estabilización es el grado de participación del Estado en el sector exportador de la economía. **"Puede afirmarse, en general, que los países cuyos Estados captan directamente recursos para transferir al exterior (como sucede, por ejemplo, en los casos de propiedad estatal de importantes actividades de exportación, tales como explotación petrolera o minera) han avanzado más rápido hacia el ajuste fiscal exigido para atender el servicio de la deuda externa"**³². De hecho, si el Estado es un generador neto de divisas la política económica puede elevar la rentabilidad del sector exportador y, a la vez, reducir la brecha fiscal, pues la devaluación real facilita el cumplimiento de ambos objetivos. Si el Estado es un comprador neto de divisas, sea para importaciones o para pagar la deuda pública externa, la devaluación que ayudaría al exportador agrava la situación fiscal porque eleva el gasto en moneda nacional.

Además, el rol del Estado es importante para el neoestructuralismo porque la clásica desconfianza en el mercado persiste. Por ejemplo, se señala que **"el actual desequilibrio latinoamericano tiene tendencia a perpetuarse aún si las principales restricciones que impiden el libre funcionamiento del mercado fueran eliminadas"**³³. El mercado no puede pues arreglar por sí mismo la situación.

31 Hubo muchos mecanismos de transmisión pero a menudo las tendencias desestabilizantes fueron activadas por el impacto depresivo e inflacionario de las políticas de ajuste. Fanelli, *op. cit.*, p. 32.

32 Cepal, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1990*, p. 2, Santiago de Chile, 1990. Fanelli, *op. cit.*, p. 32.

33 Fanelli, *op. cit.*, p. 39. El lector se dará cuenta de que esta formulación es la misma pero en términos más polémicos que la señalada dentro del enfoque monetario-fiscal respecto de la persistencia de problemas inflacionarios si es que las circunstancias internacionales cambiaran.



HIPÓTESIS SOBRE LOS DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Astrid Martínez Ortiz

Este artículo forma parte de una tesis sobre Determinantes de la inversión extranjera directa y limitaciones de las políticas de apertura en América Latina presentada por la autora para la Universidad de Campinas, Brasil.