

# EL NUEVO DESARROLLISMO

Después del fracaso de la ortodoxia convencional para promover la estabilidad y el desarrollo macroeconómico, Latinoamérica –la región que adoptó con mayor rigidez sus políticas– se ha convertido en la cuna de un fuerte movimiento que rechaza su “macroeconomía del estancamiento”. África también adoptó esas políticas, pero allí el rechazo no ha sido tan evidente. En este capítulo, después de examinar la crisis del viejo desarrollismo nacional, hago una comparación entre el nuevo desarrollismo en ascenso y el viejo, así como con el conjunto de diagnósticos y políticas que las naciones ricas prescribieron y forzaron a los países en desarrollo a adoptar, esto es, la ortodoxia convencional.

## EL VIEJO DESARROLLISMO Y SU CRISIS

Entre las décadas de 1930 y 1970, Brasil y otros países de Latinoamérica crecieron a gran ritmo. Aprovecharon el debilitamiento del centro capitalista para formular estrategias de desarrollo nacional que, en esencia, consistían en la promoción forzosa del ahorro a través del estado y en la protección de la industria naciente nacional, combinadas con la neutralización del mal holandés del lado de la importación, aun cuando los políticos no sabían nada de este mal.<sup>32</sup> La denomina-

---

<sup>32</sup> Como veremos en el Capítulo 5, para neutralizar el mal holandés tanto del lado de la importación como del lado de la exportación, es nece-

ción “desarrollismo nacional” enfatizó, en primer lugar, que el objetivo básico de la política consistía en promover el desarrollo económico y, en segundo término, que para que ello fuera posible, la nación —es decir, los empresarios, la burocracia estatal, la clase media y los trabajadores unidos en la competencia internacional— debía arbitrar los medios para alcanzar ese objetivo en el marco del sistema capitalista, con el estado como principal instrumento de acción colectiva. Los notables economistas que en ese momento estudiaron el desarrollo y formularon propuestas de política económica, justo a los políticos, funcionarios de gobierno y empresarios más directamente involucrados en este proceso, fueron llamados “desarrollistas”, porque eligieron al desarrollo como principal objetivo político de su análisis económico y acción política. Este grupo de economistas internacionales, que incluía algunos colegas latinoamericanos, dio origen a una rama de la economía —la “economía del desarrollo”— vinculada a tres escuelas de pensamiento complementarias: la escuela clásica de Smith y Marx, la teoría macroeconómica de Keynes y la teoría estructuralista latinoamericana.<sup>33</sup> La economía del desarrollo era una teoría o grupo de teorías, mientras que el desarrollismo era la correspondiente estrategia de desarrollo nacional. La economía del desarrollo, cuyo apogeo, al igual que la teoría macroeconómica de Keynes, tuvo lugar en las décadas de 1950 y 1960, combinó teorías económicas puramente basadas en el mercado con teorías de economía política que asignaron al estado y a sus

---

sario gravar con impuestos las exportaciones de los bienes que provocan la sobrevaluación del tipo de cambio elevando su curva de demanda. Un impuesto a las importaciones neutraliza el mal holandés sólo parcialmente. No constituye necesariamente proteccionismo si se limita a neutralizar los efectos del mal.

<sup>33</sup> El grupo fundador o los pioneros de la economía del desarrollo incluye a Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Hans Singer, Ragnar Nurkse, Michal Kalecki, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Celso Furtado y Albert Hirschman.

instituciones una función de liderazgo como coordinador auxiliar de la economía. El desarrollismo enfrentó la oposición de los economistas neo-clásicos, a quienes ya para esa época se los llamaba “ortodoxos” y también “monetaristas” debido al énfasis que ponían en el control de la base monetaria como medio para controlar la inflación.

Dado que Brasil y México eran países periféricos o dependientes, cuya revolución industrial estaba teniendo lugar 150 años después de la británica y más de 100 años después que en Estados Unidos, su destacado desarrollo entre las décadas de 1930 y 1970 sólo fue posible porque estos países lograron utilizar al estado como instrumento para definir e implementar una estrategia de desarrollo nacional. La función del estado no consistió en reemplazar al mercado, sino fortalecerlo para permitirle generar las condiciones necesarias para la inversión y la innovación por parte de las empresas comerciales. Todos los países, comenzando por la propia Gran Bretaña, requirieron una estrategia de desarrollo nacional para llevar adelante sus revoluciones industriales y continuar desarrollándose. El uso de una estrategia de desarrollo nacional fue especialmente notorio entre los países que tardaron más en desarrollarse, como Alemania y Japón, los cuales nunca se caracterizaron por ser dependientes. A la inversa, los países periféricos como Brasil y otros países latinoamericanos que habían sobrevivido a la experiencia colonial continuaron dependiendo ideológicamente del centro después de su independencia formal. Tanto los países centrales que alcanzaron su desarrollo más recientemente como las ex-colonias necesitaban formular estrategias de desarrollo nacional, aunque esta tarea resultó más fácil para los primeros. Los países periféricos debían superar el obstáculo adicional de hacer frente a su propia “dependencia”, es decir, a la sumisión de las elites locales a las de los países centrales, interesadas únicamente en su propio desarrollo. El desarrollismo era nacionalista porque, para industrializarse, estos países debían formar sus estados nacionales. *El nacionalismo presente en el desarrollismo fue la ideología en que se basó la formación de*

*los estados nacionales: la afirmación de que, a efectos de desarrollarse, los países debían definir sus propias políticas e instituciones.*<sup>34</sup> Los países centrales atrasados también emplearon estrategias desarrollistas, si bien no las llamaron por ese nombre, salvo en el caso de Japón, al cual Chalmers Johnson (1982), en su estudio clásico del MITI (el Ministerio de Comercio Internacional e Industria de Japón), llamó “estado de desarrollo”. Como eran nacionalistas, siempre siguieron sus propios criterios en lugar de los de sus competidores en la formulación de políticas, y utilizaron deliberadamente a sus estados para promover el desarrollo.

En las décadas de 1940, 1950 y 1960, los desarrollistas y keynesianos prevalecieron en América Latina –eran la corriente principal–. Los gobiernos utilizaron sus teorías en primer lugar para la formulación de políticas económicas. Sin embargo, a partir de la década del '70, en el marco de la gran ola neoliberal y conservadora que había comenzado a tomar forma, la teoría keynesiana, la economía del desarrollo y el estructuralismo latinoamericano fueron objetados por los economistas neoclásicos, muchos de los cuales adoptaron una ideología neoliberal. Desde la década de 1980, en el contexto de la gran crisis de la deuda externa, sumada al poder político de las naciones más ricas, estos economistas se las ingeniaron para redefinir sus prescripciones para los países en desarrollo en términos neoliberales. La ideología neoliberal dirigida a estos países devino hegemónica, expresada en lo que se dio en llamar el con-

---

<sup>34</sup> El nacionalismo también puede definirse, como por ejemplo lo hizo Gellner, como la ideología que procura dotar a cada nación de un estado. Si bien ésta es una definición correcta, resulta más aplicable a Europa central que a Latinoamérica. Al momento de su independencia política, las naciones latinoamericanas no estaban aún completamente formadas, pero sin embargo contaban con estados. Las naciones, sin embargo, estaban incompletas, y sus regímenes eran semi-coloniales; con la independencia, el principal cambio consistió en que la potencia dominante dejó de ser España o Portugal para pasar a ser Gran Bretaña y otros grandes países de Europa central.

senso de Washington, que yo prefiero denominar “ortodoxia convencional”, no sólo porque esta expresión es más general, sino además porque si dicho consenso efectivamente existió en los '90, se rompió en la década del 2000.

Durante la década de 1980, la estrategia de desarrollo nacional —el desarrollismo nacional— sufrió una severa crisis y fue reemplazada por una estrategia importada: la ortodoxia convencional. Varios factores ayudan a explicar esto. Primero, durante la década de 1960, la alianza nacional que sirvió de base política al desarrollismo se desmoronó como consecuencia directa del golpe de estado apoyado por los industrialistas brasileños y el gobierno norteamericano. El enfoque nacional-desarrollista suponía la existencia de una nación y, por ende, de un acuerdo nacional entre industrialistas, trabajadores y la burocracia estatal —una presunción razonable en la medida que, después de un largo período de dependencia que siguió a los movimientos independentistas de comienzos del siglo XIX, estos países, desde 1930, habían aprovechado la crisis del norte para dar comienzo a sus revoluciones nacionales y formar estados nacionales autónomos.— Sobre esta base, el desarrollismo propuso que los nuevos empresarios industriales de cada país se convirtieran en una “burguesía nacional”, como había sucedido en los países desarrollados, y se asociaran con los funcionarios del gobierno y los trabajadores urbanos para dar lugar a una revolución nacional e industrial. Por lo tanto, en todos los países se reforzó el sentido de nación, de sociedad nacional, y surgió la posibilidad de que esta sociedad implementara una estrategia de desarrollo nacional empleando al estado como instrumento de acción colectiva. Era al mismo tiempo una propuesta y una valoración de la realidad confirmada por el acelerado proceso de industrialización que América Latina experimentaba en ese momento. La revolución cubana de 1959, sin embargo, al radicalizar a la izquierda, y la crisis económica de comienzos de la década de 1960 llevaron a la disolución de la alianza de desarrollo nacional y prepararon el terreno para el establecimiento de regímenes militares en Brasil,

Argentina, Uruguay y Chile, con el apoyo de la clase empresarial de cada país y de Estados Unidos. Como resultado, la alianza nacional tan esencial para la constitución de una nación se quebró, y la moderada izquierda latinoamericana adhirió a las tesis de la “teoría de la dependencia asociada”, que rechazaba la posibilidad de una “burguesía nacional”. De esta manera, rechazó las propias ideas de nación y de estrategia de desarrollo nacional en que se basaba el desarrollismo nacional.

En segundo término, como el viejo desarrollismo se basaba en la sustitución de importaciones, contenía la semilla de su propia muerte. La protección de la industria nacional, el foco en el mercado y la reducción de la apertura de la economía, inclusive en una economía relativamente grande como la brasileña, están fuertemente sujetos a economías de escala. Para ciertas industrias la protección deviene absurda. Como resultado, el mantenimiento del modelo de sustitución de importaciones a lo largo de la década de 1970 condujo a las economías latinoamericanas hacia una profunda distorsión. Por otra parte, como afirmó Celso Furtado ya en 1965, después de la fase inicial de sustitución de importaciones de las industrias de consumo masivo, la continuación de la industrialización trajo aparejado un fuerte aumento en la relación capital-trabajo, con dos consecuencias: concentración del ingreso y menor productividad del capital, o menor coeficiente producción-capital (Furtado 1965). La respuesta a la concentración del ingreso fue el aumento de la producción de bienes de consumo suntuarios, que caracterizó a lo que denomino el “modelo industrial del subdesarrollo” que, además de ser perverso, contiene la semilla de la disolución de la alianza nacional pro-desarrollo.

Tercero, la gran crisis de la deuda de la década de 1980, que no se relacionó directamente con el modelo de sustitución de importaciones sino que fue consecuencia de la estrategia de crecimiento con ahorro externo, debilitó aún más la alianza del desarrollismo nacional. La crisis de la deuda allanó el camino para el surgimiento de una fuerte “inflación inercial”, que se convertiría en el flagelo de la economía brasileña

a lo largo de 14 años. El gobierno militar había indexado los precios desde 1964, pero fue recién a principios de los '80 cuando la inflación llegó al 100 por ciento anual debido a sucesivas depreciaciones del tipo de cambio provocadas por la crisis de la deuda externa: desde entonces y hasta 1994, la inflación se mediría en términos mensuales (5 por ciento, 10 por ciento, 20 por ciento mensual) configurando alta inflación inercial (Bresser-Pereira y Nakano 1987). Después de ello, el desarrollismo sólo fue apoyado por una izquierda populista que, cuando ocupó el poder en la segunda mitad de la década de 1980, demostró ser incapaz de manejar la economía brasileña. Esto se hizo evidente con el Plan Cruzado —el intento por controlar la inflación inercial de 1986—, que tuvo consecuencias desastrosas (Sachs 1989).

