

Estado y mercado en el nuevo desarrollismo

El nuevo desarrollismo no es una simple teoría económica, sino una estrategia nacional de desarrollo. Se diferencia del desarrollismo de los 50 en que no defiende amplias medidas para proteger a una industria infante y en que si bien le otorga al Estado un papel central, cree que para llevar a cabo su tarea éste debe ser financieramente sólido y administrativamente eficiente. Por otro lado, a diferencia de la ortodoxia convencional, el nuevo desarrollismo no cree que el mercado pueda resolverlo todo ni que las instituciones deban limitarse a garantizar la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos. El nuevo desarrollismo es entonces un tercer discurso, un conjunto de propuestas útiles para que los países de desarrollo medio, como Brasil y Argentina, recuperen el tiempo perdido y logren ponerse a la par de las naciones más prósperas.

**LUIZ CARLOS
BRESSER-PEREIRA**

Las políticas neoliberales implementadas en América Latina como consecuencia de la gran crisis de la deuda de los 80 lograron controlar la inflación, pero fracasaron en promover una verdadera estabilidad macroeconómica y recuperar el desarrollo. Dadas sus ventajas comparativas, sobre

Luiz Carlos Bresser-Pereira: ex-ministro de Hacienda, de Administración Federal y Reforma del Estado, y de Ciencia y Tecnología. Columnista del periódico *Folha de São Paulo*, autor de numerosos libros, profesor de la Fundación Getúlio Vargas y editor de la *Revista de Economia Política*. Página *web*: <www.bresserpereira.org.br>.

Palabras claves: Estado, mercado, economía, Nación, ortodoxia, nuevo desarrollismo, Brasil, Argentina.

Nota: Traducción de Joachim Knoop. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

todo la mano de obra relativamente barata, los países latinoamericanos deberían haberse acercado a los niveles de desarrollo de los países del Primer Mundo (proceso de *catch up*). Pero ha sucedido lo contrario y en consecuencia, se percibe hoy una fuerte reacción contra la ortodoxia convencional.

Ahora bien, ¿significa esto que los países de ingreso medio de la región, que cuentan con amplios mercados internos y democracias consolidadas, como Brasil y Argentina, entre otros, volverán al nacional-desarrollismo de los años 50? ¿O significa que podemos y debemos pensar en un «nuevo desarrollismo», una alternativa tanto a la ortodoxia convencional como al viejo desarrollismo? En este trabajo, después de analizar la crisis de la estrategia nacional de desarrollo del antiguo desarrollismo, haré una comparación entre éste, la ortodoxia convencional y el desarrollismo que está surgiendo. El objetivo es mostrar que, contrariamente a lo que afirma el pensamiento neoliberal dominante –según el cual la única alternativa a la ortodoxia es el populismo económico–, sí existe una opción responsable y mucho más compatible con el desarrollo económico.

■ Del nacional-desarrollismo a la ortodoxia convencional

Entre los 30 y los 70, Brasil, al igual que la mayoría de los demás países de América Latina, creció a tasas extraordinariamente elevadas. Estos países aprovecharon el debilitamiento del centro para formular estrategias nacionales de desarrollo, que implicaban tanto la protección de la industria nacional naciente y la promoción del ahorro forzado a través del Estado, como una alianza entre empresarios industriales, burocracia y trabajadores. El nombre que se le dio a esta estrategia fue «desarrollismo» o «nacional-desarrollismo».

Con este nombre se quería resaltar que el objetivo fundamental de la política económica era promover el desarrollo económico y que para ello era necesario que la nación –los empresarios, la burocracia del Estado, las clases medias y los trabajadores– definiesen los medios que iban a utilizar en el marco del sistema capitalista. Su principal instrumento de acción colectiva era el Estado. Los economistas latinoamericanos que, junto con un notable grupo de economistas internacionales, participaron en la formulación de la «teoría económica del desarrollo» (*development economics*) conjugaban tres corrientes teóricas: las teorías clásicas de

Adam Smith y Karl Marx, la macroeconomía keynesiana y la teoría estructural latinoamericana¹.

El desarrollismo no fue una teoría económica, sino una estrategia nacional de desarrollo. Basándose en las teorías económicas disponibles, buscaba formular la estrategia que le permitiera a cada país de la periferia capitalista alcanzar gradualmente el nivel de desarrollo de las naciones centrales. Se basaba en el mercado, porque no hay teoría económica que no parta del mercado, pero le atribuía al Estado un papel central.

