

## DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DEMOCRACIA

Por **Oscar Muñoz**

Este documento tiene por objeto llevar a cabo una reflexión exploratoria sobre el problema de la democracia en algunos países de América Latina, desde el punto de vista de la mediación que significa el proceso de la distribución del ingreso.

Bajo distintas modalidades, un gran número de países de la región ha vivido la experiencia de los regímenes autoritarios que siguen a la ruptura de la democracia. En varios de estos regímenes hay diagnósticos comunes sobre la crisis del sistema y modelos de políticas económicas que guardan gran similitud entre sí, con las variantes naturales de cada caso particular. Pero estos regímenes no están exentos de una dinámica política y económica, derivada de la interacción que se produce entre las diversas fuerzas sociales. Es por esto que al cabo de períodos más o menos prolongados, según los casos, vuelve a resurgir el tema de la democracia, ya sea como un objetivo permanente de las grandes mayorías nacionales o como el modo de volver a enfrentar problemas sociales que no encuentran solución.

El problema central que se analiza en este trabajo es el rol que desempeña la pugna por la distribución del ingreso en la pérdida de la democracia y las exigencias que plantea su restablecimiento. No pretendemos referirnos a todos los países que han tenido esa experiencia, sino tan solo a aquellos que se caracterizan por su menor tamaño, aunque por un nivel de industrialización relativamente avanzado dentro del cono sur. Este marco es fuertemente condicionante de muchas de las hipótesis que se plantean. El método de análisis se basa en el estudio del proceso de acumulación de capital y el papel que cumple el Estado. Diversas corrientes de pensamiento sirven de sustento teórico a este análisis. Por una parte, se recoge el debate originado en la tradición keynesiana y post-keynesiana sobre la acumulación de capital y la distribución del ingreso en las economías capitalistas centrales. Esto tiene por objeto destacar algunos rasgos de la dinámica distributiva que son inherentes al capitalismo. En segundo lugar se utilizan algunos planteamientos efectuados por los enfoques estructuralistas latinoamericanos respecto tanto de la inserción internacional dependiente de América Latina y sus efectos sobre el crecimiento, como respecto de la segmentación del aparato productivo y de los mercados laborales y sus efectos distributivos. Estos enfoques, así como algunas hipótesis planteadas sobre la emergencia de los estados Burocrático-Autoritarios (BA)<sup>1</sup>, permiten ofrecer una interpretación sobre la crisis del Estado y la ruptura de la democracia. Este es el objetivo de la primera parte, en la cual se trata fundamentalmente de perfilar un enfoque de economía política, es decir, de interacción entre procesos económicos dinámicos y actores sociales.

En la segunda parte se discute la viabilidad del modelo de acumulación y distribución del Estado BA. Emerge la conclusión de la inviabilidad de ese modelo bajo una transición democrática básicamente debido a su incapacidad para responder a las necesidades de los grupos más empobrecidos. Pero esa inviabilidad no es condición suficiente para la apertura democrática. Esta supone un acuerdo político entre fuerzas sociales mayoritarias, el cual a su vez surge de la percepción que esas fuerzas tengan de sus intereses y su vinculación con la estabilidad democrática a largo plazo. En el plano estructural, tal acuerdo supone una armonización entre los objetivos que se le asignan al desarrollo y la distribución del ingreso.

Se finaliza con la formulación de las conclusiones centrales.

### I. CRISIS DEL ESTADO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

En esta primera parte se analiza el proceso a través del cual el Estado se ve progresivamente envuelto en los desequilibrios dinámicos del sistema económico-social. Con la ampliación de la esfera de intervención estatal, los límites entre sector capitalista privado y sector estatal se hacen más difusos y los desajustes del sistema económico se convierten en desajustes de la propia economía del sector público. La corrección de éstos supone definiciones políticas, en el sentido de que ellas se orientan por las prioridades establecidas en el sistema de poder prevaletentes. Uno de los factores que mayor incidencia tiene es la generación de los desequilibrios y en los criterios de corrección que tienden a imponerse es la pugna distributiva. Otro factor central es el proceso de acumulación de capital, tanto en lo que se refiere a las fuentes de financiamiento como a la orientación del aparato productivo y de los aumentos de productividad. Pero ambos procesos, el de distribución del ingreso y la acumulación de capital, no son sino dos aspectos del carácter que asume el desarrollo de la economía capitalista.

Se analizará primero el proceso en términos muy simplificados, haciendo referencia al contexto del capitalismo central, sin consideración de los problemas de dependencia externa. Se revisará muy sumariamente la línea de pensamiento seguida por la economía keynesiana y post-keynesiana y sus implicaciones con respecto al rol del Estado. En segundo lugar, se considerará el problema desde el punto de vista de una economía dependiente.

#### 1. DESEQUILIBRIOS EN EL CAPITALISMO CENTRAL

El punto de partida del análisis del desequilibrio que hace la teoría económica moderna es la teoría keynesiana. Esta dejó claramente establecida la posibilidad de que una economía capitalista pueda mantenerse en un estado de desequilibrio sin que las fuerzas espontáneas del mercado tiendan a corregirlo. El desequilibrio se refiere al desempleo masivo y a la existencia de capacidad instalada ociosa. Bajo el enfoque neo-clásico esta situación era imposible si el sistema de precios tenía suficiente flexibilidad. En este caso el ajuste de los salarios -hacia abajo-, haría desaparecer el desempleo, al menos el involuntario. Una baja general del nivel de precios restablecería el nivel de demanda adecuado al pleno uso de la capacidad física. El análisis keynesiano refutó este enfoque y sostuvo su inoperancia, ya que una caída de los salarios no haría sino agudizar los

<sup>1</sup> En particular Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario", *Revista Mexicana de Sociología*, enero-marzo 1977.

problemas de falta de demanda efectiva. El problema del empleo no depende del nivel de salarios, sino de la demanda efectiva. De aquí la necesidad de una intervención del Estado a través de la política fiscal, para compensar los déficits de demanda efectiva. Por lo tanto, que el sistema se acerque o no a una situación de equilibrio con pleno empleo dependerá del comportamiento de los inversionistas privados y del Estado. Aquél depende fundamentalmente de las expectativas que se forman los capitalistas con respecto a las ganancias futuras y de la confianza en el sistema, la que a su vez se ve influida por las políticas públicas.

Harrod extendió el análisis en forma dinámica. El nivel de inversión que asegura el pleno empleo en un período determinado, puede ya no serlo en un período siguiente. Por una parte, hay un crecimiento de la fuerza de trabajo. Pero, por otra, está el problema de las condiciones bajo las cuales los inversionistas van a volver a realizar la inversión del período anterior. Cada inversión aumenta la capacidad productiva del sistema. Por lo tanto, no se volverá a realizar la inversión "de equilibrio" a menos que aumente también la demanda final, de modo que se justifique aquélla. De aquí la conclusión de Harrod, de que un equilibrio dinámico requiere un permanente aumento de la demanda efectiva y de la capacidad instalada, a través de la expansión sostenida de la inversión. De nuevo, nada asegura que en un sistema capitalista competitivo se alcancen las condiciones necesarias para sostener un crecimiento equilibrado de ese tipo. Si se lo logra, los acontecimientos coyunturales o simplemente los cambios de expectativas que acompañan el desarrollo capitalista, pueden interrumpirlo. El Estado puede, al igual que en el sistema keynesiano, intervenir ya sea por medio de la política económica para modificar los desajustes o directamente a través de la inversión pública, no sólo para alterar el ritmo de crecimiento de la demanda sino también para enfrentar eventuales cuellos de botella en la expansión de la capacidad productiva. Por la existencia de rezagos o expectativas demasiado rígidas, Keynes y Harrod sostuvieron que las políticas directas son más eficaces que las políticas indirectas.

Las implicaciones de la teoría keynesiana para la definición de las políticas económicas en los países capitalistas centrales se circunscribieron principalmente a los problemas de regulación de la demanda global. Pero no fue ésa la única ni la principal contribución keynesiana. La teoría había dejado en evidencia un principio dinámico de la economía capitalista: el rol significativo que juegan los inversionistas, por encima del que tienen los consumidores o los trabajadores. La teoría neoclásica, criticada por Keynes, en sus esquemas de equilibrio general consideró la economía como un sistema en que todos los agentes económicos participan por igual y de cuya interacción se deriva un equilibrio armónico y espontáneo, con plena utilización de los recursos, salvo que hubieren imperfecciones en los mercados o políticas "erróneas". Keynes demostró que los inversionistas tienen la iniciativa principal en el logro del pleno empleo y de la formación de capital. El estado cumple así un papel subsidiario imprescindible: complementa y estimula esas iniciativas. Sin éste, el sistema se debilita<sup>2</sup>

Esta proyección de la teoría keynesiana no fue adecuadamente valorada. Una excepción la constituye la corriente de análisis iniciada por Kalecki<sup>3</sup>. Esta ha demostrado que bajo los supuestos simplificadores de una economía competitiva, cerrada y privada, el comportamiento dinámico de los inversionistas determina no sólo el ritmo de crecimiento y acumulación de capital y la trayectoria del empleo, sino también la participación de los asalariados en el ingreso. Dadas las propensiones a ahorrar de capitalistas y trabajadores, hay una relación directa entre velocidad de acumulación de capital y participación del capital en el ingreso. Mientras más alta es la propensión a consumir de los capitalistas, más baja resulta ser la participación de los asalariados, *certis paribus*. Si los trabajadores son capaces de fijar salarios mínimos, a través de los sindicatos o de su influencia política, surge un conflicto distributivo que puede resolverse o en desocupación (si los capitalistas persisten en determinados márgenes de ganancias y reducen las inversiones) o en inflación. Kalecki planteó cómo detrás de la negociación de capitalistas y trabajadores, están la estructura de los mercados, el poder de los sindicatos y más general, la propia estructura socio-política<sup>4</sup>.

Como consecuencia del conflicto distributivo entre capital y trabajo y del efecto que aquel tiene sobre las expectativas de los inversionistas y los "estados de confianza", surgen fluctuaciones económicas de origen político, a las cuales no puede sustraerse ni siquiera la política fiscal y monetaria. En efecto, cuando existe una situación de alto desempleo, capacidad ociosa y estancamiento, los propios grupos empresariales se manifiestan por una política fiscal activa y expansionista. La capacidad ociosa les afecta negativamente sus márgenes de ganancias y les hace incurrir en mayores costos de capital de trabajo por la acumulación de inventarios. El estado puede aplicar una política fiscal expansiva de carácter no inflacionario, a través de un aumento del gasto fiscal. Ni siquiera debe significar esto un déficit fiscal, puesto que los efectos multiplicadores del mayor gasto también se traducen en aumento de los ingresos fiscales, por mayor recaudación tributaria. Sin embargo, a medida que disminuye el desempleo y la capacidad instalada se utiliza más plenamente, pueden surgir presiones inflacionarias debido a la presencia de cuellos de botella en la estructura productiva o debido a que los sindicatos adquieren mayor poder negociador y comienzan a tener éxito en el planteamiento de demandas salariales más agresivas.

El mayor poder negociador de los sindicatos suele ir acompañado de un mayor número de conflictos sindicales, los que pueden afectar negativamente las expectativas de los inversionistas privados. En esta coyuntura es muy decisivo el comportamiento que siga el estado. En el plano fiscal y monetario, si se atribuye la aceleración inflacionaria a un exceso de

<sup>2</sup> Véase en particular el capítulo 24 de la *Teoría General de Keynes*. Una breve, pero muy ilustrativa reseña de las interpretaciones dadas a la teoría keynesiana se encuentra en Joan Robinson, "The Age of Growth", *Challenge*, mayo-junio 1976 y John Cornwall, "Post-keynesian Theory: Macrodynamics", *Challenge*, mayo-junio 1978.