La cuarta causa del reemplazo del desarrollismo por la ortodoxia convencional deriva de la fuerza de esta corriente ideológica proveniente del norte. A comienzos de los '80, en respuesta a la crisis de la deuda externa, una nueva y más poderosa ortodoxia convencional se estableció poco a poco. El Plan Baker de 1985, diseñado por el Secretario del Tesoro de EE.UU. James Baker, completó la definición de los nuevos conceptos incorporando reformas institucionales de mercado al ajuste macroeconómico ortodoxo. El desarrollismo se convirtió en objeto de ataque sistemático. Aprovechando la crisis económica derivada del hecho de que este tipo de modelo de desarrollo ya había sido superado parcialmente por haberse completado la acumulación originaria y la revolución industrial, y también de las distorsiones sufridas a manos de políticos populistas y la clase media, la ortodoxia convencional impartió al desarrollismo una connotación negativa, identificándolo con el populismo o con políticas económicas irresponsables. En su lugar, propuso la panacea de reformas institucionales ortodoxas y neoliberales. También propugnó por que los países en desarrollo abandonaran el anticuado concepto de "nación" adoptado por el desarrollismo nacional y aceptaran la tesis globalista según la cual, en la era de la globalización, los

“estados-nación” habían perdido autonomía y relevancia: la promoción del desarrollo económico global estaría a cargo de los mercados libres de todo el mundo (incluidos los financieros).

Más de 20 años después, lo que vemos es el fracaso de la ortodoxia convencional para promover el desarrollo económico latinoamericano. Mientras predominó el desarrollismo, entre 1950 y 1980, el ingreso per cápita creció en Brasil a razón de casi el cuatro por ciento anual; desde entonces, lo hizo a alrededor del uno por ciento anual, es decir, cuatro veces menos. El desempeño de otros países latinoamericanos no ha sido distinto, con la excepción de Chile. Durante el mismo período, sin embargo, los dinámicos países asiáticos, incluidos China desde la década del '80 e India desde los '90, mantuvieron o alcanzaron tasas de crecimiento extraordinarias.

¿A qué se deben tasas de crecimiento tan distintas? Al nivel más inmediato de las políticas económicas, *el problema fundamental consiste en la pérdida del control sobre el precio macroeconómico más estratégico de una economía abierta: el tipo de cambio*. Los países latinoamericanos perdieron el control de sus tipos de cambio al abrir sus cuentas financieras, y vieron como éstos se apreciaban cuando, desde principios de los '90, aceptaron la propuesta de Washington y Nueva York de crecer por medio del ahorro externo. Simultáneamente, no obstante, la mayoría de los países asiáticos generaron superávit de cuenta corriente y retuvieron el control de sus tipos de cambio. A nivel de reformas, los países de Latinoamérica aceptaron indiscriminadamente todas las reformas liberales, privatizaron irresponsablemente empresas de servicios públicos monopólicas y procedieron a la apertura de sus cuentas de capital, mientras los asiáticos fueron más prudentes en ese sentido. Sin embargo, gradualmente me fui dando cuenta de que la principal diferencia se encontraba en un hecho nuevo y fundamental: Los países latinoamericanos interrumpieron sus revoluciones nacionales y fueron testigos de cómo sus naciones se desorganizaban y perdían cohesión y autonomía; como consecuencia de ello, se quedaron sin una estrategia de desarrollo nacional. La



estrategia nacional que los países latinoamericanos en general y Brasil en particular adoptaron entre 1930 y 1980 se denominó desarrollismo. Durante este período, y principalmente entre 1930 y 1960, muchos países latinoamericanos fueron firmemente nacionalistas, y dotaron a sus estados formalmente independientes de una solidaridad básica a la hora de competir internacionalmente. Pese a ello, el debilitamiento causado por la fuerte crisis económica de la década de 1980, sumado a la fuerza hegemónica de la corriente ideológica neoliberal proveniente de Estados Unidos a partir de la década de 1970, interrumpió el proceso de formación nacional y del estado en América Latina. Las elites locales dejaron de pensar por sí mismas y aceptaron los consejos y las presiones del norte, mientras los países, carentes de una estrategia de desarrollo nacional, vieron encallar su desarrollo. La ortodoxia convencional, que vino a reemplazar el desarrollismo nacional, no había sido diseñada localmente; no reflejaba las inquietudes e intereses nacionales sino, en lugar de ello, las visiones y los objetivos de las naciones ricas. Además, como es típico en la ideología neoliberal, se trató de una propuesta negativa que presumió la capacidad del mercado para coordinar todo automáticamente, sugiriendo que el estado dejara de desempeñar la función económica que siempre tuvo en los países desarrollados: coordinar supletoriamente el mercado para promover el desarrollo económico y la equidad.

He sido crítico de la ortodoxia convencional y de la macroeconomía de estancamiento que ésta implica desde que adquirió predominancia en América Latina. Fui probablemente el primer economista latinoamericano en criticar el consenso de Washington en mi discurso de apertura en el congreso anual de la Asociación Nacional de Centros de Posgrado en Economía de Brasil (Bresser-Pereira 1991). Mi crítica, no obstante, alcanzó una nueva dimensión en el primer trimestre de 1999, después de haber formado parte durante cuatro años y medio del gabinete del Presidente Cardoso, cuyas políticas económicas, después del exitoso e innovador Plan Real de 1994, devi-

nieron completamente ortodoxas. Entre 1999 y 2001 mi socio Yoshiaki Nakano y yo comenzamos una crítica más sistemática de la ortodoxia convencional, basada en nuestras coincidencias estructuralistas y keynesianas sobre la economía.<sup>35</sup> Nuestra crítica demostró que la propuesta convencional, pese a incluir ciertas políticas y reformas necesarias, no promovió en la práctica el desarrollo del país, sino que lo mantuvo semi-estancado, incapaz de competir con los países más ricos, cayendo fácilmente presa de una forma de populismo económico: el populismo cambiario. La estrategia económica alternativa presente en estos trabajos fue innovadora en tanto reconoció una serie de nuevos hechos históricos que motivan la necesidad de revisar la estrategia de desarrollo nacional. ¿Cómo llamar a esta alternativa? Decidimos que “nuevo desarrollismo” sería un buen nombre. ¿Qué comprende el nuevo desarrollismo? Lo defino como un “tercer discurso” —como una estrategia alternativa tanto al viejo desarrollismo como a la ortodoxia convencional, y como una crítica de los diagnósticos, políticas y reformas concebidas principalmente en Washington para su uso en países en desarrollo—.

## NACIÓN Y NACIONALISMO

El nuevo desarrollismo, al igual que el desarrollismo nacional de la década de 1950, automáticamente supone la presencia e implica la formación de una verdadera nación, capaz de formular una estrategia de desarrollo nacional informal y abierta, como corresponde en las sociedades nacionales cuyas economías son coordinadas por el mercado. Una nación es una sociedad de personas o familias que, compartiendo un destino político común, se organizan como estado con soberanía

---

<sup>35</sup> Ver Bresser-Pereira (1999 [2002]) y Bresser-Pereira y Nakano (2002a; 2002b).

sobre un territorio determinado. Una nación, por ende, como el estado moderno, sólo tiene sentido dentro del contexto del “estado-nación” que surge con el capitalismo. Para que una nación esté en condiciones de compartir un destino común, debe tener objetivos comunes, entre los cuales sobresale en términos históricos el desarrollo. Otros objetivos, como la libertad y la justicia social, también son fundamentales para las naciones aunque, como el estado y el capitalismo, surgen con el desarrollo económico como parte de su fundamentación, de su forma de ser intrínseca. Las naciones, los “estados-nación”, el capitalismo y el desarrollo económico son fenómenos históricos simultáneos íntimamente relacionados entre sí. En su variante más desarrollada –la globalización actual–, los componentes económicos del capitalismo no son únicamente las empresas que operan a nivel mundial sino además, o incluso principalmente, los “estados-nación” o estados nacionales. No se trata simplemente de empresas que compiten en los mercados mundiales, como propone la teoría económica convencional; los “estados-nación” son también competidores fundamentales. El principal criterio de éxito de los líderes políticos de cualquier “estado-nación” moderno es el crecimiento económico comparado. Los gobernantes son exitosos a los ojos de su pueblo e internacionalmente si logran tasas de crecimiento superiores a las de los países considerados sus competidores directos. La globalización es también la etapa del capitalismo donde, por primera vez, los “estados-nación” se extienden a lo largo de todo el globo y compiten económicamente por medio de sus empresas.

Una nación implica una solidaridad básica entre clases al momento de competir internacionalmente. Empresarios, trabajadores, burócratas estatales, profesionales de clase media e intelectuales pueden tener conflictos, pero saben que comparten un destino común y que ese destino depende del éxito de su participación en la competencia en el mundo de los “estados-nación”. Implica, por lo tanto, un acuerdo nacional. Un acuerdo nacional es el contrato social básico que crea una na-

ción y la mantiene fuerte o cohesionada; es el pacto entre clases sociales que permite a la sociedad convertirse en una verdadera nación, es decir, en una sociedad dotada de un estado capaz de formular una estrategia de desarrollo nacional. El gran acuerdo o pacto nacional alcanzado en Brasil después de 1930 unió a la burguesía industrial naciente con la nueva burocracia o los nuevos técnicos estatales; a ello se sumaron los trabajadores urbanos y los sectores más orientados al mercado interno de la vieja oligarquía, como los hacendados, de donde provino Getúlio Vargas. Sus adversarios fueron el imperialismo, representado principalmente por intereses británicos y norteamericanos, y la oligarquía rural exportadora asociada. El acuerdo más estratégico de un “estado-nación” moderno es el que se celebra entre los empresarios industriales y la burocracia estatal, que comprende importantes funcionarios políticos pero también trabajadores y la clase media. Y siempre habrá adversarios internos, identificados en cierta medida con el imperialismo o el neo-imperialismo sin colonias de la actualidad, así como grupos locales colaboracionistas o globalistas. En el caso de Brasil, se trata hoy de los rentistas que se valen de altas tasas de interés y de la industria financiera que cobra comisiones a los rentistas.

Una nación siempre es nacionalista, puesto que el nacionalismo es la ideología de la formación de un estado nacional y su permanente reafirmación o consolidación. Otra forma de definir el nacionalismo es sostener, como Ernest Gellner (1983), que es la ideología que persigue la correspondencia entre la nación y el estado —que promueve la existencia de un estado por cada nación—. <sup>36</sup> Esta también es una buena definición, aunque típica de un pensador de Europa central; es una definición que se agota con la misma formación de un

---

<sup>36</sup> Ernest Gellner, filósofo checo que se refugió del comunismo en Gran Bretaña, fue probablemente el más astuto analista del nacionalismo de la segunda mitad del siglo XX.

“estado-nación” —cuando nación y estado comienzan a coincidir sobre un territorio determinado, estableciendo formalmente un “estado soberano”—. Por ello, no toma en cuenta la famosa frase de Ernest Renan de 1882: “Una nación es un plebiscito diario.”<sup>37</sup> Tampoco explica cómo puede un “estado-nación” existir formalmente en ausencia de una verdadera nación, como en el caso de los países latinoamericanos, que a comienzos del siglo XIX fueron dotados de un estado gracias no sólo a los esfuerzos patrióticos de grupos nacionalistas sino además a los buenos oficios de Inglaterra, cuyo objetivo era desplazar a España y Portugal de la región. De esta manera, estos países se vieron provistos de un estado en ausencia de auténticas naciones cuando dejaron de ser colonias y comenzaron a depender de Inglaterra, Francia y, más adelante, Estados Unidos. Para que exista una nación auténtica, las distintas clases sociales deben, a pesar de los conflictos que las separaron, ser solidarias entre sí a la hora de competir internacionalmente, y deben emplear criterios nacionales para tomar decisiones políticas, particularmente las referidas a la política económica y la reforma institucional. En otras palabras, los gobernantes deben pensar con sus propias mentes en lugar de preocuparse por ganar la confianza de los inversores, y la sociedad toda debe ser capaz de formular una estrategia de desarrollo nacional.

El nuevo desarrollismo se hará realidad cuando la sociedad brasileña se convierta nuevamente en una nación verdadera. Esto es lo que sucedió en Brasil entre 1930 y 1980, en especial hasta 1960. Bajo el gobierno del gran estadista brasileño del siglo XX, Getúlio Vargas, el país tomó las decisiones

---

<sup>37</sup> Ernest Renan (1882 [1992: 55]). En la parte inmediatamente precedente, Renan escribió: “Una nación es una gran solidaridad compuesta por el sentimiento de los sacrificios realizados y los que esa gente aún desea realizar. Supone un pasado; su suma actual es un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar con la vida común”.

nacionales por sus propias manos y formuló una estrategia de desarrollo nacional exitosa. Durante esos 30 años (o 50, si incluimos el período militar, que continuó siendo nacionalista pese a su alianza política con Estados Unidos contra el comunismo), Brasil pasó de ser un país agricultor a ser un país industrial, de una formación social mercantilista a una completamente capitalista, de una condición semi-colonial a una nacional. Desarrollismo fue el nombre que se dio a la estrategia de desarrollo nacional y a la ideología que la impulsó. Por lo tanto, el proceso de definir el nuevo desarrollismo implica retomar la idea de nación en Brasil y en otros países de Latinoamérica. Implica, por ende, una perspectiva nacionalista en el sentido de que las instituciones y las políticas económicas deben formularse e implementarse teniendo a la vista como criterio principal el interés nacional y con los ciudadanos de cada país como actores. Este tipo de nacionalismo no busca dotar a una nación de un estado sino convertir el estado existente en un instrumento efectivo de acción colectiva de la nación, un instrumento que permite a las naciones modernas, a principios del siglo XXI, perseguir consistentemente sus objetivos políticos de desarrollo económico, justicia social y libertad en un marco de competencia internacional, así como la paz y la colaboración entre naciones. Implica, por lo tanto, que ese nacionalismo es liberal, social y republicano, es decir, que incorpora los valores de las sociedades industriales modernas.

### EL TERCER DISCURSO

El nuevo desarrollismo es un “tercer discurso” entre el discurso del viejo desarrollismo y la ortodoxia convencional; es un conjunto de ideas, instituciones y políticas económicas mediante las cuales los países con ingresos medios intentan, en los primeros años del siglo XXI, converger con los países desarrollados. Como el viejo desarrollismo, no es una teoría económica sino una estrategia; una estrategia de desarrollo na-

cional, basada principalmente en la macroeconomía keynesiana, por medio de la cual esos países pueden converger gradualmente con las naciones más ricas. Es el conjunto de ideas que permite a los países en desarrollo rechazar las propuestas y presiones de reformas y políticas económicas de las naciones ricas, como una cuenta de capital totalmente abierta y el crecimiento con ahorro externo, puesto que tales propuestas constituyen intentos neo-imperialistas por neutralizar el desarrollo —la práctica de “patear la escalera”—. Es el medio por el que empresarios, funcionarios de gobierno, trabajadores e intelectuales se sostienen como una verdadera nación para promover el desarrollo económico. No incluyo a los países pobres en el nuevo desarrollismo, no porque no requieran una estrategia de desarrollo nacional, sino porque aún deben llevar a cabo su acumulación originaria y sus revoluciones industriales, y los obstáculos que enfrentan y las estrategias necesarias son distintas.

En términos de discurso o ideología tenemos, por un lado, el discurso dominante, imperial y globalista que fluye desde Washington y es abrazado en América Latina por la derecha neoliberal cosmopolita, compuesta principalmente por la clase rentista y la industria financiera.<sup>38</sup> Esto es ortodoxia convencional: una ideología exportada a los países en desarrollo; una estrategia anti-nacional que, pese a su generosa oferta de promover la prosperidad entre los países con ingresos medios sirve, en la práctica, al interés de las naciones ricas en neutralizar la capacidad de competir de los primeros. Esto, tal como se lo ha venido aplicando en Brasil desde la década de 1990, tiene cuatro mensajes: primero, que el principal problema del

---

<sup>38</sup> Por “clase rentista” no hacemos referencia ya a los grandes terratenientes sino a los capitalistas ociosos cuyo sustento depende en primer lugar de los ingresos por intereses. A su vez, la “industria financiera” incluye, además de los rentistas, a los empresarios y ejecutivos que perciben comisiones de los rentistas.

país es la ausencia de reformas microeconómicas que permitan la libre operación del mercado; segundo, que pese al fin de la inflación descontrolada en 1994, el control de la inflación sigue siendo el principal objetivo de la política económica; tercero, que para lograr ese control, inevitablemente, las tasas de interés deben ser altas, debido al riesgo soberano; cuarto, que “el desarrollo es una gran carrera entre países para obtener ahorro extranjero” y que los déficits implícitos de cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio generados por el ingreso de capitales no son motivo de preocupación. El desastroso efecto de este discurso en términos de crisis de balanza de pagos y bajo crecimiento para los países de Latinoamérica que lo han hecho propio desde fines de los '80 es bien conocido por todos (Frenkel 2003).

El discurso opuesto es el de la izquierda burocrático-populista. Desde esta perspectiva, los males de los países en desarrollo se deben a la globalización y al capital financiero, que sobrecargaron al país de deuda externa y pública. La solución propuesta fue renegociar la deuda externa y pública con grandes quitas. El segundo mal fue la insuficiente demanda, que podría resolverse con un mayor gasto público que generaría déficits públicos crónicos. Y el mal mayor —la distribución desigual del ingreso— podría resolverse aumentando el ingreso mínimo, los salarios de los empleados públicos y la cobertura del sistema de asistencia social brasileño. Esta opción se adoptó, por ejemplo, en Perú bajo el gobierno de Alan García. En Brasil nunca se puso en práctica por completo.<sup>39</sup>

El primer discurso sirvió a los intereses del norte y reflejó su profunda hegemonía ideológica respecto de Latinoamérica. A nivel local, emanó principalmente de la clase rentista brasileña, que depende fundamentalmente del interés, y de los

---

<sup>39</sup> El Partido de los Trabajadores (PT) adoptó ese discurso en Brasil, aunque en 2003, una vez en el poder, siguió las políticas recomendadas por la ortodoxia convencional.



economistas vinculados a la industria financiera; una clase media alta confundida y desorientada también adhirió a este discurso. El segundo provino de la clase media baja y de los sindicatos, y reflejó la perspectiva de la vieja izquierda burocrática. Ninguno de estos discursos tuvo la posibilidad de lograr consenso razonable en la sociedad brasileña debido a su irracionalidad y parcialidad. Ninguna ideología reflejó los intereses nacionales. ¿Será posible que un tercer discurso logre obtener tal consenso? Ciertamente, *este tercer discurso es posible y está en vías de formulación, poco a poco. Es el discurso del nuevo desarrollismo*. ¿Pero no es también el nuevo desarrollismo una ideología, como la ortodoxia convencional y el discurso burocrático-populista? Sí y no. Sí, porque cualquier estrategia nacional implica una ideología, un conjunto de ideas y valores orientados a la acción política. Y no porque, a diferencia de la ortodoxia convencional, que no es otra cosa que una propuesta externa, el nuevo desarrollismo sólo tendrá sentido si surge de un consenso interno y, por ende, representa una auténtica estrategia de desarrollo nacional. El consenso total es imposible, pero un consenso que reúna a los empresarios del sector productivo, los trabajadores, los funcionarios estatales y los profesionales de clase media –un acuerdo nacional– está en marcha, gracias al fracaso de la ortodoxia convencional. Este consenso emergente no considera a la globalización como una bendición ni como una maldición, sino como un sistema de intensa competencia entre estados nacionales a través de sus empresas. Toma en cuenta que, en el marco de tal competencia, el estado debe ser fortalecido en términos fiscales, administrativos y políticos, y al mismo tiempo debe brindar a las empresas nacionales las condiciones necesarias para competir internacionalmente. Como la reacción de Argentina a su crisis del 2001, reconoce que el desarrollo brasileño está frenado, en el corto plazo, por tasas de interés a corto plazo excesivamente altas fijadas por el Banco Central de Brasil, que empuja hacia arriba las tasas a largo plazo. Incluye la premisa de que el desarrollo requiere necesariamente la suba de las ta-

sas de inversión y el aporte del estado a través de ahorro público positivo resultante de recortar el gasto estatal actual y no de aumentar los impuestos. Por último, y de manera más general, el nuevo desarrollismo presume que el desarrollo, además de verse obstaculizado por la ausencia de nacionalismo democrático (una ausencia que favorece a la ortodoxia convencional), también se ve perjudicado por la concentración del ingreso, que además de ser injusta es un medio cultural común a todas las formas de populismo y, por ende, favorable al discurso burocrático-populista.

¿Qué es una estrategia de desarrollo nacional? Más que una simple ideología desarrollada en el exterior, como la ortodoxia convencional, constituye un conjunto de instituciones y políticas orientadas al desarrollo económico. No llega a ser un plan de desarrollo nacional porque no es formal; carece de un documento que describa con claridad los objetivos a alcanzar y las políticas a implementar para lograr esos objetivos, ya que el acuerdo inherente entre las clases sociales carece de texto o de firmas. Y es más que un plan de desarrollo nacional porque incluye informalmente a toda la sociedad o a una gran parte de ella; les muestra a todos el camino y determinadas pautas muy generales a seguir; y, si bien no presume una sociedad libre de conflictos, requiere cierto grado de unidad a la hora de competir internacionalmente. Es más flexible que un proyecto, y siempre evalúa las acciones de los oponentes o competidores. Reconoce que el factor que impulsa las conductas individuales no es simplemente el interés personal sino la competencia con otras naciones. Una estrategia de desarrollo nacional refleja todo esto. Su liderazgo corresponde al gobierno y a los elementos más activos de la sociedad civil. Su instrumento fundamental es el propio estado: sus normas, políticas y organización. Su resultado, cuando se establece un gran acuerdo, cuando la estrategia deviene auténticamente nacional, cuando la sociedad empieza a compartir, sin demasiado rigor pero efectivamente, métodos y metas, es el desarrollo acelerado —un período en el que el país

goza de altos ingresos per cápita y fuertes tasas de evolución de la calidad de vida—.

Una estrategia de desarrollo nacional comprende un conjunto de variables fundamentales para el desarrollo económico. Estas variables son tanto reales como institucionales. El mayor ahorro y la mayor capacidad de inversión de la nación; los medios que utiliza para incorporar avances técnicos en la producción; el desarrollo del capital humano; la mayor cohesión social nacional, que deriva en capital social o en una sociedad civil más fuerte y democrática; una política macroeconómica capaz de garantizar la salud financiera de la organización estatal y del “estado-nación” o país, con coeficientes de endeudamiento interno y externo conservadores — todos estos son elementos constitutivos de una estrategia de desarrollo nacional—. En este proceso, las instituciones, en lugar de ser abstracciones de “talle único”, son vistas e interpretadas concreta e históricamente. Una estrategia de desarrollo nacional ganará en significado y solidez cuando sus instituciones —ya sea las de corto plazo, que denomino políticas o políticas públicas, como aquellas relativamente permanentes (instituciones propiamente dichas)— respondan a necesidades de la sociedad y sean compatibles con la asignación de factores de producción a la economía o, para decirlo más generalmente, con los elementos que constituyen la sociedad a nivel estructural.

## VIEJO Y NUEVO DESARROLLISMO

El desarrollismo de la década de 1950 y el nuevo desarrollismo difieren en términos de dos variables surgidas en la segunda mitad del siglo XX: por una parte, nuevos sucesos históricos que modificaron el capitalismo mundial, que pasó de la “era dorada” a la fase de la “globalización”; por la otra, los cambios en el desarrollo de países con ingresos medios como Brasil, que dejaron de caracterizarse por su industria naciente.

El principal cambio a nivel internacional consistió en pasar del capitalismo de la era dorada (1945-75), cuando se organizó el estado de bienestar y reinaba el keynesianismo, con la economía del desarrollo como teoría y práctica de desarrollo económico, al capitalismo neoliberal de la globalización, donde las tasas de crecimiento son menores y la competencia entre “estados-nación” es mucho más intensa. En la era dorada, los países con ingresos medios no representaban ninguna amenaza para las naciones ricas. A partir de la década de 1970, sin embargo, cuando estos países incluyeron a los países recientemente industrializados (en inglés, NICs), y a China desde la década del '90, su competitividad creció notoriamente: la amenaza que plantea la mano de obra barata para las naciones ricas es más evidente que nunca. En la era dorada, las naciones ricas, y en particular Estados Unidos, eran mucho más generosos debido a su interés en ganar aliados en la Guerra Fría; hoy día, sólo los países africanos más pobres pueden esperar algún tipo de generosidad –pero aún ellos deben ser precavidos, ya que el trato que las naciones ricas y el Banco Mundial les proporcionan y la ayuda, o supuesta ayuda, que reciben es a menudo perversa–.

La principal diferencia a nivel nacional es que en ese momento esa industria estaba en su nacimiento y hoy ha madurado. El modelo de sustitución de importaciones fue efectivo, entre las décadas de 1930 y 1960, para fijar las bases industriales de los países latinoamericanos. Sin embargo, desde la década de 1960, esos países debieron haber comenzado a bajar las barreras proteccionistas y a orientarse hacia un modelo basado en la exportación, bajo el cual pudieran mostrarse como exportadores competitivos de bienes manufacturados. Pero no lo hicieron, probablemente debido a un pesimismo exportador que se diluyó recién en la década de 1970. Hubo que esperar hasta los '90 para que el comercio se liberalizara, en medio de una gran crisis económica, frecuentemente de manera apresurada y desordenada. Esta brecha de 20 años para cambiar la estrategia fue una de las mayores distorsiones que sufrió el desarrollismo.

El nuevo desarrollismo no es proteccionista: simplemente pone énfasis en la necesidad de un tipo de cambio competitivo. Supone que los países con ingresos medios ya han superado la etapa de industria naciente pero aún sufren el mal holandés. A diferencia del viejo desarrollismo, que abrazó el pesimismo exportador de la economía del desarrollo, el nuevo desarrollismo descansa en la capacidad de los países en desarrollo para exportar bienes manufacturados de valor agregado medio o productos primarios con alto valor agregado. Desde la década de 1970, la experiencia ha demostrado claramente que el pesimismo fue un error. A fines de la década del '60, los países latinoamericanos debieron haber comenzado a girar decisivamente del modelo de sustitución de importaciones hacia el modelo orientado a las exportaciones, como Corea y Taiwán. En Latinoamérica, Chile fue el primero en llevar a cabo ese cambio y, como resultado, su desarrollo es menudo citado como ejemplo de estrategia neoliberal exitosa. En realidad, el neoliberalismo se aplicó plenamente en Chile sólo entre 1973 y 1981, y llegó a su fin con una importante crisis de la balanza de pagos en 1982 (Díaz-Alejandro 1981; Ffrench-Davis 2003). El modelo orientado a la exportación no es exactamente neoliberal porque, en sentido estricto, la teoría económica neoclásica subyacente en esta ideología no tiene espacio para estrategias de desarrollo distintas que la apertura indiscriminada de los mercados. Los dinámicos países asiáticos, que adoptaron la sustitución de importaciones en la década de 1950, pasaron a una estrategia basada en la exportación de bienes manufacturados en la década de 1960 y, desde los '80, puede considerárselos nuevos desarrollistas. El modelo orientado a la exportación tiene dos ventajas sobre el modelo de sustitución de importaciones. En primer lugar, el mercado disponible para las industrias no se limita al mercado interno. Esto es relevante para los países pequeños, pero también lo es para los países con un mercado interno relativamente grande. Segundo, si un país adopta el modelo orientado a la exportación, las autoridades económicas tienen acceso a un criterio de eficiencia para

guiar la política industrial que diseñen para beneficiar a las empresas nacionales: sólo aquellas suficientemente eficientes para exportar se beneficiarán con la política industrial. Bajo el modelo de sustitución de importaciones, las empresas ineficientes pueden disfrutar las ventajas de la protección; en el modelo orientado a la exportación, la posibilidad de que esto suceda es sustancialmente menor.

El hecho de que la estrategia que promueve el nuevo desarrollismo no sea proteccionista no significa que los países deban estar dispuestos a abrir sus mercados indiscriminadamente. Deben negociar pragmáticamente a nivel de la Organización Mundial del Comercio y de acuerdos regionales para garantizar la apertura mutua. Deben cerciorarse en todo momento de que el mal holandés sea neutralizado por medio de impuestos a las exportaciones o a las ventas ya que, de lo contrario, los derechos aduaneros constituyen la segunda opción. Y por último, el crecimiento basado en las exportaciones no implica que el país deba abandonar sus políticas industriales. El alcance de esta negociación ha sido reducido en virtud de los acuerdos sumamente desfavorables alcanzados en la Ronda Uruguay de la OMC, pero aún existe cierto margen para aplicarla, desde una óptica estratégica, en vista de las futuras ventajas comparativas que pueden surgir con el éxito de algunas de las empresas promovidas.

El nuevo desarrollismo rechaza las nociones engañosas de crecimiento basadas principalmente en los déficits públicos que ganaron popularidad en América Latina en la década de 1980 como corolario de la democratización. Esta fue una de las más severas distorsiones populistas que debió soportar el desarrollismo a manos de sus futuros defensores. Los notables economistas latinoamericanos que formularon la estrategia desarrollista, como Furtado, Prebisch y Rangel, eran keynesianos, y consideraban a la gestión de la demanda agregada una importante herramienta para promover el desarrollo. Pero nunca defendieron el populismo económico de los déficits crónicos. Sin embargo, sí lo hicieron quienes los siguieron. Cuando

Celso Furtado, frente a la severa crisis de principios de los '60, propuso su *Plan Trienal* en 1963, esos seguidores de segunda clase lo acusaron de un "rebote ortodoxo". En realidad, lo que Furtado había reconocido es el equilibrio fiscal, firmemente defendido por el nuevo desarrollismo. El nuevo desarrollismo lo defiende no porque el equilibrio fiscal sea "ortodoxo", sino porque el estado, en virtud de su función estratégica para el crecimiento económico, debe ser fuerte en términos financieros, y su deuda debe ser moderada y a largo plazo. Lo peor que le puede pasar a un estado como organización (el estado es también la base del sistema legal) es perder la confianza de sus acreedores, ya sean internos o externos. Los acreedores externos son particularmente peligrosos, pues pueden decidir en cualquier momento suspender el refinanciamiento continuo de las deudas y llevar al país a una crisis de la balanza de pagos; pero los acreedores locales también pueden ser peligrosos porque pueden aliarse con el sistema financiero para controlar la política monetaria e imponer altas tasas de interés básicas en el país, como sucedió en Brasil.

**Cuadro 1: Viejo y nuevo desarrollismo comparados**

Viejo desarrollismo	Nuevo desarrollismo
1. Cierta complacencia respecto de déficit públicos e inflación.	1. Sin complacencia con el desequilibrio fiscal y la inflación.
2. El estado juega un papel fundamental en términos de ahorro forzoso e inversión en las empresas.	2. El estado tiene una función subsidiaria aunque importante respecto del ahorro forzoso y la inversión en las empresas.
3. La industrialización se basa en la sustitución de importaciones y hay pesimismo exportador.	3. El crecimiento está orientado a la exportación y se tiene una visión realista de las exportaciones.

La diferencia final entre el desarrollismo de la década de 1950 y el nuevo desarrollismo reside en la función del estado para promover el ahorro forzoso y las inversiones en la infraestructura económica. Ambas formas de desarrollismo asignan al estado un papel preponderante para garantizar la correcta operación del mercado y brindar las condiciones generales para la acumulación de capital, como educación, salud, transporte, comunicaciones e infraestructura energética. Además, sin embargo, bajo el desarrollismo de la década de 1950, el estado también desempeñó un papel esencial en la promoción del ahorro forzoso, contribuyendo así al proceso de acumulación originaria de los países; el estado también efectuó inversiones directas en infraestructura e industria pesada, sectores donde las inversiones necesarias eran superiores al ahorro del sector privado. Esto ha cambiado a partir de la década de 1980. Con el nuevo desarrollismo, el estado aún puede y debe promover el ahorro forzoso e invertir en determinadas industrias estratégicas, pero en la actualidad el sector privado posee los recursos y la capacidad de gestión necesaria para suministrar una porción considerable de la inversión requerida. El nuevo desarrollismo rechaza la tesis neoliberal de que “el estado ya no posee recursos”, porque esta circunstancia depende de la forma en que maneje sus finanzas. Contrariamente, el nuevo desarrollismo entiende que el estado no debe invertir en aquellos sectores donde exista una competencia razonable; en vez de ello, debe dedicarse a defender y asegurar la competencia. Aun después de excluir ese tipo de inversiones, existen muchas más que el estado puede satisfacer por medio del ahorro público en lugar de endeudarse.

En síntesis y, una vez más, debido a que los países con ingresos medios están en una etapa diferente, el nuevo desarrollismo considera al mercado una institución más eficiente y capaz de coordinar el sistema económico que el viejo desarrollismo, si bien esta perspectiva está bastante lejos de la fe irracional en el mercado puesta de manifiesto por la ortodoxia convencional.



## NUEVO DESARROLLISMO Y ORTODOXIA CONVENCIONAL

Pasemos ahora a analizar las diferencias entre el nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. La ortodoxia económica convencional o conocimiento económico convencional está compuesta por el conjunto de teorías, diagnósticos y propuestas políticas que las naciones ricas formulan a los países en desarrollo. Se basa en la economía neoclásica pero no debe confundírsela con ella, pues no es teórica sino abiertamente ideológica y orientada a proponer reformas institucionales y políticas económicas. Mientras la economía neoclásica tiene su origen en las universidades, especialmente en Estados Unidos, la ortodoxia convencional proviene principalmente de Washington, sede del Departamento del Tesoro de EE.UU. y de las dos agencias supuestamente internacionales pero que, en la práctica, están subordinadas al Tesoro de EE.UU.: El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El primero tiene a su cargo la política macroeconómica, mientras que el segundo se ocupa del desarrollo. Secundariamente, la ortodoxia convencional tuvo origen en Nueva York, asiento o punto de convergencia de los principales bancos y empresas multinacionales. Así, podemos decir que la ortodoxia convencional es el conjunto de diagnósticos y políticas dirigidas a los países en desarrollo formuladas en Washington y Nueva York. La ortodoxia convencional cambia con el transcurso del tiempo. Desde la década de 1980, se ha identificado con el “consenso de Washington”, que no puede reducirse a las diez reformas o ajustes enumeradas por John Williamson (1990) en el capítulo que dio origen a la expresión. (Su lista también incluyó reformas y ajustes necesarios.) El consenso de Washington es, en realidad, la forma que la ideología neoliberal y globalista ha adoptado en las políticas económicas recomendadas a los países en desarrollo.