En los 40, 50 y 60, los desarrollistas y keynesianos dominaban el panorama económico de América Latina: constituían el *mainstream*. A partir de los años 70, sin embargo, en el contexto de la gran ola neoliberal y conservadora, la teoría keynesiana, la teoría económica del desarrollo y el estructuralismo latinoamericano fueron desafiados por los economistas neoclásicos. Desde los 80, en el marco de la crisis de la deuda externa, estos economistas consiguieron aplicar su doctrina a los países en desarrollo. La ideología neoliberal se volvió hegemónica en América Latina. Se expresó a través de lo que se llamó el «Consenso de Washington», que yo prefiero llamar «ortodoxia convencional», no solo porque es una expresión más general, sino también porque si algún consenso existía en los 90, éste desapareció en 2000. Lo central, en todo caso, es que la estrategia nacional de desarrollo entró en crisis y fue sustituida por

una estrategia impuesta a los países de la periferia por los países desarrollados.

**En Brasil, el ingreso per cápita
había aumentado casi 4% anual
durante la etapa desarrollista (entre
1950 y 1980). Desde 1980, en
cambio, comenzó a crecer a una
tasa ¡cuatro veces menor! ■**

Veinte años después vemos su fracaso. En Brasil, el ingreso per cápita había aumentado casi 4% anual durante la etapa desarrollista (entre 1950 y 1980). Desde

1980, en cambio, comenzó a crecer a una tasa ¡cuatro veces menor! El desempeño en los demás países latinoamericanos, con la excepción de Chile, fue

1. En Brasil, los dos principales economistas de la teoría económica del desarrollo fueron Celso Furtado e Ignacio Rangel. Dada su proyección internacional, Furtado fue parte del grupo fundador de la teoría económica del desarrollo, del cual participaron Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Hans Singer y Albert Hirschman. En inglés, la expresión *development economics* es muy clara y precisa, pero en español «teoría económica del desarrollo» tiene un significado más general. Aquí la usaré en el sentido de *development economics*: el conjunto de teorías que surge en los 40 a partir del trabajo de los economistas citados.

similar. En el mismo periodo, sin embargo, los países asiáticos más dinámicos –incluidos China a partir de los 80 y la India a partir de los 90– alcanzaban tasas de crecimiento extraordinarias.

¿Cómo se explica la diferencia? Desde el punto de vista de las políticas económicas, el problema fundamental fue la pérdida de control sobre el principal precio macroeconómico de una economía abierta: el tipo de cambio. Los países latinoamericanos dejaron de controlar esta variable debido a la apertura de las cuentas financieras y permitieron que el tipo de cambio se revalorizara como consecuencia de la estrategia de crecimiento con ahorro externo propuesta por Washington. Los países asiáticos, en cambio, mantuvieron el superávit de cuenta corriente durante un buen tiempo y el control de sus tipos de cambio. Otra diferencia importante se vincula con las reformas: mientras que los países latinoamericanos impulsaron indiscriminadamente reformas liberalizadoras, con una privatización irresponsable de servicios monopólicos y la apertura de su cuenta de capital, los asiáticos fueron más prudentes.

Pero la principal diferencia, desde mi punto de vista, residió en que los países latinoamericanos interrumpieron sus revoluciones nacionales, permitiendo que sus naciones se desorganizaran y perdieran cohesión y autonomía, y así se quedaron sin una estrategia nacional de desarrollo. Desde los 80, las elites locales dejaron de pensar con la propia cabeza, aceptaron los consejos y las presiones del Norte y, sin una estrategia nacional de desarrollo, condujeron a sus países al estancamiento.

La ortodoxia convencional no había sido elaborada en América Latina y no reflejaba las preocupaciones ni los intereses nacionales, sino las visiones y los objetivos de los países ricos. La critiqué desde que se volvió dominante en la región. Fui uno de los primeros economistas latinoamericanos en formular una crítica sistemática al Consenso de Washington, en 1991². Sin embargo, mi crítica ganó una nueva dimensión en 1999, después de haber pasado cuatro años y medio en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Escribí en aquel entonces «Incompetência e *Confidence Building* por trás de 20 Anos de quase-Estagnação da América Latina». Y luego, junto con Yoshiaki Nakano, «Una estrategia de desarrollo con estabilidad» y «¿Crecimiento económico con ahorro externo?». Fieles al espíritu original del desarrollismo y a nuestra formación keynesiana y estructuralista, iniciábamos con esos trabajos una crítica

2. Ver L.C. Bresser-Pereira (1991).

sistemática y no populista a la ortodoxia convencional, además de ofrecer una alternativa de política económica³.

Nuestra crítica demostraba que la propuesta ortodoxa, aun incluyendo algunas políticas y reformas necesarias, en verdad no promovía el desarrollo, sino que mantenía semiestancados a países como Brasil. La alternativa, implícita o explícita en estos trabajos, reconocía una serie de hechos históricos que implicaban la necesidad de revisar la estrategia nacional de desarrollo. He denominado «nuevo desarrollismo» a esta nueva estrategia.

■ El tercer discurso

El nuevo desarrollismo es un tercer discurso que se ubica entre el discurso del nacional-desarrollismo (y de las distorsiones populistas que sufrió, principal-

El nuevo desarrollismo es un tercer discurso que se ubica entre el discurso del nacional-desarrollismo (y de las distorsiones populistas que sufrió, principalmente durante la crisis de la deuda de los 80) y el de la ortodoxia convencional ■

mente durante la crisis de la deuda de los 80) y el de la ortodoxia convencional. Es un conjunto de propuestas de reformas institucionales y de políticas económicas a través de las cuales las naciones de desarrollo medio buscan, al inicio del siglo XXI, alcanzar a los países desarrollados. Como el antiguo desarrollismo, no es solo una teoría económica: se basa principalmente en la macroeconomía

keynesiana y en la teoría económica del desarrollo, pero es una estrategia nacional de desarrollo. Es la manera a través de la cual países como Brasil pueden competir con éxito con los países ricos y alcanzarlos gradualmente. Es también una forma en que las naciones en desarrollo pueden rechazar las propuestas y presiones de los países ricos, como la apertura total de la cuenta de capitales y el crecimiento con ahorro externo, que representan una tentativa de neutralización neoimperialista de su desarrollo. El nuevo desarrollismo permite que los empresarios, técnicos de gobierno, trabajadores e intelectuales constituyan una Nación capaz de promover el desarrollo económico. No

3. En realidad, ya habíamos iniciado esta tarea en el Ministerio de Hacienda, yo como ministro y él como secretario de Política Económica cuando, en 1987, encaramos una batalla contra los populistas del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y, al mismo tiempo, rechazamos la adopción de la ortodoxia convencional que ofrecían el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

incluyo a los países pobres, no porque no necesiten de una estrategia nacional de desarrollo, sino porque todavía tienen que realizar su acumulación primitiva y su revolución industrial y, por lo tanto, enfrentan desafíos diferentes que implican estrategias distintas.

En cuanto al discurso y la ideología, el nuevo desarrollismo se diferencia del discurso dominante, imperial y globalista, que tiene su origen en Washington y es adoptado en América Latina por la derecha neoliberal y cosmopolita, formada principalmente por la clase rentista y el sector financiero⁴. Ésta es la ortodoxia convencional: una ideología exportada al mundo en desarrollo que, aunque se propone promover generosamente su prosperidad, en verdad responde a los intereses de los países ricos de neutralizar la capacidad competitiva de estos países. Este discurso –tal como fue difundido en Brasil– sostiene cuatro puntos: que el mayor problema del país es la falta de reformas macroeconómicas que permitan el libre funcionamiento del mercado; que el control de la inflación debe continuar siendo el principal objetivo de la política económica; que para realizar este control las tasas de interés serán inevitablemente altas debido al riesgo país y a los problemas fiscales; y que el desarrollo es una competencia entre los países para obtener recursos derivados del ahorro externo. Para esta teoría, los déficits de cuenta corriente y la valorización del cambio provocada por los ingresos de capital no son motivo de preocupación. El desastre que este discurso generó en términos de crisis de balanza de pago y bajo crecimiento es ampliamente conocido⁵.

El discurso opuesto es el del viejo desarrollismo –y su distorsión: el desarrollismo populista. Más adelante describo las diferencias con relación al viejo desarrollismo. En cuanto a la distorsión populista, no hace falta mucha crítica. Para el populismo, los males de América Latina tienen su origen en la globalización que, dominada por el «capital financiero», impondría un alto endeudamiento, externo y público. La solución sería renegociar las deudas con un gran descuento. El segundo mal, la insuficiencia de demanda, se resolvería con el aumento del gasto público. Finalmente, el mal mayor –la distribución desigual del ingreso– podría enfrentarse con la ampliación del sistema asistencialista. Esta alternativa fue aplicada, por ejemplo, en Perú, durante el primer gobierno de Alan García, pero en Brasil nunca fue realmente puesta en

4. Se entiende aquí por «clase rentista» no al sector de los grandes propietarios de la tierra, sino al de los capitalistas inactivos que viven de rentas, principalmente de intereses. El sector financiero, además de estar compuesto por rentistas, también incluye a empresarios y administradores que reciben de ellos comisiones.