<sup>3</sup> Una síntesis de este enfoque y de la teoría keynesiana ha dado origen a un pensamiento post-keynesiano impulsado principalmente por Joan Robinson y Nicolás Kaldos. Véase la reseña de Eichner y Kregel "An Essay on post-keynesian Theory: A new Paradigm in Economics", *Journal of economics Literature*, diciembre 1975.

<sup>4</sup> M. Kalecki "The distribution of the national income", en American Economic Association, *readings in the Theory of Income Distribution*, 1949. "Aspectos políticos del pleno empleo", *Economía y Administración*, Concepción, Chile, N° 16, 1970. "Class Struggle and the Distribution of National Income", *Kyklos* 24 (fasc. 1) 1971. Ver también Edward Nell, "Economics: The Revival of Political Economics", en R. Blackburn (ed.) *Ideology in Social Science*, Fontana, 1972 (pp. 93-94) y G. Faiwell, "Reflections on Kalecki's Theory of Political Business Cycle", *Kyklos* 27 (fasc. 1), 1974.

gasto y se opta por volver a una política más ortodoxa, habrá restricción del gasto fiscal y en especial de la inversión, generando efectos multiplicadores negativos. En el plano sindical, si asume una política dura hacia los sindicatos, corre el riesgo de agudizar los conflictos laborales, sin que necesariamente las demandas salariales se restrinjan. En consecuencia, la situación se hace muy inestable y el Estado se convierte en actor central.

La propia base del poder político del Estado se ve expuesta a las fluctuaciones de la coyuntura económica. La aceleración inflacionaria y la mayor actividad sindical son perjudiciales electoralmente para las fuerzas progresistas y fortalecen las posiciones conservadoras. Estas son favorables a los principios del presupuesto fiscal equilibrado, minimización del gasto público y dureza hacia los sindicatos. Por lo tanto, la coyuntura expansiva termina su fase con el resurgimiento de las fuerzas políticas conservadoras, que imponen una política ortodoxa. Con esto se inicia un nuevo ciclo recesivo. El crecimiento se torna un proceso inestable, caracterizado por políticas de corta duración y fácilmente reversibles.

## 2. EL CAPITALISMO PERIFÉRICO

El enfoque anterior permite entender ahora algunos aspectos del funcionamiento del capitalismo de Estado periférico, si es que se le utiliza a partir del contexto histórico que corresponde a estos países. Téngase presente que se hace referencia al capitalismo de Estado de los países que ya han recorrido algunas etapas de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En primer lugar se plantea el problema de cómo se constituyen los agentes inversionistas y cómo desempeñan su papel a lo largo del proceso de desarrollo. En segundo lugar y muy vinculado a lo anterior, está el problema de la interacción que se produce entre las demandas reivindicativas de los trabajadores, las aspiraciones por mayores niveles de consumo de los grupos medios y de la propia burguesía nacional y el comportamiento inversionista de ésta.

Ahora bien, en el caso de una economía dependiente es necesario incorporar algunos elementos adicionales al análisis. Básicamente se trata del rol subordinado que tiene esta economía en la división internacional del trabajo, por una parte; y de los desequilibrios estructurales que presenta la economía interna, los que se traducen en la coexistencia de modos de producción muy desiguales y en la exclusión de importantes sectores sociales del proceso de modernización. Se analizará en esta sección el efecto que tienen estas cuestiones sobre el funcionamiento del capitalismo de Estado periférico.

Un efecto fundamental es que el estado deja de ser subsidiario, como en el capitalismo central, y asume un rol básico de conducción del proceso de acumulación de capital. La experiencia del desarrollo que ha habido en América Latina demuestra que la expansión del sector público y del aparato estatal ha sido una condición *sine qua non* para el avance del proceso de industrialización y el afianzamiento de los sectores empresariales domésticos. Primero, la crisis del modelo de desarrollo hacia afuera demostró la inviabilidad de un proceso de modernización, cambio tecnológico y aumento de las inversiones en base a la explotación de sectores cuya demanda en los mercados internacionales es extraordinariamente fluctuante. Sin duda fue una gran simplificación del problema, menospreciar la contribución que los sectores primarios exportadores pueden hacer al desarrollo. Pero también es comprensible que las crisis que siguen a la primera guerra mundial y en particular la crisis mundial de los 30 hubieran debilitado las expectativas que se tenían en el modelo de desarrollo hacia afuera. Esta fue la coyuntura propicia para que otros intereses, por largo tiempo latentes, como eran los capitalistas nacionales de los sectores industriales pudieran volcar a su favor la acción de un estado que ya había llegado a ser económica y políticamente poderoso<sup>5</sup>. Las políticas de industrialización de los 40 no sólo renuevan un proceso de desarrollo interrumpido, sino que además significan el traslado del centro de gravedad desde el núcleo capitalista exportador al núcleo industrial y financiero nacional.

Con la etapa de la "industrialización consciente"<sup>6</sup>, el propio Estado entra a participar del proceso, en calidad de socio del sector empresarial. En tal calidad dicta las reglas del juego, desplazando sus compromisos políticos con los grupos tradicionales del poder. Con todo, esto no implica una ruptura con esos grupos tradicionales o que el Estado atente directamente contra sus intereses. Se trata, más bien, de un desplazamiento de los compromisos del Estado frente a una progresiva diferenciación de intereses de los grupos oligárquicos tradicionales.

Con al alianza entre el estado y la burguesía industrial surgen nuevos principios dinámicos. En primer lugar, las expectativas de ésta se formulan teniendo en consideración un estado comprometido con el proceso, lo que significa protección y mercados. En segundo lugar, una manera de reducir el riesgo del sector privado es logrando que el estado asuma las inversiones menos seguras o inciertas y las menos rentables. En tercer lugar, la capacidad del Estado de obtener recursos financieros, ya sea internamente o en el exterior, le permite a las empresas acceder a un financiamiento subsidiado de sus inversiones. Este es un incentivo para la formación de capital, pero tiene la consecuencia lateral de que la eficiencia de las operaciones productivas es menos condicionante del crecimiento de las empresas. Puede implicar también la liberación de los recursos propios para inversiones especulativas de corto plazo. En cuarto lugar, aunque relacionado con el segundo aspecto, el Estado es un medio eficaz para asegurar la disponibilidad de mano de obra en las condiciones requeridas por el sistema industrial. Esto involucra tanto las condiciones de capacitación técnica adecuada las tecnologías modernas, como la disciplina laboral que queda implícita en la legislación del trabajo y civil. En quinto lugar, el estado puede aplicar políticas de gasto compensatorio de corto plazo como corrección de las fluctuaciones que experimenta la actividad económica (o el impacto de las fluctuaciones internacionales). Finalmente, y no poco importante, la información que el Estado centraliza y pone a disposición de las empresas es un activo de gran valor para éstas.

<sup>5</sup> Esto es especialmente válido en el caso chileno. Ver O. Muñoz y A. M. Arraigada, "Orígenes del Estado empresarial en Chile", *Estudios Cieplan* N° 16, 1977.

<sup>6</sup> Según expresión de Carlos Lessa, "Dos experiencias de política económica: Brasil-Chile (una tentativa de confrontación)", *El trimestre Económico* N° 135, 1967.

Como contrapartida de estas funciones estimuladoras, la acción del estado impone costos sobre la actividad productiva, que se traduce en tributación, costos de trabajo, contribuciones de seguridad social, etc. Estos son los costos directos. También hay costos indirectos. Dependiendo de la configuración política y del grado de organización de los trabajadores, el Estado puede asegurar una participación creciente de los asalariados organizados en el ingreso con cargo a los aumentos de productividad del sistema, no sólo a través de los salarios reales sino también a través de los bienes públicos destinados a los trabajadores y de las políticas de bienestar social. Las mismas políticas proteccionistas, sobre todo cuando se aplican a actividades intermedias cuyos productos son insumos de otras, imponen costos adicionales a éstas que modifican la situación distributiva. El estado se convierte, así, en centro de pugnas por la redistribución del ingreso.

A medida que trascurre la ISI, sustentada por la creciente intervención del Estado, la estructura social se hace más compleja. En efecto, el propio sector capitalista nacional se diversifica entre un sector que asume un marcado carácter oligopolio, estrechamente vinculado a la vieja oligarquía exportadora y financiera, y un sector semi-competitivo, organizado en base a la pequeña y mediana industria. Mientras el sector oligopolio participa fuertemente del progreso técnico y de acumulación de capital, modernizando sus tecnologías y concentrando el grueso de los recursos financieros, incluidos aquellos que moviliza el Estado, el sector semi-competitivo mantiene tecnologías de carácter tradicional, con un lento crecimiento de la productividad de sus ingresos.

Por su parte, la masa laboral también se hace crecientemente heterogénea, dando origen a grupos de interés según su vinculación a unos u otros estratos empresariales. Dentro del propio aparato del estado se desarrollan grupos formales de interés, como consecuencia de la expansión del empleo público y de la profesionalización de las actividades estatales. La presión de estos diversos grupos de interés por adquirir una representación en el sistema de poder es un desafío tanto la institucionalización del Estado que debe manejar los conflictos laborales, como a la capacidad productiva de la economía que debe dar respuesta a las demandas distributivas.

Desde el punto de vista económico, hay otro aspecto de la economía periférica que se va a constituir en creciente presión sobre el Estado. Como es sabido, una característica de la ISI, como se ha dado en América Latina, es la creciente dependencia de los países centrales en diversos planos. La ISI no hizo menos vulnerables a las economías de las fluctuaciones de los mercados internacionales de productos primarios. Por el contrario, hizo más compleja esa dependencia, ya que ella se verifica a través de la inversión y del funcionamiento del sector industrial. Las crisis de balanza de pagos afectan directamente a la inversión, por su componente importado, y a la actividad industrial, por sus importaciones de bienes intermedios. Por otra parte, afectan también a las finanzas públicas y por esta vía intensifican los efectos negativos sobre la inversión y el empleo.

La estrategia seguida por los gobiernos fue el endeudamiento externo y la apertura cada vez menos restrictiva al capital extranjero, bajo la expectativa de que estos recursos externos permitirían aliviar coyunturas desfavorables de balanzas de pagos. La experiencia es que los alivios coyunturales dieron lugar a rigideces estructurales cada vez más difíciles de superar, impuestas por el crecimiento acumulativo de los servicios de la deuda externa y de los capitales privados extranjeros.

Por otra parte, el alivio coyuntural que podían experimentar las finanzas públicas, ya sea debido a las entradas de capitales extranjeros o a mejoramientos de los precios de exportación, se tendió a constituir en válvula de escape a las presiones que se generaban desde la base socio-política interna y que se describieron antes. En efecto, las presiones internas por elevar el gasto público para corregir una recesión o las demandas sindicales de los empleados públicos por aumentos de remuneraciones, encontraban salida con un bajo costo político mediante el aprovechamiento de esos recursos externos. Naturalmente, cuando las coyunturas externas cambiaron desfavorablemente y los recursos de capital se hicieron escasos o los precios de exportación cayeron por debajo de sus niveles previos, el frente interno se hizo doblemente vulnerable, ya que las nuevas presiones no podían ser satisfechas y aun, el equilibrio fiscal podía requerir una vuelta atrás en los niveles de gasto. Siendo las remuneraciones del sector estatal rígidas a la baja, el único camino terminaba siendo la restricción de la inversión pública, estacando así la contribución del Estado a la acumulación.

Esta dinámica del proceso de acumulación bajo condiciones de un capitalismo periférico tiene una serie de consecuencias para el proceso distributivo.

En primer lugar, a fin de garantizar la permanencia del proceso de acumulación cuando tiende a verse interrumpido, el estado se ve obligado a negociar condiciones más favorables para el sector oligopolio y para el capital extranjero. Esto se instrumentaliza en las políticas tributarias, de precios, salarios, tarifas y franquicias regionales, entre las principales. También se manifiesta en las prioridades de inversión, al canalizarse los recursos, tanto públicos como privados, a campos de actividad que presentan un atractivo para esos sectores, tanto por la elasticidad ingreso de la demanda, como por la tecnología que se incorpora.

En segundo lugar, y desde el punto de vista de los trabajadores, aquellos grupos más vinculados al sector oligopolio por su mayor poder de negociación pueden satisfacer mejor sus demandas salariales y reivindicativas en general. Entre los trabajadores del estado, esto sucede con los que se insertan en el aparato productivo y que tienen como patrón de referencia los niveles remunerativos del sector privado oligopolio. En cambio, los trabajadores públicos ligados a sectores de servicios sociales y a la burocracia, como también el resto de los trabajadores del sector privado que participan preferentemente en el sector semi-competitivo, se ven obligados a aceptar niveles estacionarios de salarios reales y un riesgo creciente de desocupación.

De este modo, el centro de gravedad de la acción del estado ha debido orientarse cada vez más hacia el problema distributivo y hacia la conciliación de los intereses de gran capital -nacional y extranjero-, y del trabajo organizado. Este ha sido el sesgo de las políticas de ingresos y laborales.

La crisis del Estado surge cuando los sectores tradicionalmente excluidos del proceso de negociación irrumpen en la estructura política. En la medida que los sectores populares ligados a las actividades tradicionales, los subempleados urbanos

y los campesinos empiezan a demandar una mayor participación y a reivindicar sus intereses al margen del sistema institucional establecido, se constituyen en una amenaza creciente sobre el sistema. No es que ésta sea la causa directa de la crisis del Estado. Se trata más bien de que con la organización creciente de los sectores excluidos, la institucionalidad del Estado se hace incapaz de regular todas las demandas. La dinámica de la recesión y expansión que se mencionó antes se torna explosiva y por lo tanto, envuelve también a los trabajadores organizados y al gran capital. De modo que no es contradictorio con la irrupción de los grupos excluidos el hecho de que la crisis se plantee a partir de las acciones políticas concretas que emprende el trabajo organizado, sobrepasando los umbrales de tolerancia del gran capital.

La otra condición necesaria de la ruptura de la democracia y de la emergencia del Estado BA es la intervención militar del sistema político. La motivación militar puede ser muy diferente a la anterior. Es probable que los desequilibrios económicos de corto plazo (inflación acelerada, desabastecimiento, crisis de balanza de pagos) y el deterioro del orden público que resulta de los enfrentamientos, sean las causas directas de la intervención militar. Estas pueden verse reforzadas cuando además hay riesgo alto de militarización espontánea de grupos civiles antagónicos, lo que marcaría el umbral tolerable para las fuerzas armadas.

Se da así una coincidencia entre las motivaciones del gran capital de la burguesía industrial e incluso de algunos grupos medios, por un lado, y de las fuerzas armadas, por otro. Mientras éstas persiguen el restablecimiento del orden público y el control de poder para-militares, aquellos buscan la recuperación del poder económico y el avance a nuevas formas de acumulación de capital.

El Estado BA se constituye en una nueva forma de dominio político y económico, ejercida por las fuerzas armadas y por el gran capital nacional que busca asociarse al capital internacional<sup>7</sup>.

La regresión distributiva es la palanca fundamental que permite ejercer ese dominio. Aquélla se produce a través de un modelo de política económica que genera desempleo abierto y masivo y una comprensión salarial a niveles incluso inferiores a los de subsistencia. El desempleo masivo asegura la inactividad sindical<sup>8</sup>. La comprensión salarial permite una nueva etapa de acumulación de capital -financiero o real- por parte de la élite oligárquica. La acumulación de capital necesita un destino, es decir, una estructura productiva de la economía que asegure su viabilidad a largo plazo. A este objetivo se encamina el modelo de largo plazo: en una economía pequeña, la apertura irrestricta del exterior, y en las economías de gran tamaño, la "profundización" de la industrialización<sup>9</sup>.

Pero el Estado BA -y su aliado directo, el gran capital-, no persigue sólo un dominio político y una nueva fórmula de desarrollo económico. Su objetivo de fondo, y es aquí donde se produce la convergencia militar-gran capital, es abordar la construcción de un nuevo sistema de organización económico-social capaz de superar la creciente ineficiencia del tradicional capitalismo de Estado que siguió a la segunda guerra mundial, y capaz de integrarse al capitalismo transnacional. El capital monopólico necesita la integración al capitalismo transnacional como fuente de acumulación y de tecnología; el establecimiento militar la necesita para su propia modernización y como base de eventuales alianzas geopolíticas. La manifestación más directa de la ineficiencia del capitalismo de Estado es la creciente crisis fiscal y de balanza de pagos y su consecuencia, la espiral inflacionaria. Una expresión más oculta es su incapacidad para regular las demandas que los diversos grupos sociales, incluidos los militares, ejercen sobre el Estado. Estas son, en definitiva, demandas sobre la distribución y el contenido del producto social.

Por esta razón, un debate sobre la transición democrática no puede dejar de considerar que toda la organización económica y social, y, desde luego, del Estado, ha hecho crisis y debe ser reconstruida. Para algunos, la única salida eficaz a esta crisis es la integración plena al capitalismo transnacional. Para otros, el problema relevante es cómo construir un sistema viable dentro de las restricciones de la política internacional que, superando las ineficiencias del capitalismo de Estado tradicional, garantice al mismo tiempo una presencia activa de los sectores populares en la toma de decisiones y dé respuestas eficaces a las demandas de los grupos más empobrecidos de nuestras sociedades.

## II. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

En esta segunda parte se discuten los fundamentos de una transición democrática a partir del Estado BA. Se plantean tres problemas. El primero se refiere a la viabilidad del modelo de acumulación y distribución impulsado por el Estado BA. Este se evalúa en función de su capacidad de dar cumplimiento a ciertos objetivos nacionales que podrían legitimar el régimen. Entre esos objetivos ocupa un lugar preferente el logro de un bienestar material para toda la población, al menos a mediano plazo. La regresión distributiva que acompaña las primeras etapas del régimen BA ha sido justificada en términos del costo de la estabilización que habría sido necesario imponer a los trabajadores. Pero, superadas estas etapas, se postula una mayor capacidad de modelo de crecimiento para redistribuir que otras alternativas.

La discusión del primer problema arroja severas dudas sobre la capacidad redistributiva del modelo, en plazos socialmente razonables. Esto es tanto más válido cuanto más se reconoce que la democratización es un objetivo en sí mismo para las grandes mayorías nacionales. Pero la superación del Estado BA supone un acuerdo político mayoritario, cuyas condiciones deben ser especificadas. Por lo tanto, el segundo problema se refiere a los condicionantes políticos para iniciar una transición democrática.

---

<sup>7</sup> O'Donell, *op. Cit.*

<sup>8</sup> Ver Pizarro, "Hacia una interpretación global de la evolución de la huelga y del sindicalismo en Chile entre 1890 y 1970, mimeo, *Cieplan*, Santiago, 1978.

<sup>9</sup> O'Donell, *op.cit.*

En tercer lugar, está el problema del modelo de desarrollo que puede servir de sustento estructural al acuerdo político. Esta se define a partir de los intereses mayoritarios de largo plazo que deben ser considerados. Pero estos intereses son complejos y, eventualmente, conflictivos entre sí por lo que requieren de estrategias que permitan armonizarlos unos con otros.

Estos problemas se discuten sucesivamente, recordando una vez más que se tiene como marco de referencia el caso de países chicos, medianamente industrializados.

### 1. LA VIABILIDAD DEL MODELO DE ACUMULACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL RÉGIMEN BA

Simplificando los términos, este modelo se caracteriza por:

1) privatización de un amplio número de actividades económicas realizadas previamente por el Estado; 2) entrega al mecanismo del mercado de funciones en las cuales el Estado había intervenido progresivamente, ya sea para impulsar o corregir, como la asignación de recursos, acumulación de capital y distribución del ingreso; 3) apertura amplia y drástica de la economía al exterior; 4) no interferencia del Estado en el sistema de precios; 5) atracción irrestricta de capitales extranjeros.

Estas condiciones, que en la literatura económica ortodoxa aparecen como la panacea de un sistema económico, en la práctica y como es bien sabido, se traducen en el control irrestricto del sistema económico por grupos de poder económico que constituyen el gran capital nacional en alianza con grupos financieros internacionales. El Estado reduce su rol a la contención de las demandas laborales, a la transferencia de recursos hacia los sectores de la población que arriesgan quedar por debajo de los niveles de subsistencia y asegurar la movilidad internacional de capitales, compatible con una relativa estabilidad interna de precios.

En algunos casos, el modelo parece alcanzar resultados espectaculares en términos del ritmo de crecimiento del producto. Incluso parece avanzarse en el logro de una de las más viejas aspiraciones de los países latinoamericanos: la diversificación de la base exportadora. Se ha llegado a hablar de "milagros económicos", a pesar de reconocerse sus más fervientes partidarios el sacrificio de equidad distributiva que implica el modelo. En efecto, el aparente éxito en términos de crecimiento va acompañado de un gran empobrecimiento de los sectores laborales e incluso de grupos medios. Dos razones, a juicio de los defensores del modelo, reducirían la gravedad del problema distributivo. La primera es que su intensidad sería un fenómeno de transición. En efecto, se supone que con un alto ritmo general y sostenido de crecimiento y con un menor precio relativo del trabajo, la demanda de este factor debería ir absorbiendo gradualmente la fuerza laboral desempleada y subempleada. Se produciría un "rebalse" de los beneficios de crecimiento a favor de los grupos más pobres, a medida que se alcancen niveles superiores de ingreso. La segunda razón es que, desde el punto de vista del bienestar social, no importan tanto las desigualdades relativas como que se tienda a superar la pobreza absoluta, como quiera que se la mida. Si todos los grupos sociales elevan sus ingresos reales y los que están en situaciones de extrema pobreza logran salir de ella en plazos prudentes, ¿qué importancia tendría que los grupos altos obtuvieran mejoramientos relativamente mayores, y que la desigualdad relativa aumentara? Lo importante, de acuerdo a este enfoque, sería la erradicación de la pobreza absoluta, definida de acuerdo a la estructura social y política prevaleciente. La mayor desigualdad relativa sería el precio necesario de pagar para asegurar un alto ritmo de crecimiento que permitiera tales resultados.

Uno de los mecanismos que propone la ortodoxia para abordar el problema de los grupos pobres durante la transición a una eventual mayor igualdad es la vía del subsidio directo, sin mayores intervenciones del sector público en los mercados de bienes y servicios. Se postula que sería más eficiente dejar actuar libremente a los mercados y subsidiar a los grupos más pobres para que éstos participen en los mercados como cualquier consumidor. En algunos casos, esta política se postula incluso para servicios como la educación, la salud, la previsión o bienes tan básicos como la vivienda. Se supone que estos grupos, cuyo poder adquisitivo sería complementando con los subsidios, podrían tener un peso suficiente como para inducir a través de sus demandas en el mercado una oferta suficiente de esos bienes esenciales de consumo. Incluso tendrían la ventaja de poder influir sobre la calidad de los bienes o poder optar entre distintas alternativas de consumo. Es la interpretación clásica del funcionamiento del mercado que ofrecen los libros de texto.

Hay varios aspectos cuya consideración permite objetar la validez del enfoque mencionado. Ellos se refieren a las distorsiones e ineficiencias que genera el sistema impulsado; a la viabilidad, en algunas economías más pequeñas, de sustentar el crecimiento en el capital internacional y a las contradicciones que surgen entre los intereses de algunos grupos de poder, en particular, entre algunos grupos medios y las nuevas élites.

Las distorsiones e ineficiencias del modelo se refieren al significado y al costo del patrón de asignación de recursos que generan las desigualdades. La corrección de las desigualdades extremas por medio de subsidios directos, cuando existen importantes grupos sociales en condiciones de extrema pobreza, pueden traducirse en tales demandas de recursos públicos que hagan necesario imponer cargas tributarias muy elevadas, habida cuenta del peso que implica el gasto militar. En el fondo, esta presión sobre los recursos públicos es consecuencia del desperdicio de recursos económicos que se deriva del desempleo, el subempleo y el consumo suntuario que es inducido por la extrema concentración del ingreso. Es muy difícil que un sistema económico pueda satisfacer simultáneamente el objetivo de garantizar un nivel de subsistencia para una gran masa de población, un nivel de consumo suntuario para una minoría que percibe un porcentaje significativo del ingreso nacional, una alta tasa de desocupación, abierta y disfrazada, y una alta tasa de inversión (sin considerar un elevado coeficiente de gasto militar).

Pero aún suponiendo que fuera posible implementar financieramente un programa de subsidios de magnitud suficiente para satisfacer las necesidades básicas, aparece otro problema de fondo que se relaciona con la capacidad y velocidad del mercado para responder con una oferta a las eventuales demandas por bienes y servicios básicos. El mecanismo de los precios funciona cuando hay elasticidad de oferta. Si ésta es relativamente rígida, lo más probable es un encarecimiento de los bienes.

Es sabido que en las economías en desarrollo la capacidad de proveer servicios de salud, de educación, de vivienda, es extremadamente limitada. Su oferta supone una infraestructura que sólo se desarrolla a largo plazo. Es por lo tanto inevitable una estrategia consciente y una programación de éstas actividades a corto y largo plazo si se quiere asegurar un mínimo de eficiencia. Nada garantiza que el mercado satisfaga estos requisitos. La experiencia es más bien la contraria.

Esta duda es tanto más válida si además ocurre que el ingreso de los grupos altos y elitarios tiende a crecer más rápidamente. La inversión tiende a orientarse hacia aquellos mercados en rápida expansión. América Latina inicia además una nueva fase de su desarrollo, caracterizada por un modelo de apertura al exterior que sucede al modelo de sustitución de importaciones. Es dable pensar que esta transformación deberá incrementar la participación en el producto nacional de los bienes transados con el exterior: una mayor proporción de los bienes producidos se orientará a las exportaciones y una mayor parte relativa del consumo interno será satisfecho con importaciones. Es posible que esto también ocurra con el consumo de bienes esenciales, es decir, que una mayor proporción de éstos se satisfaga con bienes importados y a menores precios relativos que en el pasado. Pero una parte muy importante del gasto de los grupos en extrema pobreza consiste en bienes y servicios que no son objeto del comercio internacional: bienes como la vivienda básica y su equipamiento más indispensable, insumos para la infraestructura urbana mínima, servicios de salud, educación, seguridad social. Todas estas actividades requieren recursos económicos básicos que difícilmente serán orientados hacia ella a través de la acción espontánea de un mercado cada vez más dominado por la apertura indiscriminada al exterior y por el ingreso creciente de los grupos elitarios.

Un segundo aspecto que cuestiona la viabilidad del modelo se refiere a las condiciones de la acumulación de capital. Nuevamente es necesario enfatizar que el análisis que sigue se refiere a una economía dependiente y pequeña, ya que en el caso de economías de gran tamaño la situación puede variar fundamentalmente. El problema de la acumulación se refiere a la cuantía de las inversiones, como a sus destinos.

El modelo basa sus expectativas de crecimiento a largo plazo en la inversión de capitales internacionales. La experiencia de economías pequeñas muestra que esas expectativas no se han estado cumpliendo. Sólo las actividades primarias, explotadoras de recursos naturales para la exportación parecen constituir un campo de interés. En un modelo de política económica que persigue la apertura indiscriminada al exterior de la economía, el sector industrial local pierde atractivo para el capital internacional frente a la alternativa de economías de mayor tamaño o de economías en las que, por encontrarse en etapas más primitivas del desarrollo, los costos del trabajo y de las tasas de tributación son considerablemente más bajos.

Es difícil que la explotación de recursos naturales, aun a gran escala y con tecnología moderna, reemplace al sector industrial en la generación de efectos multiplicadores y de encadenamientos internos a la Hirschman. Una razón es inherente a este tipo de inversión y la otra se relaciona con las características distributivas del modelo global. Desde el punto de vista de la inversión, debe esperarse que el grueso de los bienes de capital sean importados con muy poco contenido nacional. No es el caso de la inversión industrial, que requiere un componente nacional cuando menos para instalaciones físicas, estructuras metálicas, edificaciones, urbanización, etc. que generan efectos multiplicadores significativos. Esto se refuerza si además se consideran los efectos de las demandas de bienes intermedios.

Por otra parte, la inversión industrial modelo ISI estuvo asociada a patrones distributivos que incorporaron a diversos grupos medios y aun a sectores populares de consumo de bienes industriales en los cuales la economía desarrolló ventajas comparativas. El modelo del Estado BA está asociado a un patrón distributivo elitista, que induce una estructura de consumo con alto componente importado. Esta es una razón adicional que explica una baja generación de efectos multiplicadores. Ella es válida, por supuesto, no sólo para las inversiones realizadas por el capital internacional sino también por el capital nacional.

El gran capital nacional difícilmente puede ser fuente de acumulación de capital real bajo el modelo de apertura irrestricta, por razones similares a las mencionadas más arriba con respecto al capital internacional. Pero, a diferencia de éste, el gran capital nacional necesita realizar un proceso de acumulación que le permita mantener el control de la economía y reproducirse a sí mismo. De aquí que pueda entrar a competir o a asociarse con el capital internacional en la explotación de recursos naturales. Pero su destino fundamental es la acumulación financiera y comercial, mediante la apertura de nuevas oportunidades de inversión en los sectores de servicios y en la urbanización. La concentración elitaria del ingreso permite explotar esas oportunidades, aprovechando la alta elasticidad ingreso de la demanda por servicios de los grupos de altos ingresos. Esas oportunidades se abren en los servicios financieros, turismo y recreación, en la salud privada, en comunicaciones, y también en campos como la construcción de lujo, remodelación de las áreas urbanas, apropiación de tierras semiurbanas, etc. Varios de estos campos de actividad se prestan para la introducción de tecnologías muy modernas, con alta intensidad de capital y productividad, que pueden ser motivo de alta rentabilidad. De aquí la imagen de rápida modernización que se desprende de éstas economías, la que pos supuesto sólo alcanza a un sector social minoritario.

Por su parte, el Estado BA también enfrenta serios obstáculos para contribuir a un aumento de la tasa de inversión. La razón fundamental es el peso del gasto militar. Una segunda razón es la ideología del modelo, de restringir la participación del Estado en el campo civil a un mínimo de funciones.

Estas orientaciones del proceso de acumulación de capital en el régimen BA generan dos clases de dificultades. Una es la incapacidad de elevar la tasa de inversión a los niveles requeridos para sostener un crecimiento a largo plazo. La otra es que los usos o destinos de la inversión tienden a alienar el apoyo político de importantes grupos de interés, entre los que se cuentan grupos medios de trabajadores, empleados y profesionales, pequeños y medianos empresarios y comerciantes, y desde luego, la gran masa de sectores populares y campesinos. Estos sectores en general se empobrecen, los últimos por la compresión de sus remuneraciones y acceso a servicios básicos; los primeros por los drásticos cambios en los precios relativos, que encarecen ostensiblemente algunos bienes y servicios básicos en el consumo de los grupos medios: la vivienda, la educación, la salud. La frustración de estos grupos es tanto mayor cuanto más perciben el ascenso social y la suntuosidad del consumo de las nuevas élites.

Por las razones mencionadas, que ponen en duda la viabilidad del modelo de acumulación y distribución, la base estructural del Estado BA se muestra débil. No quiere decir esto que necesariamente ha de conducir a la quiebra del régimen en un plazo determinado. Dependiendo de la dirección política del régimen y de las coyunturas internacionales que deba enfrentar, su horizonte de tiempo puede alargarse o acortarse. Pero lo importante es reconocer los factores que operan en la dirección de un debilitamiento del sistema y que en consecuencia, apuran el replanteamiento del régimen democrático y del modelo de desarrollo.

La apertura a una transición democrática supone decisiones políticas de grupos representativos. En la sección que sigue se discutirán las motivaciones que pueden impulsar a los grupos de interés a apoyar decisiones políticas de democratización y luego, algunas estrategias económicas que pueden ser consideradas.

## 2. EL "PACTO SOCIAL" PARA UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Las contradicciones del modelo de acumulación y distribución que impulsa el régimen BA no son motivo suficiente para la apertura a una transición democrática. Sin duda esas contradicciones operan en la dirección de hacer cada vez más necesaria la restauración democrática, pero no deben confundirse las condiciones esenciales de un proceso con las mediaciones que desencadenan un cambio en el sistema. Esto es lo que hace impredecibles los cambios históricos concretos.

Una transición democrática supone desde luego, entre otras cosas, un acuerdo político entre instancias representativas de grupos amplios de interés, básicamente sectores de la burguesía nacional, de los trabajadores organizados y del Estado. Pero ese acuerdo debe tener un contenido económico que responda a esos intereses mayoritarios, si es que ha de tener alguna viabilidad más allá del corto plazo. El acuerdo debe articularse en torno a un nuevo modelo de acumulación y de distribución.

Desde ciertos puntos de vista, el solo plantearse la posibilidad de un pacto al más lato nivel político entre capital y trabajo puede parecer un tema irrelevante y carente de todo realismo. Sin embargo, debe distinguirse la lógica de funcionamiento del sistema económico-social como un todo, de la lógica y racionalidad de los actores del proceso. Las contradicciones entre capital y trabajo pueden entenderse al nivel del funcionamiento del sistema capitalista, pero ello no impide reconocer la posibilidad de un comportamiento racional de capitalistas y trabajadores que los lleve a concertar pactos válidos para determinados períodos históricos.

Debe tenerse presente que se tiene como marco de referencia un período histórico muy concreto, como es el que corresponde al Estado BA. El sentido de la discusión de un acuerdo político entre capitalistas y trabajadores es explorar el fundamento que podría tener una aceptación por parte de los organismos políticos representativos de objetivos limitados y mutuamente compatibles para sus respectivos intereses en beneficio de la reconstitución del ámbito democrático.

Una primera condición es reconocer la diferenciación entre el gran capital monopólico -industrial y financiero- que busca la alianza del capital internacional, y el capital semicompetitivo representado por la burguesía nacional, que se identifica mucho más con el estado nacional que con el capital internacional.

Esta distinción es fundamental para entender el interés de una fracción del capital por la apertura democrática. Es cierto que bajo el Estado BA la burguesía nacional tiene garantías muy apreciadas, como el control de las demandas laborales, la seguridad en el régimen de propiedad privada, una amplia libertad de mercados y de precios, es decir, lo incentivos propios de la más clásica formulación de un sistema de "*laissez-faire*". Sin embargo, el Estado BA no es el capitalismo clásico: es una etapa del capitalismo dependiente caracterizado además por el militarismo y una nueva concepción de la seguridad nacional, cuyo efecto principal es el armamentismo y una inestabilidad de las relaciones políticas internacionales. La viabilidad económica del capitalismo dependiente requiere la presencia de las empresas transnacionales, no sólo por una eventual contribución de nuevas fuentes de financiamiento de la inversión, sino ante todo por la creación de nuevas oportunidades de inversión y el acceso a la tecnología moderna. Pero la viabilidad política del Estado BA se sustenta en una absorción de recursos para fines militares y de seguridad nacional, que impone una carga incluso al sector capitalista nacional. Esta carga no es sólo impositiva, sino también deriva del fuerte encarecimiento del costo del capital y del crédito.

Tanto la presencia de las empresas transnacionales como el militarismo pueden llegar a constituirse en motivos de conflictos con el capitalismo nacional y en particular, con algunos sectores de éste.

Por otra parte, no debe olvidarse una de las más viejas leyes del funcionamiento del capitalismo y que se refiere a la necesidad de expansión de los mercados a fin de mantener el proceso de acumulación. La regresión distributiva, la expansión de los gastos militares y la apertura indiscriminada al exterior y a las importaciones son obstáculos para la acumulación de capital, especialmente de aquellas actividades no ligadas muy directamente a los mercados de exportación. Se han planteado algunas hipótesis sobre la creación de estímulos para la inversión en las actividades de bienes durables y metal-mecánica en general, basadas precisamente en las crecientes desigualdades. La dinámica del ingreso de los grupos medios y altos permitiría un rápido crecimiento de esas industrias<sup>10</sup>. Esta hipótesis se ha planteado para el caso del Brasil y probablemente sea válida también en economías como la argentina y la mexicana. Difícilmente sea aplicable al caso de economías pequeñas como la chilena o la uruguaya, en un contexto de creciente apertura. Más bien, podría funcionar si se entiende que las actividades exportadoras no tradicionales fueran las que sustentaran la acumulación de capital. Esta extensión está sujeta a calificaciones que se discutirán más adelante.

¿Qué incentivos puede haber por parte de los trabajadores para concertar un acuerdo político, más allá de las adhesiones abstractas a principios como el bien común o los intereses nacionales? De nuevo, estos incentivos deben reconocerse a partir de la situación inicial del régimen BA. En este contexto los trabajadores enfrentan salarios restringidos, muchos incluso por

<sup>10</sup> M. C. Tavares y J. Serra, "Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente", *El Trimestre Económico*, N° 152, 1971. E. Bacha, *Os mitos de uma década, ensayos de economia brasileira*, Paz e Terra Rio de Janeiro. 1976

debajo de sus niveles históricos que regían al término del período previo al establecimiento del régimen; altas tasas de desempleo abierto; restricciones muy fuertes para ejercer la libre actividad sindical; ausencia o limitaciones de la negociación colectiva y el derecho de huelga; ausencia de participación real en la institucionalización de las relaciones laborales y más en general, en el proceso de formulación de la política económica y social. En el orden institucional general, las restricciones a la libre expresión de ideas y de demandas reivindicativas configuran un ámbito de inhibición de la libre actividad sindical. La eliminación de este conjunto de restricciones constituye un interés fundamental para el conjunto de los trabajadores y puede presumirse que cualquier negociación política global debe estar relacionada con ese objetivo.

No obstante la creciente gravitación que puedan alcanzar estos factores que determinan un interés común de trabajadores, grupos medios y sectores del capitalismo nacional en la apertura democrática, es evidente que un acuerdo político supone que esos sectores han percibido e internalizado la necesidad de la apertura, como también las restricciones impuestas por los intereses de los otros sectores. En esta percepción las condiciones bajo las cuales se puede dar el proceso de desarrollo y de distribución configura el escenario inevitable, no sólo en términos de las expectativas a medida que se desenvuelve el proceso de democratización. En otras palabras, un acuerdo político supone un proyecto de desarrollo y distribución del ingreso que haga compatibles las restricciones mínimas que imponen los actores mayoritarios, bajo condiciones de democratización.

Antes de profundizar en este aspecto, es necesario reconocer un problema de fondo, que se refiere a la forma como pueden ser neutralizados los intereses del gran capital opuestos a la democratización. De aquí surge una fuente de inestabilidad que puede desvirtuar todo acuerdo político entre grupos mayoritarios. Sin la pretensión de responder a esta cuestión, parece claro que en el plano económico el desafío se plantea tanto en el corto plazo como en el largo plazo. En el corto plazo, la mayor sensibilidad de la economía, radica en el sector financiero, en los precios de los mercados de bienes y en la balanza de pagos. Lo fundamental de la acción pública es neutralizar la difusión de expectativas de crisis, las que pueden ser creadas artificialmente. La tarea es especialmente difícil por cuanto el Estado BA se caracteriza por la indefensión del sector público para el manejo de la economía. Los controles burocráticos pueden cumplir una función neutralizadora pero sólo a muy corto plazo y si se aplican con criterios de relevancia y eficiencia.

Mucho más fundamental es la neutralización por la vía de la demostración de que el proyecto de desarrollo y distribución es capaz de compatibilizar los intereses de los grupos mayoritarios. Las condiciones mínimas que debe cumplir este proyecto se discuten a continuación.

### 3. OBJETIVOS Y POLÍTICAS PARA UN CRECIMIENTO CON REDISTRIBUCIÓN

Sin la pretensión de configurar los lineamientos de las posibles estrategias de desarrollo que se traduzcan en una redistribución efectiva y duradera del ingreso hacia los sectores más empobrecidos, cabe sí discutir el significado más preciso que se le debería atribuir a esos objetivos, sus implicaciones de políticas a la luz de las experiencias que ha habido en América Latina y los eventuales conflictos que tienden a surgir en la búsqueda de objetivos múltiples.

#### a) Interpretación de los objetivos

Existe bastante comprensión ya en cuanto a que el objetivo de redistribución del ingreso no admite interpretaciones únicas y simples<sup>11</sup>. Al enfoque clásico de la distribución funcional entre capitalistas, terratenientes y trabajadores, le siguió el reconocimiento de las desigualdades según tamaños de ingresos, el cual permitió estratificar la población de acuerdo a criterios cuantitativos absolutos. Con todo, estos criterios no son suficientes para captar el significado de las desigualdades y sobre todo sus orígenes, en economías caracterizadas por la heterogeneidad estructural de sus sistemas productivos. Los diagnósticos sobre este fenómeno han puesto de manifiesto la coexistencia de formas muy diferentes de inserción en el sistema productivo, tanto para los trabajadores en general como para los sectores empresariales y propietarios. Ello se traduce en que en los estratos de mayor pobreza se encuentran tanto trabajadores asalariados, urbanos y rurales, como propietarios de minifundios, de pequeñas empresas y talleres artesanales, y trabajadores independientes, como los principales grupos.

Esto tiene importantes implicaciones desde el punto de vista de las políticas redistributivas. Tradicionalmente los objetivos se plantearon en términos de transferencias de ingresos de capital al trabajo. El reconocimiento de las heterogeneidades estructurales obliga a matizar ese objetivo, aunque de paso surgen algunos conflictos aparentes. Las transferencias de ingresos deben entenderse fundamentalmente desde el gran capital, de carácter monopólico y en torno al cual se produce la mayor concentración de la propiedad. Pero, ¿cómo pueden definirse los grupos beneficiarios de la redistribución? ¿Cómo puede establecerse la prioridad entre los capitalistas de la pequeña empresa o de los minifundios y los asalariados urbanos?

O visto desde un ángulo distinto, el problema de la reducción de la desigualdad puede verse como una transferencia desde el estrato de los altos ingresos hacia los estratos inferiores. Pero, éstos pueden ser tanto los estratos medios como los más pobres. La experiencia latinoamericana de la década del 60 muestra una menor desigualdad en el sentido que el 10 por ciento más rico de la población habría reducido su participación relativa en el ingreso del 48 por ciento en 1960 a un 44 por ciento en 1970<sup>12</sup>. Pero el principal beneficiario fue el 20 por ciento de la población que seguía al estrato más rico, es decir, lo que podría llamarse el estrato medio superior, el cual aumentó su participación relativa del 25 al 28 por ciento. El 20 por ciento más pobre de la población, por otra parte, disminuyó su participación relativa de 3,1 por ciento a 2,5 por ciento entre ambas

<sup>11</sup> Foxley, *Distribución del ingreso*, F. C. E., México, 1974. Chenery y colaboradores, *Redistribution with growth*, Oxford University Press, 1974. Stewart y Streeten, "New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution, and Growth", *Oxford Economic Papers*, noviembre 1977, entre otros.

<sup>12</sup> A. Pinto "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina" *Revista de la CEPAL*, primer semestre, 1976.

fechas<sup>13</sup>. Esto es lo que Graciarena<sup>14</sup> ha llamado la concentración mesocrática del ingreso. Sin duda significa una reducción de la desigualdad relativa, pero es un empobrecimiento relativo, al mismo tiempo, del estrato de más bajos ingresos.

Recientemente se ha empezado a formular el problema distributivo en términos de la satisfacción de necesidades básicas. Se trata de que a partir del reconocimiento que una fracción importante de la población de los países en desarrollo no tiene acceso a un umbral mínimo de ingresos que le permita satisfacer ciertas necesidades básicas (y que en América Latina, según la CEPAL, sería de cerca del 35 por ciento)<sup>15</sup>, importa menos el objetivo de aumentar la participación relativa de un grupo en el ingreso comparado con el objetivo de elevar su ingreso absoluto como para que alcance ese umbral de necesidades básicas en un determinado período de tiempo. Es lo que se está llamando la estrategia de erradicación de la extrema pobreza. Para quienes ven algún grado de conflicto entre la velocidad del crecimiento económico y la disminución de las desigualdades relativas, éste perdería parte de su importancia si en vez de disminuir desigualdades relativas se logra un crecimiento absoluto del ingreso de los grupos más pobres, aun cuando el ingreso del estrato más rico crezca rápidamente. Esta situación sería preferible a aquella en que disminuyen las desigualdades relativas, pero el ingreso absoluto de los grupos más pobres crece más lentamente. En otras palabras, sería preferible en términos del bienestar de los grupos más pobres una situación como la del Brasil, en que el ingreso del 40 por ciento más pobre crece al 5 por ciento anual con un fuerte aumento de la desigualdad, que otra situación como podría ser la de Perú, en que la desigualdad relativa se mantiene aproximadamente constante pero el 40 por ciento más pobre ve crecer su ingreso en 3 por ciento<sup>16</sup>.

Planteado en estos términos, el argumento parece razonable, pero algunas consideraciones adicionales arrojan dudas sobre su validez. En efecto, dadas las grandes desigualdades absolutas del ingreso que prevalecen en América Latina, las tasas porcentuales de crecimiento del ingreso resultan casi irrelevantes en términos de las diferencias de poder adquisitivo que representan. A nivel latinoamericano, durante la década del 60, un aumento total del ingreso per cápita de la mitad más pobre de la población de 33 por ciento representó sólo 30 dólares per cápita adicionales (en moneda de 1960)<sup>17</sup>; en cambio, el 14 por ciento de aumento del ingreso per cápita para el 5 por ciento más rico de la población representó 325 dólares adicionales. Estas diferencias deben agregarse a niveles originales de ingreso per cápita en 1960 que eran de 92 y de 2.305 dólares respectivamente.

En otras palabras, hay un problema de escala que no puede ser soslayado. Se trata de que el tamaño de los ingresos que perciben los distintos grupos sociales tiende a condicionar estructuras de oferta de bienes y servicios muy diferentes, sobre todo en economías con fuerte predominio del mercado. Se induce así una expansión de la oferta de bienes de consumo demandados por los grupos de más altos ingresos. Incluso para una misma necesidad, se produce una diferenciación de calidades de los bienes que la satisfacen, desapareciendo a menudo aquellos tipos populares de bienes y siendo reemplazados por tipos de mayor refinamiento, pero superior precio. Un ejemplo típico es la vivienda y servicios básicos como la salud, la educación. No significa esto propiciar la diferenciación de calidades, ofreciendo a sectores populares bienes o servicios de calidad inferior. Se trata más bien de que en una economía regida sólo por el mercado, al haber diferencias tan grandes en el crecimiento de los ingresos absolutos de unos y otros sectores, forzosamente los bienes de superior calidad desplazan del mercado a bienes de calidad tradicional pero menores precios, con lo cual se deja a los sectores de bajos ingresos sin acceso ni siquiera a esos bienes tradicionales.

Otro problema central que no puede ignorarse en relación a este tema se refiere a las causas y justificación de tales diferencias de ingresos. Un argumento muy utilizado es que ellas corresponderían a los incentivos que es necesario otorgar a algunos agentes económicos por su contribución al crecimiento. Serían incentivos de eficiencia del sistema. Su reducción podría afectar la eficiencia o calidad de los recursos que es necesario disponer. Sin desconocer que existe un problema de este tipo sería falacioso suponer que todo diferencial de ingresos corresponde a diferencias de productividad. En América Latina parte importante de los diferenciales de ingresos corresponden a estructuras sociales jerarquizadas, a formas monopólicas y oligopólicas de control de los mercados, al control patrimonial de ciertos recursos limitados, como la tierra o recursos naturales que generan rentas a favor de sus propietarios, a formas de proteccionismo estatal, etc. Es decir, se trata de remuneraciones que no corresponden a un precio competitivo sino al acceso privilegiado a cierto tipo de recursos. Son ingresos que no pueden justificarse en base a un incentivo necesario para mantener una contribución al proceso de crecimiento y que no podrían persistir bajo una diferente estructura social y de poder.

En síntesis, el enfoque basado en la satisfacción de las necesidades básicas de ciertos grupos en los que se concentra la mayor pobreza tiene el mérito de enfatizar el problema real de la redistribución y de explicitar los grupos específicos que deben constituir el foco de una estrategia. Esto contribuye a reducir las filtraciones de ingresos que se producen hacia otros grupos cuyas necesidades presentan menos urgencias. Pero el enfoque también tiene el riesgo de oscurecer los problemas relativos al funcionamiento del sistema económico que generan la pobreza y la desigualdad. Desde este punto de vista, no es indiferente ni el nivel ni la forma cómo se generan los ingresos de los grupos altos de la pirámide distributiva. Esta preocupación no menoscaba la necesidad de maximizar el crecimiento global de la economía. Es evidente que sin crecimiento global o con un bajo ritmo, no hay posibilidad real de distribuir ingresos a favor de los grupos más pobres, bajo condiciones democráticas, y menos aún, bajo condiciones de superación de un régimen BA.

Una última aclaración antes de abordar el tema del modelo de desarrollo, se refiere al problema político que surge de la definición de objetivos distributivos. Desde este punto de vista, la redistribución o la satisfacción de necesidades básicas de los grupos más empobrecidos significa transferir cuotas relativas de ingreso desde sectores con alto grado de participación o

<sup>13</sup> *Op. Cit.*

<sup>14</sup> J Graciarena, "Tipos de Concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina" *Revista de la CEPAL*, segundo semestre, 1976.

<sup>15</sup> ILPES, *La pobreza crítica en América Latina: algunos problemas y sugerencias para la elaboración de una estrategia de erradicación*, mimeo, Santiago, 1977.

<sup>16</sup> Chenery y colaboradores, *op. Cit.*, p. 42.

<sup>17</sup> A. Pinto, *op. Cit.*, p. 117.

control del sistema de poder a sectores excluidos del mismo. Sería ingenuo suponer que los sectores que concentran las mayores fracciones relativas del ingreso y que sustentan políticamente la autoridad del Estado van a impulsar en forma voluntaria las estrategias necesarias para que los beneficios del desarrollo fluyan hacia los sectores más pobres. Pero la gran dificultad es que estos últimos sólo disponen de un mínimo acceso a las instancias representativas en el sistema de poder. Se daría así un aparente círculo vicioso, ya que en gran medida esa falta de representatividad se explica precisamente por la exclusión de éstos grupos de los sectores formales de actividad económica y social, por sus precarios niveles educacionales y por su alto grado de inestabilidad ocupacional, entre los principales factores.

Con todo, hay dos consideraciones que permiten ver el problema desde un ángulo diferente. Por una parte, existen experiencias que muestran que aun esos sectores excluidos de las actividades formales, sean rurales o urbanos, han aprendido a utilizar mecanismos de presión en la defensa de sus intereses, a menudo al margen del sistema institucional. A veces, estos mecanismos han revestido formas de violencia, a las cuales sigue una escalada de mayor violencia y represión, que termina por involucrar igualmente a otros sectores no interesados inicialmente. Esto significa que el problema de los grupos excluidos no puede dejar sin afectar también a los intereses, económicos o políticos, de los sectores que tienen un mayor acceso al sistema de poder. La comprensión de este fenómeno por parte de los sectores que aspiran a reconstituir la democracia es decisiva.

En segundo lugar no debe ignorarse el rol que desempeña la ideología y la conciencia política en un proceso democrático. Sólo aquellas ideologías que reconozcan principios y prácticas de solidaridad entre las clases trabajadoras, independientemente de su ubicación en el aparato productivo, tendrán posibilidades de arraigo popular y de genuina representación política. En otras palabras, la participación en el sistema de poder que tradicionalmente alcanzaron en algunos países los trabajadores y grupos medios más organizados no estará garantizada en una transición democrática a menos que sea fuertemente respaldada por una gran mayoría de población.

Los grupos medios enfrentan un serio dilema. Por una parte, están las legítimas aspiraciones de acceder a los niveles y patrones de consumo diversificados propios de los grupos medios de países capitalistas avanzados y que los grupos elitistas locales reproducen internamente. Por otra, son los grupos que contribuyeron decisivamente en el pasado a la democratización de los sistemas oligárquicos y al desarrollo de las acciones sociales del estado. La reactualización de esa tradición democrática supone algún grado de compromiso entre sus expectativas de consumo y la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores empobrecidos. De nuevo, aquí el grado de conciencia política está llamado a jugar un papel central.

#### b) El modelo de crecimiento

La opción por los objetivos redistributivos mencionados así como un acuerdo político mayoritario que permita reconstituir los procesos democráticos deben articularse en un modelo de acumulación de capital y de crecimiento que permita desarrollar las fuerzas productivas y generar nuevos recursos económicos. Es de claridad meridiana que sin crecimiento no hay posibilidad de transición democrática.

Dos temas centrales deben abordarse a este respecto. Uno se refiere a la generación y movilización de recursos para la inversión y su destino. El otro se refiere a la forma cómo se incorporan al proceso productivo los sectores excluidos. Pero ambos aspectos no pueden considerarse aisladamente. La incorporación de los sectores excluidos depende fundamentalmente del carácter del proceso de acumulación, es decir, de que tipo de estructura productiva se busca conformar, de las tecnologías del modo de creación de nuevos empleos, de la distribución del peso del financiamiento, entre los principales factores. Se hará referencia, entonces, a estos factores específicos.

Un primer rasgo que caracteriza el modelo de acumulación se refiere a la estructura productiva que se configura. El modelo ISI se caracterizó por descansar en la ampliación y diversificación de la demanda interna, bajo un proteccionismo casi absoluto. Con todo, la expansión de la demanda interna fue dinamizada casi exclusivamente por los grupos medios y altos, con lo cual la masificación de los procesos productivos encontró límites en una saturación relativamente temprana de los mercados. De ahí que el crecimiento de la capacidad productiva se orientara preferentemente a la diversificación de los bienes producidos más que a la ampliación de las escalas. Existe ya un alto grado de consenso acerca de la inviabilidad técnica y económica de este tipo de acumulación. Se ha llegado a una etapa en la industrialización latinoamericana en que el crecimiento no puede prescindir más de la ampliación de las escalas de producción, de acuerdo a los requerimientos que plantean las tecnologías modernas. Esto abre dos opciones no excluyentes: la ampliación hacia los mercados externos y la ampliación hacia los grupos de bajos ingresos.

El modelo de crecimiento propugnado por el Estado BA es una opción clara por la ampliación hacia los mercados externos. En algunos casos se hace consideración de los niveles internos de eficiencia que se han alcanzado y se hacen opciones que significan mejorar gradualmente esos niveles. En otros casos, más extremos, se postula la adecuación inmediata a los niveles internacionales de eficiencia o en su defecto, la paralización de las actividades que no logren. Es la aplicación irrestricta del modelo clásico de especialización internacional.

La democratización no es incompatible con la apertura hacia el exterior y más bien podría sostenerse que ésta ha pasado a ser una condición de aquélla. Pero como se verá enseguida, una apertura hacia el exterior que no garantice la incorporación de los sectores sociales excluidos al proceso productivo y al consumo sí es incompatible con la democratización. Esa incorporación requiere la expansión de las oportunidades de empleo y el crecimiento de la oferta de bienes de consumo básico.

Se ha dicho que las grandes desigualdades sociales están estrechamente asociadas a la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos. Esto se ha traducido en la existencia de varios conglomerados de actividades informales, tradicionales, primitivas o como quiera llamárselas, de muy baja productividad y con ingresos a menudo inferiores a los de subsistencia, los cuales proliferan junto a las actividades formales, moderna y avanzadas. Aquí los trabajadores generan una productividad

relativamente alta y sus ingresos suelen ser superiores a los de subsistencia, lo que les ha permitido incorporarse gradualmente a los consumos de bienes durables propios de los grupos medios. Para un grupo de ocho países latinoamericanos se ha detectado que en la década del 60 el empleo informal creció a un ritmo anual de 4,6 por ciento, mientras que los empleos formales lo hacían sólo a un 2,5 por ciento por año<sup>18</sup>.

Por lo tanto, el problema de la desigualdad puede plantearse primariamente como un problema de generación más acelerada de empleos en los sectores formales, que son los que permiten una mayor productividad y la obtención de mayores remuneraciones. El gran desafío del desarrollo latinoamericano es la creación de empleos compatibles con la plena utilización de la fuerza de trabajo y con remuneraciones que permitan satisfacer las necesidades básicas. Con todo, no es realista esperar que en un plazo prudente de tiempo los sectores formales puedan absorber a toda la población que permanece en las actividades informales. Esto plantea la necesidad de que el modelo de acumulación permita la elevación de la productividad y de los ingresos de las actividades informales y de menor escala, lo que a su vez supone un acceso de esos sectores a los recursos financieros y técnicos que les permitan mejorar sus niveles de eficiencia.

El modelo de crecimiento que se ha estado implementando en los regímenes BA se caracteriza por maximizar el crecimiento de la productividad y de los ingresos de los sectores modernos, minimizando la creación de nuevos empleos. Esta ha sido una causa directa del aumento de la desigualdad y del empobrecimiento de amplios sectores de la población. En contraposición a éste, un modelo que busque compatibilizar el crecimiento con la reducción de las desigualdades necesita otorgarle máxima prioridad al objetivo de que la expansión de los sectores modernos sea por la vía de los empleos, mientras que la de los sectores informales lo sea a través de una mayor productividad. Tal enfoque supone determinadas políticas tecnológicas y de asignación de inversiones entre diferentes actividades, pero éstas son materias sobre las cuales no se va a profundizar aquí.

La otra condición del modelo de crecimiento hace referencia a la expansión de la oferta de bienes de consumo básico. Esto toca directamente al problema de la compatibilización entre la expansión del consumo global y la formación de capital. Es evidente que no hay posibilidad de sostener un proceso de crecimiento a largo plazo sin un aumento significativo de la tasa de inversión. En el conjunto de los países en desarrollo, la tasa de crecimiento del producto nacional bruto por habitante de América Latina alcanzó un 2,6 por ciento anual en el período 1950-1975, la que se compara con 3,4 por ciento para todos los países en desarrollo; 3,9 por ciento para los países de Asia Oriental; 4,2 por ciento para la República Popular de China y 5,2 por ciento para los países del Medio Oriente<sup>19</sup>. Esto señala una insuficiencia en la formación de capital y una inadecuada utilización de los recursos, lo que llama la atención en el caso latinoamericano si se considera que en el período de postguerra era una de las regiones en desarrollo con mayores niveles de ingreso per cápita. ¿Cómo debe compatibilizarse entonces, el mayor esfuerzo de ahorro e inversión con una expansión del consumo que permita satisfacer progresivamente las necesidades básicas de los grupos más pobres? Y, por otra parte, ¿qué restricciones impone la mayor apertura al exterior de la cual se hablaba antes?

Los esfuerzos por generar nuevos empleos de mayor productividad y remuneraciones al trabajo pueden verse frustrados en su intento de elevar los niveles de vida de los grupos más pobres si no va acompañados de una mayor oferta de los bienes y servicios de consumo básico. Los aumentos de precios que resultaría de ese desajuste afectarían negativamente el poder adquisitivo de esos ingresos. Es cierto que en una economía que se abre progresivamente al comercio exterior existe la posibilidad de que esas demandas de bienes de consumo básico puedan ser satisfechas con importaciones. Pero esta posibilidad se ve limitada por las necesidades de importaciones intermedias y de bienes de capital y por las importaciones de bienes de consumo no esencial que realicen los grupos de ingresos medios y altos. En definitiva, el problema de la estructura de la oferta de bienes, según se trate de bienes de consumo básico, bienes de consumo no básico o bienes de capital e intermedios es independiente de su origen nacional o importado.

La expansión de estas tres categorías de bienes debe armonizarse con los objetivos de crecimiento y redistribución, dada una cierta institucionalidad política, como se discutió antes. Fijado un cierto ritmo de mejoramiento de los niveles de vida de los grupos más pobres, el acuerdo política para una democratización incide directamente en la expansión del consumo de los grupos medios y altos y por lo tanto, en la velocidad de crecimiento de la oferta global de bienes y servicios. Mientras mayores sean las restricciones impuestas por los grupos medios y altos, mayor es el crecimiento necesario del producto nacional (suponiendo una capacidad máxima de endeudamiento externo)<sup>20</sup>. Y por lo tanto, mayor el esfuerzo requerido de ahorro e inversión. Estas exigencias deben confrontarse con las posibilidades reales de movilizar los recursos de inversión.

Desde este punto de vista pasa a ser crucial el rol que desempeñe el Estado. Bajo el régimen BA el estado cumple la función de inducir una penetración del capital internacional como factor de dinamización de la economía. La liberalización extrema de los mercados y la apertura irrestricta al exterior son los mecanismos que lubrican esa incorporación. El costo de esta opción es la intensificación de la dependencia con respecto al capitalismo internacional, sin que sea evidente que se logre efectivamente la dinamización de la economía y el desarrollo. Hay discusión también acerca del efecto negativo que el capital internacional podría ejercer sobre la creación de ahorro nacional<sup>21</sup>.

En la primera parte de este trabajo se hacía referencia al rol que desempeñan los agentes inversionistas en el proceso de formación de capital. El enfoque tradicional neo-clásico suponía que el origen de la acumulación era el sacrificio del consumo, es decir, la generación de ahorros. Este enfoque conduce a políticas de crecimiento que descansan en la incentivación del ahorro, en la expectativa de que la disponibilidad de recursos financieros induce a la inversión. La teoría keynesiana enfatizó, por el contrario, el rol activo de los agentes inversionistas, los que con sus decisiones de explotar

<sup>18</sup> PREALC, *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*, Santiago, 1976, p. 7.

<sup>19</sup> D. Morawetz, "Veinticinco años de desarrollo económico", *Finanzas y Desarrollo*, setiembre, 1977.

<sup>20</sup> Ver A. Foxley y O. Muñoz. "Redistribución del ingreso, crecimiento económico y estructura social" en *Distribución del ingreso en América Latina*, de O. Muñoz (comp.), El Cid Editor, Buenos Aires, 1979.

<sup>21</sup> K. Griffin y J. Enos "Asistencia externa: objetivos y consecuencias", *El trimestre Económico*, N° 157, 1973.

oportunidades que abre el mercado a través de la inversión, generan una expansión de la economía. En el proceso de expansión se induce un mayor ahorro, debido a los aumentos de ingresos. En este contexto, tiene sentido la institucionalización de mecanismos que faciliten y estimulen el ahorro, a fin de evitar desequilibrios financieros. Pero es fundamental la iniciativa de la inversión y la apertura de oportunidades para ampliar la capacidad instalada. Esta característica de desarrollo capitalista es enfatizada también por la teoría schumpeteriana.

En las economías primario-exportadoras, dominadas por una estructura social oligárquica, fue necesaria la intervención del estado como agente productor e inversionista para inducir el proceso de industrialización y la formación de una burguesía industrial. En la fase contemporánea del capitalismo internacional, en que los países en desarrollo necesitan superar el modelo puramente sustitutivo de importaciones con un modelo de crecimiento basado tanto en la sustitución como en las exportaciones industriales, parece imprescindible una nueva forma de intervención estatal destinada a impulsar la inserción no dependiente en el sistema internacional. Los mercados internacionales de hecho son los mercados de otros países. En un contexto mundialmente proteccionista y segmentado por el control que ejercen las grandes corporaciones multinacionales, resulta inevitable que el esfuerzo por penetrar esos mercados requiera una concentración del poder negociador frente al exterior y una coordinación interna de las actividades productivas, financieras y técnicas destinadas a producir para la exportación. Sin perjuicio de que esas actividades sean llevadas a cabo por el capitalismo nacional, en las funciones impulsoras y coordinadoras se ve una participación insustituible del Estado y de la empresa pública.

En una economía dependiente la importancia estratégica del sector exportador es que cumple una función similar a la del sector que produce bienes de capital, ya que permite importar los equipos productivos que no se producen internamente. Su crecimiento genera una dinamización de la economía. Sin embargo, en el caso de los ingresos de exportaciones el efecto dinamizador se ve mediatizado por el uso que se haga de los recursos de divisas, y en particular del tipo de bienes de capital que se importen. La asignación de éstos entre el propio sector exportador y el sector que produce bienes de consumo interno no es indiferente para la aceleración del proceso de acumulación de capital<sup>22</sup>. Por ejemplo, si los bienes de capital importados se destinan a ampliar la capacidad instalada de sectores que producen bienes de consumo no esencial se incrementa la oferta de éstos, pero ello no va a redundar en un aumento sostenido de la tasa de inversión que es el requisito de dinamización de la economía. Desde este punto de vista, la política de importaciones adquiere un rol estratégico en el aumento de la tasa de inversión.

Este criterio de asignación de inversiones parece, a primera vista, apartarse del criterio maximalista de asignar según la relación costos-beneficios, independientemente de si se trata de bienes de consumo, de capital, intermedios o de exportación. En realidad la diferencia entre ambos enfoques es más de estrategia que de racionalidad a largo plazo. Si se supone que el objetivo es maximizar la tasa de crecimiento del producto a largo plazo, esto requiere maximizar la tasa de inversión dentro de ciertas restricciones. El enfoque de asignar las inversiones según el criterio de costos-beneficios maximizará la tasa de inversión, siempre que los beneficios se reinviertan. Si, por el contrario, éstos se destinan al consumo, se remesan al exterior o se invierten especulativamente, el criterio maximará el ingreso nacional actual pero no su tasa de crecimiento. El enfoque alternativo, de asignar a sectores que aumentan la capacidad reproductiva de la economía al restringir el aumento del consumo no esencial de hecho induce a una elevación de las propensiones a ahorrar e invertir. Naturalmente este enfoque supone ciertos niveles mínimos de consumo de la masa de trabajadores que deben ser garantizados y cuya fijación pertenece a la instancia socio-política, como se planteó

#### c) Las políticas de ingreso de corto plazo

Se han discutido las restricciones que un proceso de democratización plantea en términos de carácter del desarrollo y la distribución de sus beneficios en el largo plazo. El problema inmediato que enfrenta una apertura democrática es cómo compatibilizar las legítimas presiones reivindicativas de los trabajadores en general, con la necesidad de garantizar el acceso a los bienes y servicios básicos de los grupos más pobres sin sacrificar otras condiciones insoslayables del proceso, como los equilibrios financieros adecuados a cierto ritmo tolerable de inflación y la formación de capital. En otras palabras, una estrategia de desarrollo con redistribución a largo plazo supone políticas de ingreso y salarios de corto plazo compatibles con esos otros objetivos. Actores centrales en el éxito de las políticas de salarios son los grupos organizados de trabajadores.

El Estado BA se caracteriza por la regresión distributiva. La mayor participación relativa en el ingreso que fue obteniendo el trabajo a lo largo de la ISI fue abruptamente reducida en la primera etapa del régimen BA y recuperada sólo parcialmente en etapas posteriores. Las aspiraciones de los trabajadores de recuperar su participación histórica en el ingreso son legítimas, pero plantean el serio riesgo de desatar una nueva espiral inflacionaria con sus correspondientes crisis económicas, si no se encuadran en un plan que haga compatible el aumento de los salarios reales con el crecimiento de la economía y las expectativas de los grupos de mayor pobreza.

Sin embargo, todavía se sabe muy poco sobre cómo funcionan los mercados del trabajo (y cómo se forman las expectativas inflacionarias). En América Latina están en boga los enfoques de segmentación y heterogeneidad de los mercados de trabajo. Particular análisis ha recibido el sector informal, por su estrecha asociación con las situaciones de pobreza más extrema. Pero desde el punto de vista que aquí interesa, cual es, la transición democrática en condiciones de inflación moderada, parecerían ser cruciales los mercados asociados a los sectores modernos de la economía. Allí es donde se concentran los mayores poderes negociadores y donde las remuneraciones tienen un mayor efecto desestabilizador.

En años recientes se ha venido formulando en diversos círculos académicos una hipótesis interesante de explorar. Enfoca la determinación de los salarios no a la manera de los mercados supuestamente competitivos, en que los precios responden

<sup>22</sup> Ver F. Stewart, "Capital goods in developing countries" en A. Cairncross & P. Molinder (eds) *Employment, income distribution and development strategy*, Macmillan, Londres, 1976.

diariamente a las presiones de oferta y demanda, sino como un complejo sistema de relaciones sociales, determinado históricamente. Por ejemplo, el profesor Tobin sostiene que el mercado de trabajo es "más bien como un mercado de viviendas en renta, en el cual la mayoría de las tenencias existentes son la continuación de una relación a largo plazo gobernada por contratos o entendimientos menos formales"<sup>23</sup>. "Tanto los empleadores como los trabajadores consideraban a los salarios por tareas comparables en otras partes, como una norma; pero ¿qué es lo que determina esos salarios de referencia?...existe algo arbitrario y convencional, indeterminado e inestable, en el proceso de fijación del salario... Las condiciones del mercado, el desempleo, las vacantes y sus distribuciones, forman la historia y alteran los patrones de referencia. Pero las circunstancias accidentales que afectan los arreglos estratégicos sobre salarios, también proyectan una larga sombra"<sup>24</sup>. Hicks<sup>25</sup>, por su parte también incorpora la idea de una estructura de salarios relativos, determinada por las costumbres y las expectativas.

De acuerdo a esta hipótesis de "salarios relativos", la dinámica de las remuneraciones se basa en los desajustes que se introducen a la estructura salarial tradicional, inducidos por presiones de demanda en algunos mercados particulares o por circunstancias accidentales, como guerras, revoluciones, o cambios estructurales importantes. La ruptura del equilibrio relativo debida al alza de algunas remuneraciones, induce, con un rezago de tiempo, una presión de los "grupos postergados" por recuperar su posición relativa en la escala salarial que se considera "justa". Así se constituye una cadena interminable de desajustes y reajustes, que se traduce en presión sostenida por la elevación de salarios en general.

La situación es más complicada cuando se supone la espiral inflacionaria. En este caso, a los desajustes reales se añaden los efectos del deterioro del poder adquisitivo de las remuneraciones, como factores de reajustes de los "grupos postergados". En estas condiciones, los intentos de frenar la espiral a través de la restricción monetaria hace recaer el costo de la estabilización precisamente en esos grupos postergados, ya sea en la forma del desempleo abierto por la congelación de sus remuneraciones, y por lo tanto, con una pérdida en el status laboral relativo.

En los países latinoamericanos que siguieron el modelo ISI, pueden detectarse varias fuentes de desajuste de las estructuras salariales que prevalecieron en las primeras etapas. Estas fuentes se originaron principalmente en los años 60. Ellas son: el fuerte aumento de la participación de las empresas multinacionales en el sector industrial; la ampliación de las responsabilidades del Estado, que se tradujo en un incremento de los empleos públicos; el auge del sindicalismo, especialmente en los regímenes populistas o reformistas; y la mayor conciencia sobre las desigualdades inducidas por los mayores niveles de escolaridad, y por el propio desarrollo político.

La presencia de las empresas multinacionales en los sectores industriales y el crecimiento de la inversión pública, especialmente en actividades muy intensivas en capital y de gran escala, generan nuevos grupos ocupacionales de altas calificaciones. Las mismas profesiones liberales y técnicas se diversifican, creando segmentos de trabajadores de empresas de gran escala y que constituyen organizaciones sindicales con fuerte poder negociados (i.e. supervisores de las empresas del cobre en Chile).

Estos son factores desestabilizadores de las estructuras tradicionales de remuneraciones. Sin embargo, simultáneamente se producen fenómenos como la expansión educacional y el desarrollo político cuyos efectos son alterar las escalas tradicionales, pero en el sentido de reducir sus desigualdades. Se da así un doble desequilibrio cuyos efectos se suman. Este proceso probablemente tiene mucho que ver con la aceleración inflacionaria y con el aumento de la participación relativa en el ingreso nacional de los grupos medios.

La emergencia del BA puede verse como un intento de frenar esos encadenamientos salariales, pero al mismo tiempo comprimir su nivel general frente a los ingresos de capital. Pero sí es cierto que las expectativas de los trabajadores se forman por referencia al patrón histórico de remuneraciones relativas, puede preverse que un régimen de transición democrática deberá enfrentar, como problema fundamental, el control de esas expectativas por un retorno a las normas salariales históricas. No sólo cabría esperar la presión legítima de los "grupos postergados", sino también la presión de los grupos "privilegiados" por mantener su posición.

¿Cuáles son las perspectivas de una política de ingresos que busque una conciliación entre estos distintos intereses? Si además se trata de compatibilizar tal política con metas de empleo pleno y aumento de la tasa de inversión, los objetivos parecerían punto menos que inalcanzables. Un acuerdo político entre las fuerzas sociales mayoritarias es condición necesaria, pero al mismo tiempo ese acuerdo debe ser logrado sobre bases objetivas que den satisfacción al menos parcialmente a los intereses de esos grupos.

Las opciones de una transición democrática deben enfrentar contradicciones objetivas. Los grupos postergados, que legítimamente tienen derecho a esperar aumentos significativos en sus remuneraciones, tienen escaso poder de negociación, aunque esto no ocurre en todos los casos. Por ejemplo, grupos importantes de servidores públicos en servicios tradicionales como la educación o la salud, tienen alto poder de negociación en virtud de sus dimensiones. Pero en general, los trabajadores de la periferia capitalista, de los llamados sectores informales, tienen muy escaso poder de presión. Por otro lado, muchos de los grupos con alto poder de presión, por su capacidad de organización, son al mismo tiempo los que están en los tramos altos de la escala distributiva. Es difícil esperar que éstos, voluntariamente, limiten sus aspiraciones por recuperar o incluso mejorar sus remuneraciones reales. Los líderes sindicales que negocien acuerdos de alto nivel político, están expuestos a ser desautorizados por la base.

<sup>23</sup> J Tobin, "Inflación y desempleo", *El trimestre Económico* N° 156, 1972, pp. 705-6.

<sup>24</sup> Op. Cit.

<sup>25</sup> J. Hicks, *The Crisis of Keynesian Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1974.

Una opción viable no puede eludir el hecho de que, establecido un acuerdo político nacional entre trabajadores, Estado y capital nacional para fijar ciertas metas distributivas, queda la necesidad de fijar prioridades al interior de la clase trabajadora para determinar las posiciones relativas de los principales grupos.

El problema distributivo fundamental no se basa tanto en la repartición de los ingresos nominales, como en el acceso a los bienes y servicios disponibles. Las experiencias de economías con racionamiento generalizado lo demuestran. Quienes disponen de ingresos nominales que superan con exceso sus cuotas de acceso a los bienes, no le atribuyen ningún valor a esos excedentes. En una economía de mercado en la cual se pretende compatibilizar metas distributivas con metas de inversión, las primeras deben expresarse en términos del acceso a los bienes de consumo y servicios básicos. Los grupos más pobres, cuya participación en el ingreso se pretende incrementar, deben poder acceder también a una mayor participación en el consumo básico. Por lo tanto, son los consumos no básicos los que deben ser restringidos a fin de cumplir las metas de inversión.

El desequilibrio que debe enfrentarse, entonces, es el que se produce entre el poder adquisitivo de los trabajadores de ingresos medios y altos y la oferta de bienes de consumo no básico, incluidos los bienes importados. En una economía abierta al exterior y con bajas restricciones para importar, es probable que el ingreso de esos grupos se vuelque hacia la importación de bienes de consumo, como las consiguientes presiones sobre la balanza de pagos y el mercado cambiario. Este efecto puede llegar a desvirtuar las metas de inversión, por un encarecimiento de los bienes de capital importados.

Esta estrategia precisa que, de algún modo, los grupos de ingresos medios y altos canalicen parte de sus ingresos hacia la formación de capital. Pero ante expectativas muy fuertes por elevar el consumo de estos grupos, los mecanismos espontáneos basados en incentivos de los mercados de capitales parecen muy insuficientes. La alternativa es el ahorro pactado a través de algún sistema institucional que permita canalizar esos recursos hacia los objetivos de inversión, manteniendo al mismo tiempo la propiedad individual de los trabajadores sobre esos ahorros. Este mecanismo es el que requiere del acuerdo político al más alto nivel de los trabajadores.

A diferencia del racionamiento, en este sistema los excedentes sobre cierto nivel de consumo no son perdidos por los trabajadores, sino capitalizados. Si además los beneficios de esta capitalización son reinvertidos en el mismo sistema, su magnitud puede llegar a ser tal como para constituir una base de poder económico, regulada públicamente, que le permita a los trabajadores una negociación más equilibrada frente al capital y frente al estado.

Este esquema podría ser objetado como un capitalismo popular. Sin embargo, a diferencia de ese sistema, aquí el efecto de la propiedad de los trabajadores se extiende mucho más allá del ámbito individual. Se trata de constituir un sistema auto-contenido que centralice las decisiones de inversión, a nivel de ramas de actividad por ejemplo, el órganos que emanan de los propios trabajadores que constituyen el sistema. Esta es la única manera de constituir un poder económico con capacidad de negociación. Las dos objeciones más serias son: este sistema tiende a perpetuar las desigualdades entre los trabajadores, y por otro lado, podría prestarse para una disociación entre los intereses generales de los trabajadores y los criterios de asignación de los recursos, si es que éstos se rigen por principios de maximización económica. Respecto de lo primero, puede decirse que la desigualdad no debe ser atribuida al sistema: ella es anterior; el sistema sólo pretende compatibilizar la existencia de diferenciales que deben ser aceptadas con una distribución más equitativa de las oportunidades de acceso a los bienes y servicios de consumo básico. Respecto de lo segundo, es una objeción similar a la que podría hacerse a las empresas públicas, como también su contraparte, la de regirse por criterios clientelísticos. Este problema debe ser enfrentado desde varios frentes: la implementación de una democracia sindical efectiva, garantizada institucionalmente, la sujeción de los órganos pertinentes a la regulación pública, la constitución de organismos contralores de los propios trabajadores, etc.

### III. CONCLUSIONES

Se ha explorado en este trabajo el proceso que condujo a la ruptura de los sistemas democráticos en algunos países latinoamericanos y las condiciones que plantea su restablecimiento. El análisis ha sido realizado desde el punto de vista de la mediación que significa la distribución del ingreso y la acumulación de capital, teniendo como marco de referencia general el caso de países de menor tamaño relativo y de economías medianamente industrializadas. En particular, se ha puesto énfasis en el rol que cumple el Estado en esos procesos.

En el estudio del período que precede a la ruptura democrática, y que corresponde históricamente a la fase de industrialización sustitutiva de importaciones, se planteó la hipótesis de que por la propia dinámica social y económica, el Estado se fue viendo progresivamente involucrado en los desequilibrios inherentes al sistema capitalista. En una economía periférica, estos desequilibrios se ven agudizados por la situación de dependencia y la estructura del comercio exterior, por una parte, y por la presencia cada vez más activa de las fuerzas sociales excluidas de los beneficios del desarrollo, que reivindican su acceso a bienes y servicios básicos. La crisis del Estado se precipita cuando los desequilibrios del sistema se manifiestan en conflictos coyunturales que rebasan el ámbito de negociación de los grupos organizados y de las fuerzas políticas establecidas.

El estado burocrático autoritario que emerge se caracteriza por implantar un modelo de acumulación y distribución que tiene muy pocas posibilidades de sustentar una legitimación social y política del régimen. En el caso especial de países de menor tamaño, los intentos de impulsar la acumulación de capital a través de una apertura irrestricta al capital internacional han resultado ineficaces. Por otra parte, el modelo de distribución es abiertamente regresivo, lo que ha cumplido la función de articular las nuevas formas de organización económica y de dominación social. En particular, la regresión distributiva y el desempleo masivo han sido los mecanismos de control político de las reivindicaciones laborales.

Pero si bien la ineficiencia del modelo de acumulación y la agresividad del modelo de distribución constituyen una base estructural para la afirmación social de los objetivos democráticos, la apertura de una transición supone una voluntad política

de fuerzas sociales mayoritarias por establecer un consenso mínimo. Aunque la definición de los intereses concretos que deberían ser compatibilizados debe surgir del propio proceso político e institucional, puede sostenerse que una condición mínima para cualquier consenso es la posibilidad de acceso de la masa de población más empobrecida a los bienes y servicios básicos y a las oportunidades de empleo.

Cualesquiera sean las opciones técnicas sobre el modelo de acumulación, si ha de ser funcional a una legitimación de la transición democrática debe ser capaz de armonizar una elevación de las tasas de inversión con una redistribución que permita el acceso de los sectores más empobrecidos a los bienes básicos de consumo. Esto plantea la necesidad de una limitación en el crecimiento del consumo no básico, lo que tiene importantes implicaciones políticas. En la implementación de tal modelo, el Estado debe cumplir el papel central en el impulso a la formación de capital y en la estructuración de un sistema productivo que sea capaz de responder a esos requerimientos. El sector capitalista no monopolístico debe cumplir también la función de implementar tal modelo, adaptándose a las exigencias de una mayor eficacia productiva, de un mayor intercambio con el exterior y un mayor dinamismo inversionista.

De importancia estratégica es la percepción que tengan los sectores medios y los sectores populares organizados, de la necesidad de armonizar su participación en los beneficios del desarrollo con el acceso a los bienes básicos de los sectores más empobrecidos. Ello impone la exigencia de una dirección económica que enlace las políticas distributivas y salariales de corto plazo con las políticas de desarrollo de largo plazo. En este sentido adquiere gran relevancia el diseño de mecanismos institucionales que permitan incorporar orgánicamente a los trabajadores al proceso inversionista y a la toma de decisiones sobre la asignación y utilización de los recursos.

La armonización de los diversos aspectos que se han mencionado parece ser una condición esencial de un proceso de transición democrática y satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más pobres. Con todo, no debe olvidarse que el desarrollo económico y social es un proceso de desequilibrios y desajustes sucesivos, cuyo control dentro de ciertos rangos es vital para la consolidación democrática.