La ortodoxia convencional es el medio por el cual Estados Unidos, a nivel de políticas económicas e instituciones, expresa su hegemonía ideológica sobre el resto del mundo y princi-

palmente sobre los países en desarrollo dependientes que carecen de naciones lo suficientemente poderosas para desafiar esa hegemonía, como ha sucedido tradicionalmente con los países latinoamericanos. Esta hegemonía pretende ser “benévola” cuando, en realidad, es el brazo y la voz del neo-imperialismo, es decir, del imperialismo sin colonias (formales) que se estableció con el auspicio de Estados Unidos y otras naciones ricas después de que el sistema colonial clásico dejara de existir como corolario de la Segunda Guerra Mundial.

Así como la ortodoxia convencional es la expresión práctica de la ideología neoliberal, también es la ideología del mercado contra el estado; mientras el nuevo desarrollismo promueve un estado y un mercado igualmente fuertes y no ve contradicción entre ellos, la ortodoxia convencional desea fortalecer el mercado debilitando el estado como si estas dos instituciones fueran participantes de un juego de suma cero. Desde la segunda mitad del siglo XX, por lo tanto, la ortodoxia convencional ha consistido en una versión de la ideología de *laissez-faire* que había prevalecido en el siglo anterior. Pasando por alto el hecho de que el estado ha crecido en términos de la carga tributaria y del grado de regulación del mercado como consecuencia de las mayores dimensiones y complejidad de las sociedades modernas, y sin tomar en cuenta que un estado fuerte y relativamente grande es requisito para un mercado fuerte y competitivo, la ortodoxia convencional constituye la reacción práctica contra el crecimiento del aparato estatal. En algunos casos, el estado también ha crecido por mero clientelismo, para generar puestos de trabajo y emplear a la burocracia, aunque fundamentalmente el estado aumentó de tamaño en primer lugar para invertir en infraestructura y, segundo, para ampliar la asistencia social. No obstante, la ortodoxia convencional no diferencia el crecimiento legítimo del estado de la variante ilegítima. Es la ideología del estado mínimo, de los mercados autorregulados, del estado supervisor, del estado que se preocupa únicamente por la seguridad interna y externa, dejando la coordinación económica, la inversión en

infraestructura e incluso servicios de asistencia social como la salud y la educación en manos de los mecanismos del mercado. Es la ideología del individualismo que supone que todos somos igualmente capaces de defender nuestros intereses. Es, por lo tanto, una ideología de derecha, la ideología de los poderosos, los ricos, los mejor educados —la alta burguesía y la alta tecno-burocracia—. Su meta es impulsar hacia abajo los salarios reales directos e indirectos dejando sin protección al empleo y, de esa manera, aumentando la competitividad de las empresas comerciales en un mercado internacional de países en desarrollo y mano de obra barata.

La principal diferencia entre la ortodoxia convencional y el nuevo desarrollismo es el hecho de que la primera es fundamentalista del mercado, en el entendimiento de que el mercado es la institución que coordina todo de manera óptima si está libre de interferencias, mientras que el nuevo desarrollismo es pragmático. El nuevo desarrollismo ve al mercado como una institución altamente eficiente para coordinar sistemas económicos, pero también es consciente de sus limitaciones. La asignación de factores es la tarea que mejor desempeña, aunque incluso aquí enfrenta problemas. El mercado no logra estimular inversiones e innovación suficientes. No garantiza un tipo de cambio consistente con la transferencia de mano de obra hacia las industrias con mayor valor agregado per cápita. Y, en la distribución del ingreso, resulta un mecanismo claramente insatisfactorio porque los mercados privilegian a los más fuertes y capaces. Mientras que la ortodoxia convencional reconoce fallas del mercado pero afirma que las fallas del estado son peores, el nuevo desarrollismo rechaza tal pesimismo con relación a las posibilidades de acción colectiva y exige un estado fuerte —no como contrapartida a un mercado débil sino para complementar un mercado sólido—. Si los hombres pueden crear instituciones para regular las acciones humanas, incluido el propio mercado, no existen razones para sostener que no son capaces de fortalecer la organización o aparato estatal —dotando a la administración de mayor legitimidad, de solidez a

las finanzas y de eficiencia a su gestión— o de fortalecer el sistema constitucional o legal del estado, adaptando cada vez más sus instituciones a las necesidades sociales. La política y la democracia existen precisamente para ello; y las democracias más avanzadas lograron grandes avances en esta área durante el siglo XX.

En tanto una de las bases del nuevo desarrollismo es la economía política clásica, que consiste esencialmente en una teoría sobre la riqueza de las naciones (Smith) o de la acumulación del capital (Marx), las instituciones y estructuras sociales resultan esenciales para este razonamiento. Además, dado que adopta un enfoque histórico del desarrollo económico, las enseñanzas de la escuela histórica alemana y de los institucionalistas norteamericanos constituyen una parte esencial de su visión.<sup>40</sup> Por ello, las instituciones resultan fundamentales, y reformarlas es una tarea constante dado que, en las complejas y dinámicas sociedades donde vivimos, las actividades económicas deben ser reguladas constantemente. Por el contrario, la ortodoxia convencional, basada en la economía neoclásica, ha reconocido sólo recientemente la función de las instituciones, en el marco del “nuevo institucionalismo”. A diferencia del institucionalismo histórico, que en lo que respecta al desarrollo económico ve obstáculos al crecimiento económico en las instituciones pre-capitalistas y en las distorsiones de las capitalistas, y procura intensamente desarrollar un conjunto de instituciones que den forma a una estrategia de crecimiento nacional, el nuevo institucionalismo ofrece una respuesta simplista a este problema: resulta suficiente que las instituciones garanticen el derecho de propiedad y los contratos o, más ampliamente, el funcionamiento eficiente de los mercados, que promoverá automáticamente el crecimiento. Según la jerga

---

<sup>40</sup> La escuela histórica es la escuela de Gustav Schmoller, Otto Rank, Max Weber y, en una línea diferente, de Friedrich List; la escuela institucionalista norteamericana es la escuela de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell y John R. Commons.

neoliberal adoptada, por ejemplo, por *The Economist*, un buen gobierno será uno “reformista”, involucrado en reformas orientadas al mercado. Conforme al nuevo desarrollismo, un gobierno será eficiente en términos económicos si es capaz de promover el crecimiento económico y una distribución del ingreso más equitativa por medio de la adopción de políticas económicas y reformas institucionales orientadas, siempre que sea posible, al mercado, pero a menudo corrigiéndolo; dicho de otra manera, un gobierno efectivo aumenta la capacidad estatal y la eficiencia de los mercados en el marco de una estrategia de desarrollo nacional. Según la ortodoxia convencional, las instituciones deben limitarse casi exclusivamente a dictar normas constitucionales o cuasi-constitucionales; según el nuevo desarrollismo, las políticas económicas, y particularmente las monetarias, deben ser objeto de revisión permanente y ajuste gradual siguiendo una estrategia de crecimiento de alcance más amplio. También se requieren políticas industriales, pero mientras el viejo desarrollismo les asignó un papel principal, el nuevo desarrollismo adopta una política industrial moderada: el gobierno debe actuar estratégicamente sólo cuando las empresas que requieren ayuda demuestran que son capaces de competir en el mercado internacional; las políticas industriales que pueden confundirse con el proteccionismo no son aceptables. Para el nuevo desarrollismo, una tasa de interés moderada y un tipo de cambio competitivo son más importantes que la política industrial.

El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional comparten muchas reformas institucionales, aunque a veces con fines distintos. Tomemos como ejemplo la reforma de la gestión pública. El nuevo desarrollismo la apoya porque desea un aparato estatal más capaz y eficiente; la ortodoxia convencional la apoya porque ve en esa reforma una oportunidad para reducir la carga tributaria. Para el nuevo desarrollismo, semejante consecuencia puede ser positiva, pero se refiere a un aspecto distinto. La carga tributaria es un aspecto político que depende de cómo las sociedades democráticas asignan funcio-

nes al estado y de cuán eficientes son los servicios públicos. Otro ejemplo: ambas posturas están a favor de mercados laborales más flexibles, pero el nuevo desarrollismo se apoya en las experiencias de Europa del norte y no confunde flexibilidad con ausencia de protección, mientras que la ortodoxia convencional desea flexibilizar las leyes laborales para debilitar a los trabajadores y reducir los salarios. Con relación a las demás reformas, la diferencia es de grado. El nuevo desarrollismo está a favor, por ejemplo, de una economía abierta y competitiva, porque considera a la globalización comercial una oportunidad para los países con ingresos medios, pero está en contra de la apertura unilateral y exige reciprocidad de sus socios comerciales. Y existen casos donde el desacuerdo es total, como en lo relativo a la apertura de la cuenta de capital. Mientras la ortodoxia convencional la propone abiertamente, el nuevo desarrollismo la rechaza porque de ese modo los países con ingresos medios pierden el control de sus tipos de cambio. El nuevo desarrollismo interpreta que la globalización comercial representa una oportunidad, pero no así la globalización financiera, un riesgo que los países en desarrollo no deben asumir.

Al comparar el nuevo desarrollismo con la ortodoxia convencional podemos distinguir las estrategias de crecimiento de las políticas macroeconómicas, si bien las dos están íntimamente relacionadas. Dado que el crecimiento no es posible sin estabilidad, podemos comenzar por la comparación de políticas macroeconómicas. Como lo ilustra el Cuadro 2, ambas posturas valoran la estabilidad macroeconómica aunque, mientras que la ortodoxia convencional reduce la estabilidad macroeconómica a la estabilidad de precios y el control de la deuda pública, el nuevo desarrollismo exige además una tasa de interés moderada y un tipo de cambio competitivo que garanticen respectivamente el equilibrio intertemporal de las cuentas públicas (del estado) y el de las cuentas externas (del “estado-nación”). El enfoque de la ortodoxia convencional puede resumirse de la siguiente manera: Para garantizar la estabilidad macroeconómica, un país debe obtener un superávit pri-

mario que mantenga el coeficiente deuda pública-PBI en un nivel aceptable para los acreedores. El banco central debe tener una única misión, la de controlar la inflación, ya que cuenta con un único instrumento, la tasa de interés básica o a corto plazo. Esta tasa es esencialmente endógena, se corresponde con la tasa de interés de equilibrio o no aceleradora de la inflación y, en virtud del desequilibrio fiscal, debe ser alta. El tipo de cambio también es endógeno, es decir, es definido por el mercado, y su equilibrio será automáticamente asegurado por el mercado una vez adoptado un tipo de cambio flotante. El nuevo desarrollismo propone un enfoque keynesiano sustancialmente distinto, combinado con las prácticas pragmáticas predominantes en los dinámicos países asiáticos: el ajuste fiscal no debe tener como parámetro el superávit primario sino el déficit presupuestario y el ahorro público positivo que financia las inversiones públicas necesarias. El banco central, junto con el ministro de finanzas, no debe limitarse a una única misión sino que ésta debe ser triple: controlar la inflación, mantener el tipo de cambio en niveles competitivos (neutralizando la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio que analizaremos en el próximo capítulo) y alcanzar un nivel de ocupación cercano al pleno empleo. Para llevar a cabo estas tareas, el banco central no opera con un único instrumento (lo que, contradictoriamente, la ortodoxia convencional considera endógeno) sino con varios instrumentos además de la tasa de interés: puede comprar reservas y establecer controles de ingreso de capitales para prevenir la tendencia del tipo de cambio a apreciarse en términos relativos, común en países con ingresos medios. La tasa de interés es un instrumento para controlar la inflación, pero puede ser considerablemente más baja que lo que propone la ortodoxia convencional; el tipo de cambio debe ser flotante, aunque administrado —no existe tal cosa como un tipo de cambio completamente libre—. Para sintetizar la comparación, mientras que la política macroeconómica ortodoxa se basa en altas tasas de interés para alcanzar la “profundización financiera” y combatir la inflación y en una mo-

neda sobrevaluada, también para controlar la inflación, la política macroeconómica del nuevo desarrollismo considera a la inflación bajo control razonable y propone tasas de interés moderadas, un tipo de cambio competitivo y un fuerte ajuste fiscal para reducir la deuda pública (si fuera alta) o mantenerla baja (si ya lo fuera).<sup>41</sup>

**Cuadro 2: Políticas macroeconómicas comparadas**

<b>Ortodoxia convencional</b>	<b>Nuevo desarrollismo</b>
1. El superávit primario es la principal pauta fiscal.	1. El déficit presupuestario y el ahorro público son las principales pautas fiscales.
2. El banco central tiene un único objetivo: la inflación.	2. El banco central tiene un triple objetivo: la inflación, el tipo de cambio y el empleo.
3. El banco central emplea un único instrumento: el tipo de cambio.	3. El banco central puede comprar reservas o imponer controles al ingreso de capitales para controlar el tipo de cambio.
4. La tasa de interés a corto plazo es endógena y debe ser alta.	4. La tasa de interés a corto plazo es exógena y puede ser moderada.
5. El tipo de cambio es flotante, endógeno y tiende al equilibrio.	5. El tipo de cambio es flotante aunque administrado a fines de prevenir su tendencia a la sobrevaluación.