5. Ver Roberto Frenkel (2003).

práctica. El discurso del desarrollismo populista proviene de un sector de la clase media profesional inferior y de sectores sindicales y refleja la perspectiva de la vieja izquierda burocrática.

Este discurso, al igual que el de la ortodoxia convencional, no puede alcanzar un razonable consenso debido a su irracionalidad y su carácter parcial.

El nuevo desarrollismo comienza a emerger en toda la región, sobre todo en Argentina, donde se lo está aplicando. Pero solo tendrá sentido si parte de un consenso interno y, de esta forma, se constituye en una verdadera estrategia de desarrollo ■

Ninguna de las dos ideologías refleja el interés nacional. El tercer discurso del nuevo desarrollismo comienza a emerger en toda la región, sobre todo en Argentina, donde se lo está aplicando. Pero solo tendrá sentido si parte de un consenso interno y, de esta forma, se constituye en una verdadera estrategia de desarrollo. Un consenso total es imposible, por supuesto. Pero sí se encuentra en proceso

de formación un consenso entre los empresarios productivos, los trabajadores, los técnicos del gobierno y las clases medias profesionales; es decir, un acuerdo nacional. Este consenso en formación ve la globalización no como una bendición, ni como una maldición, sino como una intensa competencia entre Estados nacionales a través de sus empresas. Para competir con chances, es esencial fortalecer fiscal, administrativa y políticamente al Estado, y al mismo tiempo brindar condiciones a las empresas nacionales para que puedan competir internacionalmente.

El nuevo desarrollismo reconoce, como lo hizo Argentina después de la crisis, que el desarrollo se dificulta si se mantiene una alta tasa de interés y un tipo de cambio valorizado, como ocurre en Brasil. Supone que, para alcanzar el desarrollo, es esencial aumentar la tasa de inversión y orientar la economía hacia las exportaciones, y condiciona el aumento de las inversiones a la baja de la tasa de interés y a un tipo de cambio competitivo. La tendencia a la sobrevalorización de la moneda se debe a la enfermedad holandesa (que se genera cuando los países que producen bienes basados en recursos naturales baratos ven su tipo de cambio valorizarse a tal punto que se vuelve inviable gran parte de la industria), a la política de crecimiento con ahorro externo y a las tentaciones del populismo cambiario. Además de neutralizar la enfermedad holandesa, buscar el crecimiento con ahorro interno y evitar los déficits en cuenta corriente derivados del populismo cambiario, el Estado

debe contribuir a aumentar la tasa de inversión a través de un ahorro público positivo, fruto de la contención del gasto corriente. Finalmente, en un nivel más general, el nuevo desarrollismo que se está delineando parte de la convicción de que el desarrollo, además de complicarse por la falta de un proyecto de Nación, también se torna difícil de alcanzar por la concentración del ingreso que, además de ser injusta, sirve de caldo de cultivo para diferentes formas de populismo.

■ Nacional-desarrollismo y nuevo desarrollismo

Las diferencias entre el desarrollismo de los 50 y el nuevo desarrollismo se explican, en primer lugar, por los cambios ocurridos en el contexto capitalista mundial, que pasó de los «años dorados» a la actual fase de globalización. Y también por el avance de los países de desarrollo medio que, como Brasil, lograron dejar atrás su primera etapa de industrialización. En tiempos del primer desarrollismo, la industria era infante; hoy, en cambio, tenemos una industria madura. El modelo de sustitución de importaciones fue efectivo para establecer las bases industriales de los países de América Latina. A partir de la crisis de los 60, sin embargo, estos países deberían haber comenzado a reducir el proteccionismo y a orientarse a un modelo exportador que les permitiera vender productos manufacturados. Pero no lo hicieron, probablemente debido al pesimismo exportador dominante en aquella época.

El nuevo desarrollismo no es proteccionista, pero enfatiza la necesidad de un tipo de cambio competitivo. Es que, aunque los países de desarrollo medio ya superaron el estado de la industria infante, todavía deben resolver la enfermedad holandesa. Se hace entonces necesario administrar el tipo de cambio de forma tal que, aun manteniendo un régimen fluctuante, se neutralice esta grave falla de mercado. Por otro lado, a diferencia del nacional-desarrollismo, que adoptó el pesimismo exportador de la teoría económica del desarrollo, el nuevo desarrollismo no quiere basar su crecimiento en la exportación de productos primarios de bajo valor agregado, sino que apuesta a que los países en desarrollo exporten bienes manufacturados o productos primarios de alto valor agregado.

