

## Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico

*Fernando Henrique Cardoso*

**L**as tesis de un vínculo obligado entre autoritarismo y progreso han sido desacreditadas por la historia. Hoy democracia y desarrollo son valores destacados, pero no indisolubles, en la agenda de las naciones. El vínculo entre ellos no es dado; se construye al reconocer que la democracia se justifica *per se* como un valor universal que puede ser aceptado por todos. La democracia legitima las políticas públicas, al basarse en la deliberación y el equilibrio negociado de intereses, con reglas transparentes. Los procedimientos democráticos ayudan a superar dificultades coyunturales y afianzar confianzas externas. Ante los efectos asimétricos de la globalización cabe buscar la inserción internacional más ventajosa, afirmando la capacidad de plasmar por el método democrático un desarrollo no excluyente, distinto del que marcó nuestra experiencia histórica. El camino es arduo, y si no hay retribución adecuada en calidad de vida, no sólo peligrará la democracia, sino que la economía no despegará.

Fernando Henrique Cardoso  
Ex Presidente de la República  
Federativa de Brasil

## I

## Aporte de Prebisch y de la CEPAL

Inicié y concluí mis ocho años de gobierno en estrecho contacto con la CEPAL, lo que resulta muy significativo para alguien que se considera desde siempre inspirado por la misión que ésta tiene de comprender la realidad latinoamericana en sus propios términos. Quien definió el norte de esa misión, como todos sabemos, fue Raúl Prebisch, inspirador de la cátedra que lleva su nombre y en el marco de la cual me referí en 2003 a los temas que aquí abordo.

Escribí una vez que el mayor mérito de la CEPAL fue haber alcanzado la originalidad en la copia, y lo dije como un elogio. Prebisch es el mejor ejemplo. Su obra no se produjo *ex nihilo*: él bebió de buena fuente. Estaba familiarizado con la teoría del desarrollo, conocía los clásicos y la obra de Keynes, tenía presente el trabajo de Hans Singer y valorizó el acervo estadístico de las Naciones Unidas.

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

Él demostró que el comercio internacional no había brindado a América Latina las bondades proclamadas por la teoría de las ventajas comparativas, o por la promesa neoclásica de que el comercio permitiría equiparar la remuneración de los factores de producción entre los países. También proporcionó una explicación: la capacidad de organización política de los trabajadores y empresarios de los países del centro impidió que los frutos del mayor progreso técnico allí al-

canzado fueran compartidos por las economías latinoamericanas a través de una caída del precio de los bienes industriales. De hecho, lo que se observó fue un deterioro continuo, aunque irregular, de la relación de precios de intercambio de nuestros productos agrícolas.

De allí su recomendación de aplicar políticas de industrialización que apuntaran no sólo a ampliar la capacidad de acumulación de las economías regionales, sino a reorientar el perfil de nuestro comercio exterior. Posteriormente propondría una concertación política a favor de la integración de los mercados nacionales. Quería garantizar, atendiendo a las exigencias de escala, el éxito del proceso de sustitución de importaciones y, por consiguiente, deseaba establecer las condiciones políticas para redimensionar el papel y quizás el peso de América Latina en la economía mundial.

Sin embargo, Prebisch no era fatalista. Creía en el desarrollo, pese a los obstáculos internos y a las asimetrías del comercio internacional. Y en esto fui y sigo siendo su discípulo. En el estudio que hicimos Enzo Faletto y yo, jamás vimos contradicción entre desarrollo y dependencia (Cardoso y Faletto, 1969). La situación de dependencia definía la índole excluyente e inicua del desarrollo, pero no representaba un impedimento. Fue el sólido aporte del capital externo el que, junto a la inversión pública y, en menor volumen, al capital privado nacional, contribuyó en el decenio de 1960 a la expansión de los indicadores en muchos de nuestros países. El desafío que se planteaba y que no fue atendido era hacer llegar los beneficios de ese crecimiento al mayor número de personas. Era creer en la autonomía del político y buscar un arreglo de poder más sensible a los intereses de la mayoría, lo que suponía la afirmación de la democracia.

## II

## Vínculos entre política y desarrollo económico

Lo anterior nos remite a la interacción de la política y el desarrollo económico. Este tema —que apasionaba

a Raúl Prebisch, quien creía fervientemente en un desarrollo políticamente orientado— evoca desafíos que

□ Este artículo se basa en una conferencia magistral dictada por el autor en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 8 de agosto de 2003), en el marco de la Tercera Cátedra Raúl Prebisch.

los actores políticos están llamados a enfrentar en el nuevo milenio y trae a la mente el esfuerzo que se está haciendo para adecuar nuestras economías a los nuevos patrones de competencia y productividad, sin perder de vista el objetivo de tornar al Estado apto para responder a demandas sociales cada vez más complejas y diversificadas.

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

En su acuciosa revisión del pensamiento conservador de los dos últimos siglos, Hirschman (1991) recuerda el peso del argumento económico en el discurso contrario a la ampliación de los derechos de ciudadanía. Un caso emblemático habría sido la resisten-

cia opuesta a la aprobación por parte del Parlamento inglés de las reformas liberales de 1832 y 1867, consideradas un punto de inflexión en la historia política de Inglaterra, al provocar con la extensión del derecho de voto el fin del dominio oligárquico. No menos tenaz fue la campaña de oposición a los derechos sociales desarrollada en Europa y en los Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX, basada en la idea de que la ampliación de los derechos sociales mermaría las oportunidades de crecimiento.

En contraste con las tesis keynesianas que proclamaban la compatibilidad entre los gastos sociales y el crecimiento económico, se acentuaban en demasía los riesgos que la hipertrofia del Estado planteaba para el equilibrio fiscal y la estabilidad monetaria.

A esto se sumaría el recelo de que la ampliación de las garantías sociales pudiese provocar una crisis de gobernabilidad, como tanto proclamó la celebrada Comisión Trilateral en el transcurso del decenio de 1970. Se temía que los Estados estuviesen asumiendo obligaciones más allá de su capacidad de gestión.

### III

## Política y economía en América Latina

En América Latina, el conflicto entre política y economía se manifestaba con otros matices, por cierto más notorios y de difícil equilibrio. Yo estuve entre aquellos que miraban con reservas la explicación de que la experiencia autoritaria estaría inscrita en la lógica del mercado como condición para profundizar el proceso de sustitución de importaciones (O'Donnell, 1972). Me parecía claro que las dictaduras latinoamericanas eran fenómenos eminentemente políticos, que se sustentaban en la capacidad de los autócratas de turno de utilizar el espectro de la Guerra Fría para reprimir el disenso.

Las elevadas tasas de crecimiento alcanzadas en algunos años del decenio de 1970 obedecieron a la amplia disponibilidad de crédito; no al autoritarismo. Este último sólo acentuaría algunos rasgos perversos del modelo, como la concentración del ingreso.

En el decenio de 1980, ya en pleno proceso de liberalización política, el discurso del autoritarismo como factor de progreso volvió a la escena en América Latina. Frente a la presunta ineptitud de los gobiernos civiles para promover las reformas que se sabían

necesarias para la reanudación de un crecimiento sustentable, los elogios al desempeño de los regímenes autocráticos del sudeste asiático se volvieron habituales.

Sabemos que, una a una, las tesis que postularon un vínculo obligado entre autoritarismo y progreso fueron desacreditadas por la historia. Vemos así que la extensión del sufragio en Europa se dio paso a paso con la evolución de la Segunda Revolución Industrial y que el afinamiento del Estado de bienestar social coincidió con el fuerte auge del crecimiento de las economías industriales en la posguerra. América Latina no se volvió más justa bajo los regímenes de excepción.

Democracia y desarrollo son hoy valores de primera magnitud en la agenda de los Estados pero, en esencia, no son indisolubles. Sin embargo, aunque de la historia política de las naciones más ricas se pueda inferir que el crecimiento económico difícilmente se sustenta sin un amplio usufructo de las libertades públicas, la afluencia material no es siempre un corolario de la opción democrática.

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

No pretendo con esto desanimar a quienes buscan afinidades entre democracia y desarrollo. Por el contrario, lo que deseo es contribuir a que esa búsqueda se haga con realismo.

No fueron pocos los que en América Latina pronosticaban que el fin del autoritarismo era la llegada a la tierra prometida. La experiencia pronto nos mostraría que el camino habría de ser más arduo, más lleno de desafíos. La larga y penosa recesión que aquejó a esta región en la década de 1980, cuando ya se tenía gobiernos civiles, fue una prueba muy elocuente de que política y economía pueden dar señales contradictorias, de que el Estado de derecho no necesariamente trae consigo la prosperidad. Entonces, ¿cómo situar la relación entre democracia y desarrollo?

