

## ***Más Allá de la Economía: Interacción entre Política y Desarrollo Económico***

Conferencia Magistral en la Tercera Cátedra Raúl Prebisch  
CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina)

Santiago (Chile), 8 de agosto del 2003.

Antes que nada, deseo agradecer la invitación del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, mi estimado amigo José Antonio Ocampo, para dirigirme a ustedes en esta Casa, de donde, a decir verdad, jamás me sentí ausente.

Las funciones que he ejercido en los últimos años me impidieron venir a la CEPAL con la regularidad que hubiera querido, pero lo hice siempre que pude, como en la visita de Estado que realicé a Chile en los meses iniciales de mi primer mandato.

También me dio gran satisfacción presidir la apertura del vigésimo noveno período de sesiones de la Comisión en mayo del año pasado, en Brasilia, próximo a terminar mi segundo mandato.

Inicié y concluí mis ocho años de gobierno en estrecho contacto con la CEPAL, lo que resulta muy significativo para quien se considera desde siempre inspirado por la misión que esta tiene de comprender la realidad latinoamericana según sus propios términos.

Todos sabemos que quien definió el norte de esa misión fue el homenajeado, inspirador de esta cátedra, Raúl Prebisch. Escribí una vez que el mayor mérito de la Comisión fue haber alcanzado la originalidad en la copia. Prebisch es el mejor ejemplo. Su obra no se produjo ex nihilo. Prebisch bebió de buena fuente. Estaba familiarizado con la teoría del desarrollo. Conocía los clásicos y la obra de Keynes. Tenía presente el trabajo de Hans Singer. Valorizó el acervo estadístico de las Naciones Unidas.

Pero supo asimilar creando, que es como suele presentarse la innovación en las ciencias económicas y sociales. Usualmente el conocimiento evoluciona mediante progresos acumulativos, con la apertura de un nuevo ángulo o perspectiva, no apartándose radicalmente del saber existente. La clave de que se valió Prebisch fue la adecuación de la teoría del desarrollo al contexto regional.

Él demostró que el comercio internacional no había propiciado a América Latina las bondades proclamadas por la teoría de las ventajas comparativas, o por la promesa neoclásica de que el comercio permitiría equiparar la remuneración de los factores de producción entre los países.

La capacidad de organización política de los trabajadores y empresarios de los países del centro impidió que los frutos del mayor progreso técnico allí alcanzado fueran compartidos por las economías latinoamericanas mediante la caída del precio de los bienes industriales.

De hecho, se observó un deterioro continuo, aunque irregular, de los términos de intercambio de nuestros productos agrícolas. De allí su recomendación de aplicar políticas de industrialización que se destinaran no sólo a ampliar la capacidad de acumulación de las economías regionales, sino a reorientar el perfil de nuestro comercio exterior.

Posteriormente propondría una concertación política a favor de la integración de los mercados nacionales. Quería garantizar, atendiendo a las exigencias de escala, el éxito del proceso de sustitución de importaciones. Deseaba establecer las condiciones políticas para redimensionar el papel y, quizá, el peso de América Latina en la economía mundial. Sin embargo, Prebisch no era fatalista. Creía en el desarrollo, pese a los obstáculos internos y a las asimetrías del comercio internacional. En esto fui y sigo siendo discípulo de Raúl Prebisch.

Diría lo mismo de mi querido amigo, Enzo Faletto. Jamás vimos contradicción entre desarrollo y dependencia. La situación de dependencia definía la índole excluyente e inicua del desarrollo, pero no representaba un impedimento. Fue el sólido aporte del capital externo el que, junto a la inversión pública y, en menor volumen, al capital privado nacional, contribuyó en los años sesenta a la expansión de los indicadores en muchos de nuestros países.

El desafío que se planteaba y que no fue atendido era hacer llegar los beneficios de ese crecimiento al mayor número de personas. Era creer en la autonomía del político y buscar un arreglo de poder más sensible a los intereses de la mayoría, lo que suponía la afirmación de la democracia.

Esto nos remite al objeto de nuestra presentación, la interacción entre política y desarrollo económico, tema que tanto apasionaba a Raúl Prebisch, dado que creía fervientemente en un desarrollo políticamente orientado.

El tema evoca desafíos que nuestros actores políticos son llamados a enfrentar en el nuevo milenio. Trae a la mente el esfuerzo que se está haciendo para adecuar nuestras economías a los nuevos patrones de competencia y productividad, sin perjuicio del objetivo de tornar al Estado apto para responder a demandas sociales cada vez más complejas y diversificadas.

Inicio el tratamiento del tema recordando que democracia y progreso económico no siempre han sido considerados valores compatibles. Fueron muchos los momentos a lo largo de la historia en que los reclamos democráticos se vieron inhibidos por supuestas exigencias del proceso económico. Se forjaron antinomias entre el sufragio universal y el derecho de propiedad, entre los derechos sociales y el crecimiento económico, entre los derechos colectivos y la estabilidad presupuestaria.

En su acuciosa revisión del pensamiento conservador de los dos últimos siglos, Albert Hirschman recuerda el peso del argumento económico en el discurso contrario a la ampliación de los derechos de ciudadanía. Un caso emblemático habría sido la resistencia opuesta a la aprobación por parte del Parlamento inglés de las reformas liberales de 1832 y 1867, consideradas punto de inflexión en la historia política de Inglaterra, al provocar, con la extensión del derecho de voto, el fin del dominio oligárquico.

No menos tenaz fue la campaña de oposición a los derechos sociales desarrollada en Europa y en los Estados Unidos en la segunda mitad de este siglo. En contraste con las tesis keynesianas que proclamaban la compatibilidad entre los gastos sociales y el crecimiento económico, se acentuaban en demasía los riesgos que la hipertrofia del Estado planteaba para el equilibrio fiscal y la estabilidad monetaria.

A esto se sumaría el recelo de que la ampliación de las garantías sociales pudiese provocar una crisis de gobernabilidad, como tanto proclamó la celebrada Comisión Trilateral en el transcurso de los años setenta. Los Estados estarían asumiendo obligaciones más allá de su capacidad de gestión. Entre nosotros, el conflicto entre política y economía se manifestaba con otros matices, por cierto más notorios, de difícil equilibrio.

Yo estuve entre aquellos que veían con reservas la explicación de que la experiencia autoritaria estaría inscrita en la lógica del mercado, como condición para profundizar el proceso de sustitución de importaciones (Guillermo O'Donnell). Me parecía claro que las dictaduras latinoamericanas eran fenómenos eminentemente políticos, que se sustentaban en la capacidad de los autócratas de turno de utilizar el espectro de la Guerra Fría para reprimir el disenso.

Las elevadas tasas de crecimiento alcanzadas en algunos de aquellos años obedecieron, como afirmé al inicio, a la amplia disponibilidad de crédito; no al arbitrio. Ello sólo acentuaría algunos rasgos perversos del modelo, como la concentración del ingreso. En los años ochenta, ya en pleno proceso de liberalización política, el discurso del autoritarismo como factor de progreso volvió a la escena en América Latina.

Frente a la presunta ineptitud de los gobiernos civiles para promover las reformas que se sabían necesarias para la reanudación de un crecimiento sustentable, los elogios al desempeño de los regímenes autocráticos del Sudeste Asiático se volvieron habituales. Sabemos que, una a una, las tesis que postularon un vínculo obligado entre arbitrio y progreso fueron desacreditadas por la historia.

Es así que la extensión del sufragio en Europa se dio paso a paso con la evolución de la Segunda Revolución Industrial. La afirmación del Estado de bienestar social coincidió con el fuerte auge del crecimiento de las economías industriales en la posguerra. América Latina no se volvió más justa bajo los regímenes de excepción.

Democracia y desarrollo son hoy valores de primera magnitud en la agenda de los Estados pero, en esencia, no son indisolubles. Por más que de la historia política de las naciones más ricas se pueda inferir que el crecimiento económico difícilmente se sustenta sin un amplio usufructo de las libertades públicas, la

afluencia material no representa un corolario necesario de la opción democrática. Prefiero hablar de un vínculo imperativo, que no está dado, sino que se construye, a partir del reconocimiento de que la democracia es una opción que se justifica en sí misma, como valor universal, pasible como tal de ser aceptada por todos.

No pretendo con esto desanimar a quienes buscan afinidades entre democracia y desarrollo. Por el contrario; de hecho lo que deseo es contribuir a que esa búsqueda se haga con realismo. No fueron pocos los que, en América Latina, pronosticaban que el fin del autoritarismo era la llegada a la tierra prometida. La experiencia pronto nos mostraría que el camino habría de ser menos fluido, más lleno de desafíos.

La larga y penosa recesión que aquejó a nuestra región en los años ochenta, cuando ya teníamos gobiernos civiles, fue una prueba sumamente elocuente de que política y economía pueden dar señales contradictorias, de que el estado de derecho no necesariamente trae consigo la prosperidad.

¿Entonces, cómo situar la relación entre democracia y desarrollo? ¿Debemos contentarnos con el escepticismo de algunos analistas que, ante la dificultad de definir vínculos precisos y permanentes entre esos valores, optan por verlos como realidades enteramente autónomas, cuya interacción no se daría sino sobre bases aleatorias, ocasionales?

Estoy convencido de que podemos ser más asertivos en la valoración de la democracia. Sin preocuparnos por traducir a cifras las bondades del voto, es posible discernir aspectos de la experiencia democrática de innegable interés para los actores económicos. Aspectos que son fundamentales, estoy seguro, para la búsqueda de un desarrollo sustentable.

Mencionaría, en primer lugar, la cuestión de la legitimidad. Sabemos que la democracia tiene un método propio de definir políticas públicas, incluidas aquellas afectas a la gestión de la economía. Las decisiones no prescinden de deliberación. Resultan de un equilibrio negociado de intereses, conforme reglas transparentes, definidas en el espacio público.

Los beneficios que de allí se obtienen para la conducción de la economía me parecen evidentes, comenzando por la credibilidad que asumen en democracia las normas que rigen el funcionamiento del mercado. Las políticas macroeconómicas dejan de reflejar la supuesta omnisciencia de tecnócratas iluminados y pasan a representar la depuración de intereses legítimos, en un concierto de voluntades, entre las cuales figura la del propio gobierno.

Me permito recurrir, en este contexto, al ejemplo del plan de estabilización de la economía brasileña, el Plan Real. A diferencia de experiencias anteriores, todas insatisfactorias, el Plan fue montado a lo largo de un extenso proceso de consulta, diálogo, persuasión, adaptación de perspectivas. La acogida que dispensaron a sus directrices las fuerzas productivas y la sociedad en general no fue, pues, un desdoblamiento fortuito. Se derivó de su legitimidad como proceso. En ese momento se argumentaba que, antes de contemplar un plan de estabilización, había que cumplir con una plétora de condiciones económicas previas.

La realidad reveló que las medidas económicas necesarias podían constituir etapas y no requisitos del esfuerzo de estabilización, siempre que se aplicaran con un amplio y consciente apoyo político y social. La disposición para ofrecer explicaciones a los actores sociales y a la opinión pública en general fue, ella sí, la condición sin la cual el Plan Real no habría prosperado.

Otro ejemplo de la importancia de los procedimientos democráticos para la superación de dificultades se encuentra en la reacción que se produjo en Brasil ante la crisis de energía de 2001. Al percibirse la gravedad de la situación, se tomó la decisión de explicar todo al país para pedir la colaboración de la población y aplicar un estricto racionamiento.

El apoyo fue generalizado. Los medios de comunicación se movilizaron, informando sobre el asunto de manera independiente y acabada. El país como un todo, durante cerca de diez meses, acompañó los esfuerzos de restricción del consumo en cada región (y en algunos casos en cada gran ciudad) y sus efectos en las reservas.

Gracias a ello se logró evitar – a diferencia de lo que ocurrió en California, por ejemplo – la necesidad del “apagón” (black-out) por algunas horas diarias. Sin duda, fue gracias a la concertación entre el Estado y la sociedad que se limitaron considerablemente los daños que la crisis podría haber infligido a la economía nacional.

Cuando se adoptan siguiendo el método democrático, las decisiones económicas también se muestran menos sujetas a las circunstancias volátiles en que hoy se genera la riqueza. Las opciones de que las autoridades gubernamentales suelen disponer para la superación de crisis coyunturales provienen del debate diario entre el gobierno y la oposición, cuando no de los propios mecanismos de deliberación internos de la máquina del Estado.

Basta recordar la reacción del Brasil a los ataques especulativos contra el Real. La consistencia con que superamos la crisis difícilmente habría sido posible en un ambiente de menos transparencia y estabilidad democrática, a juzgar por el desenlace de estrategias más impositivas adoptadas en otras regiones del mundo.

No estoy sugiriendo que la democracia nos deja inmune al humor de los especuladores. Las decisiones sobre cómo y cuándo asignar los capitales de corto plazo han escapado al control de las instancias gubernamentales, provocando variaciones cambiarias, afectando las cuentas públicas, comprometiendo las políticas de intereses.

Pero ese panorama se puede cambiar. Cada vez hay más conciencia entre los Estados sobre la necesidad de rediscutir la arquitectura del sistema financiero internacional, de modo que adquiera más eficacia en la regulación de los flujos de capital, cuyo descontrol afecta a todos, ricos y pobres, aunque en distinta medida.

Planteé el tema por primera vez en una conferencia celebrada en esta Casa en la visita de 1995. Para mi satisfacción, supe por el Secretario Ejecutivo, José Antonio Ocampo, en el vigésimo noveno período de sesiones, que la CEPAL había aceptado el desafío y estaba tratando el asunto con la seriedad que los riesgos que comporta exigen.

Lamento que el ejemplo no haya sido seguido y que la propuesta de un mejor monitoreo del capital volátil continúe ausente de la agenda de los países con mayor influencia sobre la arquitectura financiera internacional. Conviene recordar que la hipótesis de la regulación de los flujos financieros estuvo en el programa y fue aceptada en las negociaciones de Bretton Woods.

En el artículo VI del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional se prevé la posibilidad de que el FMI solicite a un Estado Miembro que adopte medidas de control para contener la fuga excesiva de capital y el consiguiente recurso a las reservas de la organización.

Es verdad que los dos principales arquitectos de Bretton Woods, John Maynard Keynes, que asesoraba al Exchequer, y Barry Dexter White, del Tesoro americano, discrepaban sobre el grado de autonomía del Fondo y la disponibilidad de reservas.

Keynes esperaba que el FMI constituyera un verdadero banco central internacional, que sirviera de contrapunto al poder económico norteamericano, reuniendo, entre otras prerrogativas, la de crear su propio instrumento de crédito.

Por su parte, Barry White veía el Fondo como una institución destinada a asegurar el crecimiento equilibrado del comercio mundial de manera tal que preservase el papel central del dólar en las finanzas internacionales. Y así fue creada la institución, anclada únicamente en el dólar.

Sin embargo, White pronto comprendió que la estabilidad del dólar correría peligro con el aumento vertiginoso que se anunciaba del comercio mundial y la necesidad de una expansión equivalente de las reservas internacionales.

Pasó pues a apoyar la posición de Keynes, y llegó a proponer la revisión de los estatutos del Fondo, a fin de permitir la creación de reservas propias. La propuesta no prosperó. Sólo dos décadas después se aceptaría la enmienda para introducir la figura de los derechos especiales de giro, aunque en un volumen sumamente limitado. Y el hecho es que hasta hoy continúa postulándose la ampliación de los DEG, a fin de crear un colchón de reservas que pueda amparar mejor a los países con problemas coyunturales.

Al hablar de la importancia de la democracia para la fundamentación de nuestra política externa, no puedo dejar de hacer mención al Mercado Común del Sur. El Mercosur nació gracias a la democracia, que permitió que se disiparan las rivalidades y se afianzara la confianza entre Brasil y Argentina. El proceso se desarrolló bajo la égida de la democracia, con la participación de las respectivas sociedades nacionales. Por su eficacia, la cláusula democrática inspiró la adopción de mecanismos semejantes en la Cumbre de América

del Sur, en Brasilia, y, en el ámbito hemisférico, en la reunión de Quebec.

Sin la democratización del Cono Sur, el Mercosur no existiría, pero, al existir, integrando mercados, superando crisis coyunturales y produciendo riquezas, promovió la democracia fuera de sus fronteras. Se trata de un círculo virtuoso que confiere autoridad a la lucha de sus Miembros por un orden mundial más democrático.

Concluiría retomando la idea que ha permeado esta conferencia, de que el vínculo entre democracia y desarrollo no está dado, sino que se construye, lo que acentúa – estimo importante resaltar – la responsabilidad política de los grupos dirigentes.

Responsabilidad tanto de no dejarse seducir por el llamado fácil del populismo, amigo del autoritarismo, como también, y sobre todo, de tener la osadía de actualizar posiciones, de renovar conceptos, de explorar nuevos caminos, siempre que así lo recomiende el bien común.

No fueron pocas las situaciones en que se planteó este desafío para quien estuvo en el ejercicio del poder en la América Latina de los años noventa. Me refiero a situaciones en que la omisión inexorablemente supondría el costo de arrastrar al país al pasado, a fórmulas anticuadas.

Frente a la globalización, o a su carácter ineluctable, cabía explorar el modo de inserción internacional más ventajoso para nuestros países, sin la fantasía de soluciones autárquicas, pero con la conciencia de que el proceso tiende a generar efectos asimétricos, a perpetuar desigualdades.

Al acercarse el fin de la década, este tipo de desafíos siguen vigentes. En ellos está en juego más que el desempeño económico de nuestras democracias. También se pone en tela de juicio la capacidad de plasmar, por el método democrático, un concepto de desarrollo diferente de aquel que marcó nuestra experiencia histórica. Un desarrollo que no sea excluyente, que contemple a todos. Un desarrollo que permita erradicar la miseria, que elimine la indigencia en que continúan viviendo millones de latinoamericanos.

Pero para que tal declaración no suene vaga o aun demagógica, es preciso delinear “una nueva agenda de crecimiento”. En la última década quedó claro que, en las circunstancias actuales, no hay espacio para el cierre de las economías, ni para el financiamiento inflacionario del consumo y de la inversión, ni siquiera, incluso en el caso de los países de desarrollo intermedio, para el retorno puro y simple a la política de sustitución de importaciones.

Pero ello no significa necesariamente la aceptación de lo que se ha dado en llamar la “ortodoxia monetaria” o el “Consenso de Washington”. Tal es así que nuestros países han ampliado las políticas educacionales, creado redes de protección para ofrecer alguna perspectiva a los más pobres y reorganizado la administración pública y la estructura del Estado. Salvo pocas excepciones, no se ha caído en la visión denominada neoliberal de un Estado mínimo.

Llegó la hora de – junto con el esfuerzo que se está haciendo de aumentar continuamente la productividad y ganar mercados externos – recuperar, gradualmente, también el mercado interno. Fácil de decir, difícil de hacer. Pero no imposible.

Tal vez la cuestión básica – y aquí entramos de lleno en la relación entre economía y política – sea comprender lo más difícil: como no hay posibilidad alguna de romper con las reglas fundamentales del juego, ni hay milagros, el camino es largo y los líderes responsables, desgraciadamente, deben ofrecer “sudor y lágrimas”.

Pero es evidente que el sudor y las lágrimas sin recompensa llevan al desaliento (a la insatisfacción social, a disturbios puntuales, a la desmoralización de los gobiernos), en lo que se identifica con promesas populistas. De manera que el camino del progreso lento – y no hay otro – sólo es aceptable si representa un progreso continuo y para todos.

En nuestros liderazgos políticos ha faltado firmeza para demostrar que el camino es arduo. Es más, ha faltado también la comprensión – nacional e internacional – de que sin retribución adecuada en términos de elevación de la calidad de vida, no sólo corre peligro la democracia, sino que la propia economía no despega.

Muchas gracias.