La experiencia dejó claro que este pesimismo fue un error. El atraso de 20 años en la apertura comercial fue una de las mayores distorsiones al viejo desarrollismo. Ya a fines de los 60, los países latinoamericanos deberían haber dejado atrás el modelo de sustitución de exportaciones, como lo hicieron Corea y Taiwán. En nuestra región, Chile fue el primer país en dar ese paso y por ello

suele ser mencionado como un ejemplo exitoso de estrategia neoliberal. En realidad, el neoliberalismo fue aplicado plenamente en Chile solo entre 1973 y 1981 y terminó con la crisis de la balanza de pagos de 1982⁶. Es necesario entender que el modelo exportador no es específicamente neoliberal. Los países asiáticos más dinámicos, que habían adoptado una estrategia desarrollista desde los 50, en los 60 le dieron a ésta un carácter exportador de manufacturas y desde los 70 pueden ser considerados ejemplos del nuevo desarrollismo. El modelo exportador tiene dos grandes ventajas sobre el de sustitución de importaciones. En primer lugar, el mercado no queda limitado al mercado interno. Esto es importante para los países pequeños, pero también es fundamental para aquellos con mercados internos relativamente grandes, como Brasil. En segundo lugar, si el país adopta esta estrategia de apertura, es más probable que se implementen buenas políticas industriales y es menos probable que se proteja a las empresas ineficientes. Pero el hecho de que el nuevo desarrollismo no sea proteccionista no significa que los países deban aplicar una apertura indiscriminada. Deben negociar pragmáticamente, en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de los acuerdos regionales, aperturas con contrapartida.

El nuevo desarrollismo rechaza las ideas equivocadas de crecimiento basado en la demanda y el déficit público. Ésta fue una de las distorsiones populistas más graves que sufrió el viejo desarrollismo ■

Por otra parte, el nuevo desarrollismo rechaza las ideas equivocadas de crecimiento basado en la demanda y el déficit público. Ésta fue una de las distorsiones populistas más graves que sufrió el viejo desarrollismo. Keynes señaló la importancia de la demanda agregada y legitimó el recurso al déficit fiscal en momentos de recesión, pero no defendía los déficits públicos crónicos. Su supuesto era que una economía nacional equilibrada desde el punto de vista fiscal podía, por un periodo breve, salir del equilibrio para restablecer el nivel de empleo⁷. Economistas notables como Furtado, Prebisch y Rangel, que formularon la estrategia desarrollista, consideraban la administración de la demanda agregada como una herramienta importante para el desarrollo. Pero jamás defendieron el populismo económico de los déficits crónicos. Sus epígonos, sin embargo, sí lo hicieron. Cuando, ante la crisis de inicios de los 60, Celso Furtado propuso el «Plan

defendía los déficits públicos crónicos. Su supuesto era que una economía nacional equilibrada desde el punto de vista fiscal podía, por un periodo breve, salir del equilibrio para restablecer el nivel de empleo⁷. Economistas notables como Furtado, Prebisch y Rangel, que formularon la estrategia desarrollista, consideraban la administración de la demanda agregada como una herramienta importante para el desarrollo. Pero jamás defendieron el populismo económico de los déficits crónicos. Sus epígonos, sin embargo, sí lo hicieron. Cuando, ante la crisis de inicios de los 60, Celso Furtado propuso el «Plan

6. Ver Carlos Díaz Alejandro (1981) y Ricardo Ffrench-Davis (2003).

7. Ver Bresser-Pereira y Dall'Acqua (1991).

Trienal», éste fue considerado por estos economistas de segunda categoría como una «recaída ortodoxa». En verdad, Furtado ya pensaba en la importancia del equilibrio fiscal. El nuevo desarrollismo defiende el equilibrio fiscal, no por ortodoxo, sino porque cree que el Estado es el instrumento de acción colectiva por excelencia. Si el Estado es tan estratégico, debe ser fuerte, sólido y con suficiente capacidad de acción. Por ello mismo, sus finanzas necesitan estar equilibradas y su deuda debe ser reducida y con plazos largos. Lo peor que le puede pasar a un Estado es quedar en manos de sus acreedores. Los acreedores externos son peligrosos porque en cualquier momento pueden retirar sus capitales del país, mientras que los internos, transformados en rentistas y apoyados en el sistema financiero, pueden imponer al país políticas económicas desastrosas. Eso es lo que sucede hoy en Brasil.