Difiero del escepticismo de algunos analistas que, ante la dificultad de definir vínculos precisos y permanentes entre esos valores, optan por verlos como realidades enteramente autónomas cuya interacción sólo podría darse sobre bases aleatorias y ocasionales. Estoy convencido de que podemos ser más asertivos en la valorización de la democracia.

Sin preocuparnos de traducir a cifras las bondades del voto, es posible discernir aspectos de la experiencia democrática que tienen innegable interés para los actores económicos y son fundamentales para la búsqueda de un desarrollo sustentable.

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

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

Me permito recurrir, en este contexto, al ejemplo del plan de estabilización de la economía brasileña, el Plan Real. A diferencia de experiencias anteriores,

todas insatisfactorias, este Plan fue montado a lo largo de un extenso proceso de consulta, diálogo, persuasión y adaptación de puntos de vista. La acogida que dispensaron a sus directrices las fuerzas productivas y la sociedad en general no fue, pues, un desdoblamiento fortuito. Se derivó de su legitimidad como proceso.

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

Otro ejemplo de la importancia de los procedimientos democráticos para la superación de dificultades se encuentra en la reacción que se produjo en Brasil ante la crisis de energía de 2001.

Al percibirse la gravedad de esa situación, se tomó la decisión de explicar todo al país para pedir la colaboración de la población y aplicar un estricto racionamiento. El apoyo fue generalizado. Los medios de comunicación se movilizaron, informando sobre el asunto de manera independiente y acabada. El país como un todo, durante cerca de diez meses, acompañó los esfuerzos de restricción del consumo en cada región (y en algunos casos en cada gran ciudad) y sus efectos en las reservas. De este modo se logró evitar —a diferencia de lo que ocurrió en California, por ejemplo— la necesidad de “apagones” por algunas horas diarias. Sin duda, fue gracias a la concertación entre el Estado y la sociedad que se limitaron considerablemente los daños que la crisis podría haber infligido a la economía nacional.

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

La consistencia con que se superó esa crisis difícilmente habría sido posible en un ambiente de menos transparencia y estabilidad democrática, a juzgar por el desenlace de estrategias más impositivas adoptadas en otras regiones del mundo.

No estoy sugiriendo que la democracia nos deja inmunes al humor de los especuladores. Las decisiones sobre cómo y cuándo asignar los capitales de corto plazo pueden escapar al control de las instancias gubernamentales, provocando variaciones cambiarias, afectando las cuentas públicas y comprometiendo las políticas de los inversores. Pero ese panorama se puede cambiar. Cada vez hay más conciencia en los Estados sobre la necesidad de reexaminar la arquitectura del sistema financiero internacional para dotarlo de más eficacia en la regulación de los flujos de capital, cuyo descontrol afecta a todos, ricos y pobres, aunque en distinta medida.

Planteé este tema por primera vez en una conferencia dictada en la CEPAL en 1995. Para mi satisfacción, en el vigésimo noveno período de sesiones de la Comisión (Brasilia, 2002), supe por José Antonio Ocampo, entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, que ésta había aceptado el desafío y estaba tratando el asunto con la seriedad que los riesgos que comporta exigen. Lamentablemente, el ejemplo no ha cundido y la propuesta de un mejor seguimiento del capital volátil continúa ausente de la agenda de los países con mayor influencia sobre el sistema financiero internacional.

Conviene recordar que la hipótesis de la regulación de los flujos financieros estuvo en el programa de la Conferencia de Bretton Woods y fue aceptada en sus negociaciones. En el artículo VI del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional se prevé la posibilidad de que el FMI solicite a un Estado miembro que adopte medidas de control para contener la fuga excesiva de capital, y la necesidad consiguiente de recurrir a las reservas de la organización.

Es verdad que los dos principales arquitectos de los acuerdos de Bretton Woods —John Maynard Keynes, que asesoraba al *Exchequer* (el ministerio de hacienda del Reino Unido), y Barry Dexter White, del Departamento del Tesoro estadounidense— discrepaban sobre el grado de autonomía que debía tener el Fondo y la disponibilidad de reservas. Keynes esperaba que el FMI fuera un verdadero banco central internacional, que sirviera de contrapunto al poder económico de los Estados Unidos y tuviera, entre otras prerrogativas, la de crear su propio instrumento de crédito. Por su parte, White veía el Fondo como una institución destinada a asegurar el crecimiento equilibrado del comercio mundial de manera tal que preservase el papel central del dólar en las finanzas internacionales. Y así fue creada la institución, anclada únicamente en el dólar.

Sin embargo, White pronto comprendió que la estabilidad del dólar correría peligro con el aumento

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

Al tratar la importancia de la democracia para la fundamentación de la política exterior, no se puede omitir una mención al Mercosur. Este nació gracias a la democracia, que permitió que se disiparan las rivalidades y se afianzara la confianza entre Brasil y Argentina. El proceso se desarrolló bajo la égida de la democracia, con la participación de las respectivas sociedades nacionales. Por su eficacia, la cláusula democrática inspiró la adopción de mecanismos semejantes en la Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur (Brasilia, 2000) y, en el ámbito hemisférico, en la Tercera Cumbre de las Américas (Quebec, 2001).

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

Retomando la idea que ha permeado este trabajo —que el vínculo entre democracia y desarrollo no está dado, sino que se construye— es importante resaltar que esa noción acentúa la responsabilidad política de los grupos dirigentes: tanto la responsabilidad de no dejarse seducir por el llamado fácil del populismo, amigo del autoritarismo, como también, y sobre todo, de tener la osadía de actualizar posiciones, de renovar conceptos y de explorar nuevos caminos, siempre que así lo recomiende el bien común.

No fueron pocas las situaciones en que se planteó este desafío a quienes estuvieron en el ejercicio del poder en la América Latina del decenio de 1990. Me refiero a situaciones en que la omisión inexorablemente supondría el costo de arrastrar al país al pasado, a fórmulas anticuadas. Frente a la globalización, o a su carácter ineluctable, cabía explorar el modo de inserción internacional más ventajoso para nuestros países, sin la fantasía de soluciones autárquicas, pero con la conciencia de que el proceso tiende a generar efectos asimétricos, a perpetuar desigualdades.

## IV

### Una nueva agenda de crecimiento

A comienzos del siglo XXI los desafíos de este tipo siguen vigentes. En ellos está en juego más que el desempeño económico de las democracias de América Latina. También se pone en tela de juicio su capacidad de plasmar, por el método democrático, un concepto de desarrollo diferente de aquel que marcó su experiencia histórica: un desarrollo que no sea excluyente, que contemple a todos, que permita erradicar la miseria y que elimine la indigencia en que continúan viviendo millones de latinoamericanos.

Pero para que lo anterior no suene a declaración vaga o aun demagógica, es preciso delinear una nueva agenda de crecimiento.

A partir de la década de 1990 quedó claro que, en las actuales circunstancias, no hay espacio para el cierre de las economías, ni para el financiamiento inflacionario del consumo y de la inversión, y ni siquiera, incluso en el caso de los países de desarrollo intermedio, para el retorno puro y simple a la política de sustitución de importaciones.

Pero esto no significa la aceptación sin más de lo que se ha dado en llamar la ortodoxia monetaria o el Consenso de Washington. Tan es así que los países latinoamericanos han ampliado las políticas educacionales, han creado redes de protección para ofrecer alguna perspectiva a los más pobres, y han reorganizado la administración pública y la estructura del Esta-

do. Salvo pocas excepciones, no se ha caído en la visión denominada neoliberal de un Estado mínimo.

Ha llegado la hora de que, junto con seguir esforzándose por aumentar sostenidamente la productividad y ganar mercados externos, también se procure recuperar gradualmente el mercado interno.

Esto es fácil de decir y difícil de hacer, pero no imposible. Tal vez la cuestión básica —y aquí entramos de lleno en la relación entre economía y política— sea comprender lo que es más duro de aceptar: como no hay posibilidad alguna de romper con las reglas fundamentales del juego, ni hay milagros, el camino será largo y, desgraciadamente, los líderes responsables deberán ofrecer “sudor y lágrimas”.

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

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

#### Bibliografía

Cardoso, F. H. y E. Faletto (1969): *Dependencia y desarrollo económico en América Latina*, México, D.F., Editorial Siglo XXI.  
Hirschman, O. (1991): *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

O'Donnell, G. (1986): *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.