

Las políticas macroeconómicas pro empleo en América Latina

Roberto Frenkel

Las políticas macroeconómicas se concibieron originalmente en países desarrollados para reactivar una economía sumida en la depresión y elevar rápidamente el empleo. La misma macroeconomía, como disciplina diferenciada dentro de la ciencia económica, tuvo nacimiento con Keynes, en la búsqueda de fundamentos teóricos para las políticas públicas contra el desempleo.

Por largo tiempo las políticas fiscal y monetaria conservaron sus rasgos originales. Cuando se hicieron práctica permanente de los gobiernos de los países desarrollados después de la 2da. Guerra, el objetivo de las políticas fiscal y monetaria era preservar la plena ocupación, evitando que las economías entraran en recesión y aumentara el desempleo. Las políticas macroeconómicas tendieron a llamarse entonces políticas de estabilización, destacando la función anticíclica - amortiguadora del ciclo real de la actividad y el empleo – que debían cumplir.

La función antiinflacionaria de las políticas macroeconómicas se incorporó más adelante como nuevo objetivo, adicional al de la estabilización del empleo. En paralelo, la política monetaria fue ganando jerarquía como instrumento principal. Dos tendencias se manifiestan desde entonces: una en el plano de los objetivos y otra en el plano de los instrumentos. El objetivo antiinflacionario tiende a desplazar a un lugar subordinado el objetivo de empleo, mientras que la monetaria tiende a constituirse en la política macroeconómica por excelencia. Ambas tendencias se verifican universalmente en los países desarrollados, aunque hay diferencias en los pesos relativos atribuidos a los distintos objetivos y los distintos instrumentos según países y circunstancias. En la versión actual de *inflation targeting*, practicada por varios países desarrollados y en desarrollo, la política macroeconómica se circunscribe a un único objetivo antiinflacionario y se ejercita exclusivamente mediante la política monetaria. Sin embargo, cabe mencionar que Estados Unidos no adoptó el *inflation targeting*, ejercita una política monetaria de objetivos múltiples – inflación y nivel de empleo - y utiliza ocasionalmente la política fiscal para estimular la demanda.

En los países en desarrollo las políticas macroeconómicas tienen una historia diferente y en cierta forma más compleja. En primer lugar, porque por tratarse de economías relativamente pequeñas y abiertas – en comparación con la magnitud



del “resto del mundo” – el balance de pagos y el mercado de cambios juegan papeles importantes entre los objetivos y entre los instrumentos. El balance de pagos ocupa un lugar de primer orden entre los objetivos macroeconómicos y la política cambiaria tiene tanta jerarquía como las políticas monetaria y fiscal.

Las circunstancias históricas en las que se instrumentan las políticas macroeconómicas en los países en desarrollo también contribuyen a diferenciarlas de sus homólogas en los países desarrollados. En los años que siguieron a la Gran Depresión, mientras estos últimos comenzaban a practicar las políticas fiscales y monetarias enfocadas en el empleo, en América Latina (AL) debía procederse a marcha forzada para generar instituciones y mercados que llenaran el vacío dejado por la crisis internacional, el aislamiento financiero y el debilitamiento de los flujos comerciales que le siguió. Por ejemplo, las políticas de control de cambios y la creación de mecanismos de financiamiento – de generación y canalización locales de ahorros – se entretajan con lo que podría denominarse más estrictamente política macroeconómica, haciendo indistinguible ésta de las políticas y estrategias de protección de ingresos y de desarrollo de nuevas actividades que se estaban aplicando.

En los años cincuenta y sesenta las políticas macroeconómicas de los países desarrollados tenían como foco la preservación del pleno empleo y la inflación se incorpora como objetivo más tardíamente, como fue señalado arriba. Mientras tanto, en AL las políticas macroeconómicas se enfocaban en la estabilización del balance de pagos y la inflación. Estos fueron generalmente los objetivos principales en la segunda mitad del siglo XX. Estos objetivos ocupaban el foco de las políticas macroeconómicas habitualmente en forma sucesiva. La inflación – que solía acelerarse por efecto de la devaluación de la moneda en las fases de ajuste del balance de pagos - se constituía en el objetivo principal en los momentos de alivio de la restricción externa. En uno u otro caso el objetivo de empleo de las políticas macroeconómicas resultaba subordinado al logro de otras metas más apremiantes.