La última diferencia entre el viejo y el nuevo desarrollismo es el papel atribuido al Estado en la infraestructura. Ambas corrientes le reconocen un papel económico fundamental como garante del buen funcionamiento del mercado y de las condiciones generales de la acumulación de capital: educación, salud, infraestructura de transportes, comunicaciones y energía. Para el desarrollismo de los 50, el Estado jugaba un rol clave en la promoción del ahorro forzado, contribuyendo de esta forma a que los países completaran su proceso de acumulación primitiva. En aquella época también se consideraba que el Estado debía invertir en las áreas de infraestructura e industria pesada, que requerían muchos recursos para los cuales el ahorro privado no era suficiente. Para el nuevo desarrollismo, el Estado puede promover el ahorro forzado e invertir en ciertos sectores estratégicos. La diferencia es que hoy el sector privado nacional tiene los recursos y la capacidad empresarial suficientes para llevar adelante estas tareas. El nuevo desarrollismo rechaza la tesis neoliberal de que el Estado ya no tiene recursos, porque esto depende de la forma en que se administran las finanzas públicas. Pero entiende que, en aquellos sectores en que hay una competencia razonable, el Estado no debe ser inversor, sino ocuparse de garantizar la competencia. El nuevo desarrollismo, por lo tanto, concibe el mercado como una institución eficiente y capaz de coordinar el sistema económico, pero sin la fe irracional de la ortodoxia convencional.

■ Nuevo desarrollismo y ortodoxia convencional

La primera diferencia entre el nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional es que ésta es fundamentalista del mercado. El nuevo desarrollismo, en cambio, considera al mercado una institución eficiente para coordinar sistemas económicos, pero reconoce sus limitaciones. La asignación de los factores

económicos es una tarea que el mercado suele realizar adecuadamente, pero incluso en ella presenta problemas. Su capacidad para estimular la inversión y la innovación, por ejemplo, deja mucho que desear. Y, en cuanto a la distribución del ingreso, es un mecanismo definitivamente insatisfactorio. La ortodoxia convencional reconoce la fallas del mercado, pero afirma que las fallas del Estado al intentar corregirlas son peores. El nuevo desarrollismo rechaza esta visión pesimista sobre la capacidad de acción colectiva y quiere un Estado fuerte, no a expensas del mercado, sino para fortalecerlo.

Una de las bases del nuevo desarrollismo es la economía política clásica, que era esencialmente una teoría de la riqueza de las naciones (Smith) o de la acumulación del capital (Marx). Las estructuras sociales y las instituciones son, por lo tanto, fundamentales. Además, como el nuevo desarrollismo adopta una perspectiva histórica, recoge las enseñanzas institucionalistas de la escuela histórica alemana y del institucionalismo norteamericano de inicios del siglo xx⁸. Las instituciones son importantes y su reforma es una necesidad permanente ya que, en las sociedades complejas y dinámicas en que vivimos, las actividades económicas y el mercado necesitan ser constantemente reglamentados. El nuevo desarrollismo es, entonces, reformista.

La ortodoxia convencional reparó en la importancia de las instituciones solo recientemente, cuando surgió el «nuevo institucionalismo». Al contrario del institucionalismo histórico, que veía en las instituciones precapitalistas y en las distorsiones del capitalismo obstáculos al desarrollo, el nuevo institucionalismo tiene una propuesta simple: alcanza con que las instituciones garanticen la propiedad y los contratos o, más ampliamente, el buen funcionamiento de los mercados, que son los que promoverán automáticamente el desarrollo. En la jerga neoliberal –utilizada, por ejemplo, por *The Economist*– un gobierno es bueno si es reformista («reformista» significa que implementa reformas orientadas hacia el mercado). Para el nuevo desarrollismo, en cambio, un gobierno será bueno si es desarrollista, es decir, si promueve el desarrollo y la distribución del ingreso a través de políticas económicas y de reformas institucionales orientadas al mercado siempre que sea posible, pero con frecuencia para corregirlo. Para la ortodoxia convencional, las instituciones deben limitarse casi exclusivamente a las normas constitucionales. Para el nuevo desarrollismo, las políticas económicas

8. La escuela histórica alemana es la escuela de Gustav Schmoller, Otto Rank, Max Weber y, en un camino diferente, Friedrich List; la escuela institucionalista norteamericana es la de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell y John R. Commons.



–y, de manera más amplia, los regímenes de políticas económicas y monetarias– constituyen instituciones que deben ser permanentemente corregidas en el marco de una estrategia más general.