<sup>41</sup> Según Roemer (1994: 1) las estrategias económicas de los países asiáticos “contenían cuatro elementos en común: (1) tipos de cambio administrados para brindar incentivos constantes y atractivos a los exportadores; (2) déficit fiscales reducidos en relación con el PBN; (3) acceso a insumos importados a precios de mercado por parte de exportadores pese a medidas de protección para las industrias orientadas al mercado interno; y (4) mercado laboral y de crédito suficientemente flexibles para asignar recursos a industrias de rápido crecimiento”.



Comparemos ahora las estrategias de crecimiento que presento en el Cuadro 3. La ortodoxia convencional promueve reformas institucionales que reducen el tamaño del estado y fortalecen el mercado. Asigna una función mínima al estado en el área de inversiones y política industrial, y no prevé papel alguno para la nación (un concepto ausente). Propone la apertura de cuenta de capital y una política de crecimiento con ahorro externo.

En contraste, el nuevo desarrollismo promueve reformas institucionales que fortalecen tanto el Estado como el mercado. Sólo una organización estatal capacitada e instituciones normativas estatales dotadas de legitimidad son capaces de servir como instrumento de acción colectiva por parte de la nación. El nuevo desarrollismo ve a la nación como una sociedad nacional con un sentido de destino común y de solidaridad a la hora de competir internacionalmente, como el actor fundamental que define una estrategia de crecimiento nacional. Considera a la estrategia de desarrollo nacional la institución cardinal para este crecimiento, creando incentivos para la innovación y la inversión empresarial. Da prioridad a las industrias exportadoras y a aquellas caracterizadas por su alto valor agregado per cápita, es decir, a las industrias con fuerte contenido tecnológico o cognitivo. Entiende que el crecimiento del ahorro interno no es sólo posible sino además necesario, ya que todos los países desarrollados lo pusieron en práctica en el pasado. El mal holandés, la política de crecimiento con ahorro externo recomendada por la ortodoxia convencional, es una importante fuente de apreciación del tipo de cambio —apreciación que debe prevenirse bajo cualquier circunstancia, ya que un tipo de cambio competitivo, relativamente depreciado, es condición esencial para el crecimiento—.

Antes de la década de 1990, la ortodoxia convencional prestaba atención a los tipos de cambio y, durante las crisis de la balanza de pagos, siempre exigía depreciaciones de los tipos de cambio además de ajustes fiscales. Sin embargo, desde los '90, el FMI prácticamente se ha olvidado de los déficits de cuenta corriente (después de todo, representaban ahorro externo) y de las depreciaciones del tipo de cambio. La teoría de los déficits mellizos lo eximió de preocuparse por los déficits de cuenta corriente: todo lo que tenía que hacer era ocuparse

del superávit primario. Durante un breve lapso, optó por hablar de anclajes cambiarios y dolarización; después del fracaso de esta estrategia en México, Brasil y, sobre todo, Argentina, el FMI viró hacia tipos de cambio completamente flotantes para resolver todos los problemas externos.

El nuevo desarrollismo es fuertemente crítico de esta perspectiva y propone el control no sólo de las cuentas públicas del estado (déficit público), sino también sobre las cuentas totales de la nación (cuenta corriente). No sólo promueve que la deuda estatal sea baja, sino que además postula que el ahorro público debe ser positivo. También insta a que el “estado-nación” tenga cuentas externas que garanticen la seguridad nacional y la autonomía. No le basta con administrar las tasas de interés, sino además el tipo de cambio, aun en el marco de un régimen de flotación cambiaria —a la que no llama “sucias”, como suele hacer la ortodoxia convencional, sino *administrada*—.

### Cuadro 3: Estrategias de crecimiento comparadas

Ortodoxia convencional	Nuevo desarrollismo
1. Las reformas reducen el estado y fortalecen el mercado.	1. Las reformas fortalecen el estado y el mercado.
2. La nación no tiene funciones económicas.	2. La nación define una estrategia de crecimiento nacional o competencia internacional.
3. Las instituciones gubernamentales deben limitarse a garantizar el derecho de propiedad y los contratos.	3. La estrategia de crecimiento nacional es la institución clave del desarrollo.
4. El estado desempeña un papel mínimo en la inversión y la política industrial.	4. El estado desempeña una función moderada en la inversión y la política industrial.
5. El crecimiento se financia con ahorro externo.	5. El crecimiento se financia con ahorro interno.
6. Las cuentas de capital están abiertas y no hay intervención sobre el tipo de cambio.	6. De ser necesario se controla el ingreso de capitales para administrar el tipo de cambio.

Cada uno de los puntos arriba enumerados merece un análisis más extenso, pero eso está fuera del alcance de este capítulo. En ambos cuadros comparativos, mi objetivo es demostrar que, a diferencia de la ideología hegemónica que supone que la ortodoxia convencional es una “camisa de fuerza” para todos los países (Friedman 1999), existe una alternativa viable y responsable. La experiencia de los países del oriente asiático que nunca abrazaron la ortodoxia convencional ya era clara sobre la existencia de esta alternativa, que devino aún más ostensible con la recientes experiencias de Rusia y Argentina. En la década de 1990, estos dos países adoptaron modelos de la ortodoxia convencional y cayeron en profundas crisis; desde que abandonaron este modelo económico en la década de 2000, los dos países comenzaron a crecer a gran velocidad. De esta manera, el nuevo desarrollismo no es una mera propuesta teórica, sino la expresión de experiencias nacionales exitosas. Y la ortodoxia convencional no es ni una estrategia de crecimiento ni una derivación de teorías macroeconómicas desarrollistas; es la macroeconomía del estancamiento.

Las políticas derivadas de la macroeconomía del desarrollo deben orientarse necesariamente hacia prácticas fiscales responsables, una tasa de interés promedio moderada y un tipo de cambio competitivo; éste es el trípode político del nuevo desarrollismo. Los expertos en macroeconomía de los países ricos tienen divergencias al debatir las políticas monetarias y fiscales que aplicarán en sus propios países, pero están de acuerdo en esos tres puntos. La ortodoxia convencional aplicada en los países en desarrollo, sin embargo, es bastante diferente en la práctica. Si bien exige siempre disciplina fiscal, es blanda en este aspecto; Brasil, por ejemplo, ha alcanzado todos los años desde 1999 la meta fiscal definida por la ortodoxia convencional,<sup>42</sup> pero los problemas fiscales no han sido superados. La

---

<sup>42</sup> Entre 1999 y 2002, la meta de superávit primario fijada por el FMI fue 3,5% del PBI; dicha meta fue elevada luego al 4,25%.

ortodoxia convencional no tiene empacho en afirmar que la tasa de interés real de equilibrio de Brasil es nueve por ciento anual ni en defender la política de tasas de interés del banco central que ha llevado a una tasa promedio del 12 por ciento en términos reales en los últimos años —una tasa de interés a corto plazo que, en el caso particular de Brasil, aumenta directamente la deuda pública—. <sup>43</sup> Y la ortodoxia convencional insiste, pese a la evidencia en sentido contrario, en que es imposible administrar el tipo de cambio a largo plazo; este puede ser cierto para Estados Unidos, puesto que el dólar es una moneda de reserva internacional, pero no para otros países.

De estas tres políticas, la más importante es el requisito de un tipo de cambio competitivo. Por “tipo de cambio real de equilibrio” o “competitivo” hago referencia al tipo de cambio que no sólo equilibra intertemporalmente la cuenta corriente, sino que también asegura la viabilidad competitiva de las industrias de intercambio que emplean tecnología de avanzada. Como veremos en el Capítulo 4, los países en desarrollo sufren una tendencia a la sobrevaluación en términos relativos de sus monedas, que es neutralizada por el nuevo desarrollismo.

## COMPARACIÓN EMPÍRICA

Para desarrollar una estrategia de crecimiento debemos identificar las políticas económicas clave o variables insti-

---

<sup>43</sup> En Brasil no hay diferencia entre las tasas de interés a corto plazo y a largo plazo, ya que es la tasa de interés a corto plazo definida por el banco central la que determina el interés a pagar por los bonos del estado brasileños. Ésta práctica financiera es absurda —un resabio de los tiempos de alta inflación inercial cuidadosamente conservado por los representantes de la ortodoxia convencional.

tucionales de corto plazo necesarias para el crecimiento. No debemos buscar instituciones a largo plazo, pues están fuertemente relacionadas con el nivel de desarrollo económico y cultural, sino políticas a corto plazo que puedan modificarse con mayor facilidad y velocidad. Los problemas susceptibles de resolución por medio de políticas macroeconómicas de corto plazo pueden abordarse con relativa efectividad, y los resultados pueden ser significativos en el corto plazo, mientras que las políticas de largo plazo —generalmente de origen legal, si no constitucional— son difíciles de enmarcar y lleva tiempo obtener resultados. ¿Cuáles son entonces estas políticas? Una forma de saberlo es mediante simple observación y comparación, como he intentado hacer en este capítulo; otra forma es buscar una jerarquía de causas o la cadena causal detrás de la variable que afecta el crecimiento, es decir, de la tasa de inversión. Aun así, si logramos identificar las políticas estratégicas de esta cadena causal, éste será un método complementario para definir las variables estratégicas del nuevo desarrollismo. Se trata de una tarea difícil que, en el marco de las relaciones económicas y sociales, lleva a frecuentes superposiciones y opera en distintas direcciones: causa y efecto se fortalecen mutuamente. Si bien estas causas varían de país en país, mi argumentación es que se trata de un problema esencialmente macroeconómico: del lado de la demanda, las altas tasas de interés y los tipos de cambio no competitivos reducen las oportunidades de inversión rentable y dejan sin empleo a una gran proporción de los recursos humanos y materiales del país. Las altas tasas de interés desalientan las inversiones empresariales y productivas, en tanto que el tipo de cambio sobrevaluado reduce los beneficios esperados de las inversiones orientadas a la exportación. Por otra parte, el mercado local padece la existencia de una oferta ilimitada de mano de obra que lleva a que los salarios crezcan a menor ritmo que la productividad. Juntos, estos dos precios macroeconómicos desequilibrados y esta distorsión del mercado laboral reducen la capacidad de inversión y de ahorro

del país, además de aumentar la desigualdad.<sup>44</sup> Para hacer crecer la tasa de inversión es necesario aumentar la demanda efectiva, y para ello debe evitarse la sobrevaluación crónica del tipo de cambio y los salarios no deben crecer a menor ritmo que la productividad. Como veremos en este capítulo, el tipo de cambio tiende a estar sobrevaluado en los países en desarrollo y, por ello, únicamente una política económica que neutralice esta tendencia garantizará el tipo de cambio competitivo necesario para un crecimiento económico sostenido.

Si bien otras variables políticas también son importantes — particularmente una política fiscal y monetaria austera que mantenga la tasa de interés básica promedio en un nivel moderado—, se trata de políticas claramente deseadas que no merecen mayor discusión. Si el estado debe ser fuerte o capaz — un verdadero instrumento de acción colectiva para cada nación— es necesario que sus cuentas estén en equilibrio. Keynes recomendaba una política fiscal expansiva sólo temporalmente y en épocas de recesión. Por otro lado, una tasa de interés a corto plazo moderada es fundamental para el desarrollo económico, ya que la oportunidad de invertir depende de la diferencia entre la tasa de beneficio prevista y la tasa de interés.

---

<sup>44</sup> Ferreira, Baptista y Pessôa (2006) han llevado a cabo un importante estudio econométrico para determinar por qué no subió la tasa de inversión de Brasil después de 1994. Hallaron dos culpables principales: la tasa de interés y la carga tributaria, ambas muy altas. Su estudio no comprende el tipo de cambio: de haber sido así, probablemente habrían observado que esta tasa también era alta. Miguel Bruno (2006: 103), a su vez, también se ha valido de estudios econométricos para demostrar que la tasa de beneficio bruto promedio y la tasa de acumulación habían descendido sistemáticamente en Brasil entre mediados de la década de 1970 y comienzos de los '90. Desde entonces, sin embargo, ambas tasas se desvincularon y, mientras la tasa de acumulación continuó en baja, la de beneficio comenzó a crecer. El aumento de la tasa de beneficio, que compensa parcialmente el alza de la tasa de interés, está ligado a la baja en la participación relativa de los salarios en el ingreso nacional.

Así, empleando uno u otro método para definir políticas de crecimiento clave que arrojen resultados en el corto plazo, arribamos a una lista simple. Sin perjuicio de que la convergencia está sujeta a otras variables, ésta depende esencialmente de la tasa de acumulación de un país y, a su vez, esta tasa depende de (1) la existencia de un tipo de cambio competitivo, (2) una tasa de interés moderada respecto de la deuda pública, y (3) un déficit público pequeño, de manera que el estado, junto con el sector privado, sean capaces de ahorrar y de invertir. En lo que resta de este capítulo utilizo las variables mencionadas para formular una sencilla comparación entre los países asiáticos que adoptaron estrategias de desarrollo nacional y los países latinoamericanos que hacia fines de la década de 1980 (Bolivia y México) o comienzos de los '90 (Argentina y Brasil) adoptaron la ortodoxia convencional.

**Tabla 1: Evolución del ingreso per cápita promedio en los países asiáticos más dinámicos y en los principales países latinoamericanos: 1990-2005**

<b>Países asiáticos más dinámicos</b>	<b>Crecimiento anual (%)</b>	<b>Principales países latinoamericanos</b>	<b>Crecimiento anual (%)</b>
China	11,2	Argentina	4,3
Corea	7,4	Bolivia	3,4
India	6,2	Brasil	2,9
Indonesia	5,5	Chile	6,5
Malasia	6,1	Colombia	3,5
Tailandia	6,4	Guatemala	2,8
Taiwán	7,0	México	3,9
Vietnam	8,1	Perú	4,2
Tasa promedio	7,2	Tasa promedio	3,9

Fuente: FMI, Perspectivas de la Economía Mundial. Países con más de 10 millones de habitantes, sin incluir países exportadores de petróleo.

Limitaré mi comparación a los países enumerados en la Tabla 1. Una clasificación más abarcadora de los países en desarrollo consideraría, además de los dinámicos países asiáticos y los latinoamericanos, otros países con ingresos medios que crecen a un ritmo insatisfactorio y los países pobres o de ingresos bajos. Sin embargo, limitaré mi comparación a los dos primeros grupos, ya que existe un fuerte contraste entre la independencia de los países de Asia y la dependencia de los latinoamericanos. Mi hipótesis simple es que el mejor desempeño de los países asiáticos se debe a que sus estrategias de desarrollo nacional se basaron en un tipo de cambio competitivo y en un mayor equilibrio fiscal y, en consecuencia, en una tasa de inversión más alta que la de los países latinoamericanos. Mi comparación se circunscribe a los ocho "estados-nación" dinámicos de Asia y a los países latinoamericanos más grandes,<sup>45</sup> enumerados en la Tabla 1 junto a sus correspondientes tasas de crecimiento. La comparación parte de 1990 debido a que el año anterior se elaboró la solución a la crisis de la deuda externa, por medio del Plan Brady (redactado por el Secretario del Tesoro de EE.UU., Nicholas Brady); asimismo fue cerca de ese año cuando los países latinoamericanos, debilitados por la gran crisis de la deuda externa de la década de 1980, se rindieron a la ortodoxia convencional, mientras los dinámicos países asiáticos continuaron adelante con sus propias estrategias de desarrollo nacional.<sup>46</sup> La tabla muestra la enorme diferencia en las tasas de crecimiento de los dos grupos de países. Si comparamos las tasas de crecimiento per cápita promedio de los dos gru-

---

<sup>45</sup> El criterio para la inclusión de países latinoamericanos en esta comparación fue la incidencia combinada de un ingreso anual per cápita superior a USD 3.000 (en términos de paridad del poder adquisitivo) y una población superior a 10 millones de habitantes. Se excluyeron los países especializados en exportaciones de petróleo o gas natural.

<sup>46</sup> En la década de 1990, algunos países asiáticos de fuerte crecimiento, específicamente Corea, Indonesia, Malasia y Tailandia, también se sometieron parcialmente a la ortodoxia convencional al aceptar la teoría del crecimiento con déficit de la cuenta corriente. El resultado fue la crisis financiera de 1997 y el rápido retorno a la política de crecimiento con ahorro interno.



pos (7,2 por ciento en el caso de los dinámicos países asiáticos contra 3,9 por ciento para los países latinoamericanos) con la tasa de crecimiento promedio de los ricos países de la OCDE correspondiente al mismo período<sup>47</sup>, del 4,3 por ciento, observamos que los países asiáticos están convergiendo, pero no así los latinoamericanos. Durante el período de la comparación, únicamente Chile logró buenas tasas de crecimiento. Si tenemos en cuenta sólo los últimos cinco años (2003-2007), Argentina también exhibe tasas altas.

Una estrategia de desarrollo nacional para países con ingresos medios no implica una fuerte intervención estatal en la economía. Ciertamente, el papel del estado no se limitará a garantizar el estado de derecho o las libertades civiles, el derecho de propiedad y los contratos y la estabilidad de los precios, como recomendaba la ortodoxia convencional. Pero tampoco será necesario que se involucre en una política industrial agresiva, como sugería el viejo desarrollismo,<sup>48</sup> ni que vuelva a asumir en forma directa la producción de bienes renacionalizando las empresas privatizadas, pues ya cuenta con una estructura de mercado, con empresarios, profesionales y trabajadores y con un stock de capital y un sector privado capaces de invertir y de ahorrar, y no requiere de las políticas intervencionistas propiciadas en la era del desarrollismo nacional. Tampoco necesitará el estado ser proteccionista, a menos que la protección contribuya a neutralizar el mal holandés,<sup>49</sup> porque la industria manufacturera ha dejado de ser una industria naciente; por el contrario, es o debe ser el agente de una economía orientada a la exportación.

---

<sup>47</sup> Corea, Eslovaquia, Hungría, México, Polonia, Portugal, República Checa y Turquía no fueron tenidos en cuenta para el cálculo de este promedio.

<sup>48</sup> Siempre será necesario algún tipo de política industrial, como sucede en los países ricos.

<sup>49</sup> Los derechos de importación son una manera de neutralizar parcialmente el mal holandés, ya que deprecian la moneda con afectos únicamente sobre el mercado interno, y no sobre las exportaciones (Bresser-Pereira 2008).

La política decisiva que revela la presencia de una estrategia de desarrollo nacional en un país con ingresos medios no es la fuerte intervención estatal en la economía, que resulta necesaria sólo en las primeras etapas del crecimiento económico, ni la existencia de instituciones aptas, ya que su calidad tiende a relacionarse con el grado de desarrollo del país. En lugar de ello, se trata de una política macroeconómica competente, que también sufre esta limitación, pero que es más susceptible de ser superada por políticos capaces. Esta política descansa en tres pilares: un severo ajuste fiscal, una tasa de interés moderada (que puede variar conforme a la política monetaria a implementar) y un tipo de cambio competitivo. El fuerte ajuste fiscal preserva la salud financiera del estado e impide que se endeude en exceso. La tasa de interés moderada contribuye al ajuste fiscal (si el estado aún tiene una deuda pública elevada) y fomenta la inversión privada. El tipo de cambio competitivo, que puede inferirse de la existencia de un superávit de cuenta corriente o de un déficit moderado, genera oportunidades de inversión rentables orientadas a la exportación; también indica que los salarios y el consumo efectivos no están siendo elevados artificialmente por medio de un tipo de cambio sobrevaluado, que el “estado-nación” goza de buena salud financiera, y que el país no está en riesgo de crisis recurrentes de la balanza de pagos. Existe la presunción de que el estado, además de estar en posición de administrar sus finanzas y la tasa de interés básica o a corto plazo (no hay mayores disputas al respecto), también está en condiciones, en el marco de un régimen cambiario de flotación, de administrar el tipo de cambio y así neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio característica de los países en vías de desarrollo, provocada por el mal holandés y por la atracción que estos países ejercen sobre el capital de los países ricos. Por lo tanto, el nuevo desarrollismo –el nombre de la estrategia que los países con ingresos medios más exitosos aplican en la actualidad– puede ser identificado en un país si es posible observar en él tres indicadores económicos relativamente fáciles de detectar: un déficit público igual o cercano a cero, que indica equilibrio fiscal; un superávit o un déficit poco significati-

vo de la cuenta corriente, que revela la existencia de un tipo de cambio competitivo; y un alto coeficiente de inversión con relación al PBI —la consecuencia principal de las otras dos variables y la condición esencial para la convergencia—. Si bien las tres variables son importantes, el superávit o el leve déficit de la cuenta corriente es, en mi opinión, la más relevante, puesto que revela que el tipo de cambio está siendo correctamente administrado y que se está neutralizando su tendencia a la sobrevaluación. Éste es un aspecto fundamental, ya que el tipo de cambio es el precio macroeconómico más estratégico en tanto ejerce influencia sobre prácticamente todos los principales agregados macroeconómicos. Si nos preguntamos cuál es el “secreto” del extraordinario crecimiento de los dinámicos países asiáticos, la respuesta probablemente sea su política de crecimiento con ahorro interno basada en un tipo de cambio competitivo. Esto no significa que estos países hayan dado la espalda a la inversión extranjera, sino simplemente que no incurren en déficit de cuenta corriente salvo por breves períodos. La inversión extranjera en China, por ejemplo, no está destinada a financiar el déficit de la cuenta corriente, como sucedió en América Latina, sino a proveer acceso a la tecnología y a los mercados externos.

**Tabla 2: Tasa de inversión, déficit público y déficit de cuenta corriente en los dos grupos de países (porcentaje anual promedio del PBI, 1990-2005)**

	Tasa de inversión	Déficit público	Equilibrio de la cuenta corriente
Países asiáticos más dinámicos	28,11	1,42	0,76
Principales países latinoamericanos	18,32	1,98	-2,72

Fuentes: FMI, Banco Mundial, CEPAL, Banco Asiático de Desarrollo y UNCTAD.

En base a las observaciones que anteceden, mi hipótesis es que debería existir una correlación positiva entre, por un lado, el crecimiento económico y, por el otro, un bajo déficit público, el superávit de la cuenta corriente y una alta tasa de inversión, y, por lo tanto, que cuando comparamos países y su desempeño económico, estas tres variables son un buen indicador de la presencia de una estrategia de desarrollo nacional. Los datos de la Tabla 2 confirman esta hipótesis en la comparación entre los dinámicos países asiáticos y los países latinoamericanos en términos de sus déficits públicos, sus déficits de cuenta corriente y sus tasas de inversión promedio durante el período 1990-2005. La presunción de que los dinámicos países asiáticos presentarían menores déficit públicos, superávit de cuenta corriente en lugar de déficit y mayores tasas de inversión fue plenamente confirmada: los países de Asia tienen menores déficit, superávit de cuenta corriente y tasas de inversión mucho más altas. El coeficiente de correlación entre los tres factores y las tasas de crecimiento es significativo y positivo; las correlaciones entre el crecimiento y la tasa de inversión (0,83) y el equilibrio de la cuenta corriente (0,6) son más relevantes que la correlación con el equilibrio fiscal (0,18).<sup>50</sup>

Para reforzar este argumento llevamos a cabo una prueba econométrica en la que definimos el PBI per cápita como la variable dependiente (en USD ajustados por PPA) y, como variables explicativas, el equilibrio de la cuenta corriente, los resultados fiscales del sector público (un resultado positivo indica superávit) y la tasa de inversión (los tres calculados con relación al PBI). Se organizaron los datos en un panel de 16 países (los comprendidos en la Tabla 1), abarcando el período 1990-2005. Inicialmente se llevó a cabo una regresión en un panel con efectos fijos, donde las pruebas apuntaron a la existen-

---

<sup>50</sup> Calculamos la correlación entre los valores promedio (de esas variables) en los distintos países durante el período bajo análisis (1990-2005). En lugar del déficit público, utilizamos el resultado fiscal del sector público; por lo tanto, en este caso la correlación positiva tiene lugar entre el superávit del sector público y el PBI per cápita.

cia de una correlación entre las series. Por lo tanto, decidimos realizar una regresión a partir de una ecuación diferencial de primer orden de esas variables y del uso de errores estándar robustos<sup>51</sup>. La ecuación empleada en la prueba y los resultados econométricos se encuentran en el apéndice de este capítulo.

Los coeficientes y los errores estándar (robustos) indican que las tres variables son significativas para explicar el comportamiento del PBI per cápita. Con relación al déficit público y el déficit de la cuenta corriente, el coeficiente es diez por ciento, comparado con la tasa de inversión, del cinco por ciento. Los tres coeficientes son positivos, confirmando la incidencia de estas variables en una mayor o menor tasa de crecimiento del PBI per cápita de una economía.<sup>52</sup>

Estas tres variables están asociadas con un estado fuerte, libre de deudas y que opera como instrumento de acción colectiva de la nación y, por ende, como instrumento de la estrategia de desarrollo nacional. También están conectadas con una política de crecimiento con ahorro interno que, combinada con la neutralización de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio, asegura oportunidades de inversión rentables del lado de la demanda. Habitualmente, los artículos y estudios académicos sobre desarrollo económico privilegian el lado de la oferta, enfocando su atención en el desarrollo del capital humano, la tecnología y la infraestructura económica. Sin negar la importancia de este aspecto, mi análisis presume la existencia en los países en desarrollo de abundantes recursos humanos y de capital ociosos o sub-utilizados debido a la sobrevaluación crónica de sus tipos de cambio. El éxito de los dinámicos países asiáticos se debe en parte al permanente con-

---

<sup>51</sup> Más precisamente, heteroscedasticidad - errores estándar robustos. La regresión incluye estimadores de cuadrados mínimos generalizados.

<sup>52</sup> También es importante mencionar que, dado que las variables relativas al equilibrio de la cuenta corriente y a la tasa de inversión tienen un retraso de un período, su impacto sobre el PBI per cápita tiene lugar en el período siguiente, mientras que el impacto del déficit público sobreviene en el período corriente.

trol que ejercen sobre sus tipos de cambio, previniendo la apreciación; de esta manera, garantizan la existencia de oportunidades de inversión atractivas para los empresarios y el pleno empleo de los factores de producción.<sup>53</sup>

Como conclusión, la globalización comercial representa una oportunidad para los países con ingresos medios en la medida que cuenten con ventajas competitivas derivadas de la mano de obra barata y de la posibilidad de imitar o adquirir tecnología a bajo costo. Sin embargo, para explotar las ventajas de esta oportunidad, el "estado-nación" debe ser autónomo y capaz de formular una estrategia nacional de competencia o desarrollo. La teoría de que la globalización ha reducido la relevancia de los "estados-nación" al aumentar su interdependencia es falsa, dado que la mayor interdependencia deriva no de una mayor cooperación sino de la creciente competencia internacional. Es cierto, no obstante, que la globalización financiera es perjudicial para los países con ingresos medios, en tanto los lleva a no poder controlar sus tipos de cambio, que pierden competitividad debido a su tendencia a la sobrevaluación.

En vista de la naturaleza estratégica del tipo de cambio y de su tendencia a la sobrevaluación en los países en desarrollo, la distinción entre la globalización económica comercial y la globalización financiera es de gran relevancia. Mientras la globalización del comercio presenta una oportunidad para los países con ingresos medios, la globalización financiera, con la apertura de la cuenta de capital, los lleva a perder el control de sus tipos de cambio. La sobrevaluación de esta tasa limita las oportunidades de inversión lucrativa en las industrias de in-

---

<sup>53</sup> En la década de 1990, algunos países asiáticos (Corea, Tailandia, Malasia e Indonesia), influenciados por el argumento que alentaba a los países en desarrollo a crecer por medio del ahorro externo, abandonaron sus clásicos controles cambiarios, abrieron sus cuentas financieras externas y adhirieron a la política de crecimiento con ahorro externo. El resultado fue la crisis de 1997. Sin embargo, aprendieron la lección, volvieron a ponerse en carrera, depreciaron sus monedas y desde entonces han experimentado fuertes superávits de cuenta corriente.

tercambio distintas de aquellas que provocan el mal holandés, y lleva a tasas de crecimiento inferiores a la potencial capacidad de oferta del país. Y lo que se observa entonces en los países con ingresos medios es la emigración de una porción significativa de sus recursos humanos –los más instruidos– hacia países ricos en razón de la falta de oportunidades laborales en su país.

Si bien estamos en la era de la globalización, esto no significa que los países no sean capaces de administrar sus tipos de cambio por medio de impuestos a la venta de los commodities que causan el mal holandés y del control del ingresos de capitales cuando la simple adquisición y esterilización de reservas no resultan suficientes para neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. La teoría neoliberal y neoclásica de que el tipo de cambio no puede ser administrado en el largo plazo ha sido refutada en varias oportunidades.

¿Cuáles son los resultados de los dos enfoques? El corolario de la ortodoxia convencional en América Latina es conocido por todos. Desde 1990, por lo menos, las verdades de Washington y Nueva York devinieron hegemónicas en esta región, marcada por la dependencia: Reformas y ajustes de toda clase han tenido lugar, pero no ha sobrevenido desarrollo alguno. Los resultados del nuevo desarrollismo en Latinoamérica, a su vez, no son susceptibles de medición. Chile lo ha puesto en práctica, pero se trata de un país pequeño, y sus políticas se encuentran a mitad de camino entre las dos estrategias. La Argentina de los Kirchner y del ex-Ministro de Economía Roberto Lavagna constituye el único experimento concreto, pero dado que data de 2002, representa un caso muy reciente para formular una evaluación objetiva. Aun así, el nuevo desarrollismo está sobradamente probado, porque no es otra cosa que la estrategia que han seguido los dinámicos países de Asia.

¿Puede el nuevo desarrollismo convertirse en una estrategia hegemónica en Latinoamérica como lo fue el viejo desarrollismo? El fracaso de la ortodoxia convencional me asegura que en efecto puede ser así. La crisis argentina de 2001 fue un punto de inflexión: el réquiem de la ortodoxia convencional. Ningún otro país confió tanto en la adopción de sus recetas;

ningún otro presidente se dedicó tanto a fomentar la confianza de los inversores que Carlos Menem. Las consecuencias son sabidas. Por otra parte, el pensamiento del nuevo desarrollismo se está renovando. Existe una nueva generación de economistas desarrollistas capaces de pensar por sí mismos en lugar de limitarse a aceptar las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, aún queda una cuestión de hegemonía ideológica por resolver. Los países latinoamericanos sólo retomarán el crecimiento sostenido si sus economistas, empresarios y burócratas estatales traen a la memoria la experiencia exitosa que representó el viejo desarrollismo, y dejan traslucir que son capaces de dar un paso adelante. Ya han criticado los errores anteriores y son conscientes de los nuevos sucesos históricos que pueden repercutir sobre ellos. Es hora de reconocer que la revolución nacional que estaba en marcha con la adopción del viejo desarrollismo como estrategia nacional fue interrumpida por la gran crisis de la década de 1980 y por la corriente ideológica neoliberal proveniente del norte. Los países latinoamericanos deben llevar a cabo un diagnóstico en profundidad del cuasi-estancamiento causado por la ortodoxia convencional. Y deben tener en cuenta que las políticas clave a modificar son las políticas macroeconómicas, en particular las referidas a la tasa de interés y al tipo de cambio. Deben prestar atención a la estrategia de desarrollo nacional de los dinámicos países asiáticos, e involucrarse en el gran esfuerzo colectivo nacional de rechazar la macroeconomía del estancamiento que significa la ortodoxia convencional y en la formulación de una nueva estrategia de desarrollo nacional para sus países. A mi entender, se está recobrando la conciencia en este aspecto. El desarrollo latinoamericano siempre ha sido “nacional-dependiente”, puesto que sus elites siempre han estado en conflicto y han sido ambivalentes —han pasado de proclamarse líderes nacionales a depender de la hegemonía ideológica externa—. Sin embargo, este proceso tiene un componente cíclico, y todo parece indicar que la era del neoliberalismo y la ortodoxia convencional ha terminado y que se abren nuevas perspectivas económicas para la región.



## APÉNDICE

## Ecuación

$$d.PBIk_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 d.Defpub_{i,t} + \alpha_2 ldInvers_{i,t} + \alpha_3 ldCuentcorr_{i,t} + \mu_{i,t}$$

donde:  $d.PBIk$  = PBI per cápita (primera diferencia),  $d.Defpub$  = Resultado del sector público / PBI (primera diferencia),  $ldInvers$  = Tasa de inversión (formación bruta de capital fijo / PBI (primera diferencia retrasada un período),  $ldCuentcorr$  = Equilibrio de la cuenta corriente / PBI (primera diferencia retrasada un período),  $i$  = país, y  $t$  = período.

## Resultados del análisis del panel

Random-effects GLS regression	Number of obs = 224
Group variable (i): paisnum	Number of groups = 16
R-sq: within = 0.0738	Obs per group: min = 14
between = 0.0137	avg = 14
overall = 0.0301	max = 14
Random effects $u_i \sim$ Gaussian	Wald chi2(4) = 38.37
corr( $u_i, X$ ) = 0 (assumed)	Prob > chi2 = 0.00

---

	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
D.pbik						
D.defpub	36.86118	19.6997	1.87	0.06	-1.748483	75.47085
ldinvers	36.57935	15.33271	2.39	0.02	6.527793	66.63091
ldcuentcorr	20.08072	12.30499	1.63	0.10	-4.036613	44.19805
_cons	354.9966	74.5847	4.76	0.00	208.8133	501.18

---