Es innegable que en AL no hay tradición de políticas macroeconómicas enfocadas en el empleo. En los países desarrollados ese objetivo está en el propio origen de las políticas macroeconómicas, aunque esa orientación original se fue desdibujando. En cambio, en AL la política macroeconómica raramente se enfocó prioritariamente en el empleo.

Ciertamente los problemas de balance de pagos y la inflación plantearon frecuentemente la mayor urgencia en la atención de las políticas macroeconómicas, relegando el empleo a un lugar de menor importancia en la atención de los



gobiernos. No tenemos lugar aquí para adentrarnos en las causas de los comportamientos que dieron lugar a esas urgencias. Digamos solamente que esos comportamientos han provisto una base objetiva para que la tradición en políticas macroeconómicas se configure como lo hizo. Pero deben mencionarse también otros factores.

Debe considerarse que buena parte de las políticas macroeconómicas practicadas en la región fue definida en el contexto de programas acordados con el FMI, como contraparte de la asistencia financiera del organismo y de su sello de aprobación. Los programas acordados con el FMI se enfocan prioritariamente en el balance de pagos y en segundo lugar en la inflación¹. Siguen un patrón común de diagnóstico, objetivos e instrumentos de aplicación. La prolongada influencia del FMI ha introducido un sesgo en la orientación de las políticas macroeconómicas en AL. Es un sesgo derivado de la institucionalidad internacional, del rol que juega el FMI en ésta y de la visión y modalidades de acción que ha asumido el organismo.

Esto no necesariamente tendría que haber sido así en otras circunstancias. Influyeron en el curso de los acontecimientos algunas decisiones políticas que se adoptaron en diferentes momentos con relación al sistema internacional. Las políticas macroeconómicas regionales y el rol del FMI se modelaron en el contexto de inexistencia de un mercado internacional de capitales, entre los años cuarenta y los años setenta. La inexistencia de financiamiento de largo plazo de mercado implicó un rol muy importante del FMI en el financiamiento externo de las economías en desarrollo. Pero aún en este mismo contexto la institución multilateral podría haber actuado de otra manera y cumplido otras funciones. En las ideas originales de Keynes – uno de los fundadores de la institución - el FMI estaba destinado a cumplir el rol de proveedor de medios de pagos internacionales, precisamente para permitir que los países² practicaran políticas macroeconómicas de pleno empleo sin enfrentar restricciones de financiamiento del balance de pagos. La orientación que acabó asumiendo el FMI se definió en parte con la derrota de las posiciones de Keynes en Bretton Woods – frente a las de la delegación de Estados Unidos. Más adelante, el papel del FMI con relación a las economías en desarrollo fue definido por las autoridades de los países desarrollados sobre la marcha, hacia finales de la década de los años cincuenta, con la suscripción de los primeros programas de estabilización convenidos con países de AL³.

¹ La caracterización se refiere especialmente a la práctica del FMI entre los años cincuenta y ochenta. El rol y la orientación del FMI tuvieron varios cambios en el período de auge de la globalización financiera de los años noventa y hasta la actualidad.

² Los países desarrollados. En aquel momento la situación y necesidades de los países en desarrollo no fueron consideradas para la definición del sistema que se estaba creando.

³ Desde entonces el FMI concentró y especializó su accionar en las economías en desarrollo.



Las políticas macroeconómicas enfocadas prioritariamente en el empleo no solamente carecen de tradición en AL sino también de legitimidad. Están desprestigiadas. Han contribuido originalmente a este desprestigio algunas experiencias que se dieron explícitos objetivos de empleo y redistribución de ingresos pero acabaron en crisis inflacionarias y del balance de pagos y dieron lugar a duras políticas de ajuste posteriores. En la región ha sido frecuente el caso de políticas fiscales y monetarias expansivas que rinden frutos sobre la actividad y el empleo por algún tiempo, pero pierden el control sobre la evolución del sector externo y la inflación y desembocan en crisis.