Muchas reformas institucionales son comunes al nuevo desarrollismo y a la ortodoxia convencional. Pero los objetivos son distintos. Tomemos por ejemplo la reforma de la gestión pública. El nuevo desarrollismo la impulsa porque quiere un Estado más capaz y eficiente, mientras que la ortodoxia convencional ve en ella solo una oportunidad de reducir la carga tributaria. En otros casos el problema es de medida. El nuevo desarrollismo propicia una economía comercialmente abierta, competitiva, pero no lleva la idea al extremo y busca usar las negociaciones internacionales para obtener contrapartidas. En otros casos la diferencia es de énfasis: tanto el nuevo desarrollismo como la ortodoxia convencional defienden mercados de trabajo más flexibles, pero el primero, inspirado en las experiencias del norte de Europa, no confunde flexibilidad con falta de protección.

Otra forma de comparar al nuevo desarrollismo con la ortodoxia convencional es distinguir una estrategia de desarrollo de una estrategia que apunta a la estabilidad macroeconómica, aunque las dos estén íntimamente relacionadas. No hay desarrollo sin estabilidad, por lo que conviene comenzar comparando las políticas macroeconómicas (ver cuadro 1). Ambas apuntan a la estabilidad macroeconómica. La diferencia es que, mientras la ortodoxia convencional termina identificándola con el control de la deuda pública y de la inflación, el nuevo desarrollismo también contempla la tasa de interés (para lograr el equilibrio en el tiempo de las cuentas públicas) y el tipo de cambio (para garantizar buenas cuentas externas).

El abordaje de la ortodoxia convencional puede ser resumido de la siguiente manera: para garantizar la estabilidad macroeconómica, el país debe lograr un superávit primario que mantenga la relación deuda/PIB en un nivel aceptable para los acreedores. El Banco Central debe tener un único mandato –combatir la inflación– y dispone de un único instrumento, la tasa de interés de corto plazo. Esta tasa es esencialmente endógena, o sea, definida por el mercado. Debe ser alta para combatir la inflación. El tipo de cambio también es endógeno y su equilibrio será asegurado por el mercado. El nuevo desarrollismo, en cambio, presenta propuestas diferentes: el ajuste fiscal no busca solo el superávit primario, sino un ahorro público positivo que busca, además de la reducción del gasto corriente, la baja de la tasa de interés. El Banco Central, en acuerdo con el Ministerio de Hacienda, no tiene solo un mandato

(controlar la inflación), sino tres: controlar la inflación; mantener el tipo de cambio en un nivel compatible con la estabilidad de la balanza de pagos y el necesario estímulo a las inversiones dirigidas hacia la exportación, y considerar también el nivel del empleo. Ya no cuenta con un único instrumento –la tasa de interés–, sino con varios: la compra de reservas y, si eso no es suficiente, el establecimiento de controles de capitales para evitar un tipo de cambio valorizado. La tasa de interés puede ser un buen instrumento para combatir la inflación, pero puede ser mucho más baja de lo que supone la ortodoxia convencional.

Para el nuevo desarrollismo el tipo de cambio debe ser fluctuante, pero administrado: no existe tipo de cambio completamente libre. En los países ricos en recursos naturales, como prácticamente todos los latinoamericanos, es necesario evitar que el tipo de cambio se valore excesivamente. Para ello no debe recurrirse, como en los tiempos del viejo desarrollismo, a un impuesto disfrazado a las exportaciones de aquellos productos que generan la enfermedad holandesa. Esto se hacía a través de tarifas elevadas de importación y de subsidios a la exportación de productos manufacturados, de forma que el tipo de cambio efectivo era mayor que el tipo de cambio real recibido por los exportadores de bienes agrícolas y minerales. Hoy, en cambio, es necesario establecer de forma negociada un impuesto sobre las exportaciones de estos bienes, que garantice una producción altamente lucrativa, pero que empuje la curva de oferta hacia arriba de forma tal que deje de presionar el tipo de cambio para abajo, hacia un nivel sobrevalorado e incompatible con la industria.

Cuadro 1

Políticas macroeconómicas comparadas

Ortodoxia convencional	Nuevo desarrollismo
1. Ajuste fiscal para superávit primario	1. Ajuste fiscal para un ahorro público positivo
2. Mandato único para el Banco Central: inflación	2. Mandato triple para el Banco Central: inflación, tipo de cambio y empleo
3. Banco Central con un instrumento único: tasa de interés	3. Banco Central con dos instrumentos: tasa de interés y compra de reservas o control del ingreso de capitales
4. Tasa de interés de corto plazo endógena: alta	4. Tasa de interés de corto plazo exógena: puede ser baja
5. Tasa de cambio fluctuante y endógena	5. Tasa de cambio fluctuante, pero administrada, con neutralización de la enfermedad holandesa

Veamos ahora la comparación de las estrategias de desarrollo económico (cuadro 2). El punto de vista –no se lo puede llamar estrategia– de la ortodoxia convencional partía de la necesidad de implementar reformas institucionales que achicaran el Estado y fortalecieran el mercado, para lo cual se le atribuía al Estado un papel mínimo en las inversiones y en la política industrial y no se veía ningún papel para la Nación (un concepto ausente). No se establecían prioridades para ningún sector de la economía (el mercado lo resolverá todo) y se proponía la apertura de la cuenta de capital y la política económica con ahorro externo.

El nuevo desarrollismo, en cambio, impulsa reformas institucionales que, además de fortalecer el mercado, fortalezcan el Estado, ya que solo un Estado con un aparato eficiente y con instituciones dotadas de legitimidad puede servir de instrumento a la sociedad. Para el nuevo desarrollismo, la Nación –la sociedad nacional solidaria– es el agente fundamental del desarrollo. Para lograr este desarrollo, no alcanza con garantizar la propiedad y los contratos, sino que es necesario elaborar una estrategia nacional de desarrollo que estimule a los empresarios a invertir y priorice las exportaciones y los sectores económicos con un alto valor agregado per cápita, que generen bienes intensivos en tecnología y conocimiento. El nuevo desarrollismo entiende que no solo es posible, sino también necesario, crecer en base al ahorro nacional, como lo han hecho todos los países que se desarrollaron.

Cuadro 2

Estrategias de desarrollo comparadas

Ortodoxia convencional	Nuevo desarrollismo
1. Reformas para reducir el Estado y fortalecer el mercado	1. Reformas para fortalecer el Estado y el mercado
2. Papel mínimo para el Estado en la inversión y en la política industrial	2. Papel moderado para el Estado en la inversión y en la política industrial
3. Ningún papel para la Nación: basta con garantizar la propiedad y los contratos	3. Una estrategia nacional de competencia es esencial para el desarrollo
4. No hay prioridades sectoriales: el mercado lo resuelve	4. Prioridad para las exportaciones con alto valor agregado per cápita
5. Financiamiento de la inversión como ahorro externo	5. Crecimiento con inversión y ahorro interno
6. Apertura de la cuenta de capitales y ningún control del tipo de cambio	6. Control de la cuenta de capitales cuando sea necesario

■ Palabras finales

Aunque, por razones de espacio, no puedo discutir en detalle cada uno de estos ítems, el lector puede recurrir a mi libro *Macroeconomía da Estagnação*. Con estas palabras y con los dos cuadros, creo de todos modos que quedan claras no solo la crítica a la ortodoxia convencional, sino también la existencia de una alternativa nuevo-desarrollista que, además de compatible con la estabilidad macroeconómica, es la única que realmente garantiza el desarrollo económico y el *catch up* entre el mundo en desarrollo y los países más avanzados. ☐

Bibliografía

- Díaz Alejandro, Carlos: «Southern Cone Stabilization Plans» en William Cline y Sidney Weintraub (eds.): *Economic Stabilization in Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1981.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos: «A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?» en *Pesquisa e Planejamento Econômico* vol. 21 Nº 1, 4/1991, pp. 3-23, versión original presentada en el XVIII Congreso de la Asociación Nacional de Posgraduados en Economía (Anpec), Brasilia, 4 de diciembre de 1990.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos: «Incompetência e Confidence Building por trás de 20 Anos de uase Estagnação da América Latina» en *Revista de Economia Política* vol. 21 Nº 1, 1-3/2001, pp. 141-166, versión original: trabajo presentado en el Centre for Brazilian Studies de la Universidad de Oxford, diciembre de 1999.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos: *Macroeconomia da Estagnação*, Editora 34, San Pablo, 2007.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Fernando Dall'Acqua: «Populismo Econômico versus Keynes: A Reinterpretação do Déficit Público na América Latina» en L.C. Bresser-Pereira (ed.): *Populismo Econômico*, Nobel, San Pablo, 1991, pp. 191-200.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Yoshiaki Nakano: «Crescimento Econômico com Poupança Externa?» en *Revista de Economia Política* vol. 23 Nº 2, 4-6/2003 [2002], pp. 3-27, versión original: «Economic Growth with Foreign Savings?», trabajo presentado en el VII Taller Internacional Post Keynesiano, Kansas, 30 de junio de 2002.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Yoshiaki Nakano: «Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade» en *Revista de Economia Política* vol. 22 Nº 3, 7-9/2002, pp. 146-177.
- Ffrench-Davis, Ricardo: Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile, 3ª edición, J.C. Sáez Editor, Santiago de Chile, 2003.
- Frenkel, Roberto: «Globalización y crisis financieras en América Latina» en *Revista de Economia Política* vol. 23 Nº 3, 7-9/2003, pp. 94-111.