Esas experiencias populistas proporcionaron una base objetiva para desprestigiar las políticas enfocadas en el empleo, pero sobre esa base se construyó un edificio retórico falaz, sumando a aquéllas otras experiencias fracasadas que no tuvieron nada de populista ni estuvieron enfocadas en el empleo. Por ejemplo, ha sido sistemático, por parte del FMI y de analistas con perspectiva liberal, atribuir las frecuentes crisis del período de globalización financiera, comúnmente asociadas con apreciación cambiaria y grandes déficit externos, a políticas fiscales insuficientemente ortodoxas. A similar causa se atribuyeron también las dificultades para estabilizar las economías de AL durante el período de renegociación de la deuda externa y racionamiento financiero de los años ochenta. De esta manera, todas las crisis son agrupadas por esa retórica en una sola categoría y se explican por la indisciplina, la impotencia o la irresponsabilidad de los gobiernos – populismo por acción o por omisión. De acuerdo a esta visión, todas las crisis y perturbaciones macroeconómicas resultan en última instancia de que los gobiernos no aceptan o son incapaces de aplicar los ortodoxos remedios amargos – esto es, más desempleo.

Hay también una interpretación simplista y errada de las políticas macroeconómicas – extendida entre formadores de opinión y políticos – que dificulta por su lado la formulación de políticas con foco en el empleo. Esta interpretación engarza bien con la retórica falaz mencionada arriba. Las políticas macroeconómicas pro empleo son vulgarmente asociadas exclusivamente con políticas monetarias y fiscales expansivas. Esto es falso. En primer lugar, porque se pasa por alto y se deja fuera de consideración la política cambiaria. Como fue señalado, los instrumentos macroeconómicos son las políticas fiscal y monetaria y la política cambiaria. Estos interactúan entre sí y todos afectan el balance de pagos, los precios, el nivel de actividad y el empleo. En segundo lugar, porque una política consistente enfocada en el empleo no supone ignorar restricciones y objetivos con relación al balance de pagos y la inflación. Para esto, la política macroeconómica debe ser formulada



integralmente en sus tres componentes y tomando en cuenta, obviamente, la coherencia de objetivos.

Entre las dificultades para formular una política enfocada en el empleo debe mencionarse también la influencia de la evolución de la teoría y política macroeconómica en los países desarrollados. Esta influencia opera vía las concepciones que predominan en los organismos financieros internacionales y a través de las ideas económicas de los líderes políticos de los países desarrollados – que tienen un peso determinante en la orientación de esos organismos. Por otro lado, la teoría también contribuye a definir la visión de los formadores de opinión económica internacional, tales como analistas del sector privado y periodistas especializados. Por último, no es menor la influencia directa que ejerce el prestigio de los centros académicos y organismos técnicos de los países desarrollados sobre las visiones de los economistas locales.

A modo de ejemplo de esa influencia citemos la moderna política de *inflation targeting* (IT). Como indicamos arriba, ésta supone extremar la reducción de la política macroeconómica – monetaria - a un único objetivo antiinflacionario. En el desarrollo de la política monetaria el IT representa un paso adelante con relación a la política de metas de cantidad de dinero, porque esta última enfrenta dificultades de aplicación debidas a la emergencia de innovaciones monetarias imprevisibles que hacen impracticable la adopción de metas monetarias rígidas. El fundamento teórico más general de la política monetaria enfocada exclusivamente en la inflación, tanto del *inflation targeting* como de su precedente, es la hipótesis de que el mercado de trabajo tiende espontáneamente a la “tasa natural de desempleo”. Dificilmente podrían los bancos centrales de AL explicitar ese argumento para fundamentar la aplicación de esa política, porque en estas latitudes la hipótesis se evidencia falsa a simple vista. Sin embargo, se promueve de todas maneras el *inflation targeting*, aunque sus fundamentos no pueden siquiera mencionarse.

La suma de la falta de tradición, el desprestigio y la influencia de las modas teóricas y de política de los países desarrollados conforman una formidable barrera para darse una política macroeconómica con prioridad en el empleo. El logro de este propósito supone una gran convicción por parte de la autoridad política y la concentración en un punto de alto poder de la capacidad de análisis, formulación y control de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal.