

ESTADO REGULADOR Y PACTO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

In Atilio Boron, org. *Crisis y Regulación Estatal: Dilemas de Política en América Latina y Europa*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986: 61-72.

Uno de los temas políticos más controvertidos ideológicamente es el de la participación del Estado en la economía. Los conservadores más radicalizados se oponen a cualquier tipo de intervención o de planeamiento. Muchas veces adhieren de manera rigurosa e irracional, a los principios ochocentistas del capitalismo liberal. En contraposición, la izquierda identificada con el estatismo de tipo soviético confunde socialismo con estatización y con entrega del poder a la tecnoburocracia. En medio de esos extremos progresistas de los más variados matices, desde la izquierda democrática hasta los conservadores moderados intentan analizar y definir históricamente, en términos menos absolutos por tanto, el papel del Estado regulador, sea como promotor del desarrollo económico, sea como instrumento de la justicia social.

En el caso de América Latina y particularmente de Brasil – que examinaré más detenidamente por el simple hecho de conocerlo mejor –, el análisis del Estado regulador es esencial para que se pueda comprender la dinámica económica y política de esa región. Y principalmente para que se puedan entender los *impasses* que se le presentan a partir de tres factores históricos nuevos: 1) la crisis financiera derivada del endeudamiento externo; 2) el avance ideológico del conservadorismo monetarista en los países centrales, y 3) la liquidación de los regímenes autoritarios burocrático-capitalistas y el surgimiento de la democracia en diversos países latinoamericanos.

En este artículo mi objetivo es, en primer lugar, hacer un breve análisis de la evolución económica y política reciente en América Latina, relacionando los modelos de desarrollo económico o patrones de acumulación con los pactos políticos a través de los cuales las clases se apoderarán del Estado y ejercerán efectivamente el poder político. En segundo lugar, intentaré examinar los desafíos que se le presentan hoy al Estado democrático que emergió en América Latina a partir de aquellos tres hechos históricos nuevos.

En esa segunda parte, la tesis básica será la de que para superar la crisis económica la acción del Estado sobre la economía es hoy más importante que nunca, pero deberá ser redefinida.

El Estado Productor o Empresario y el Estado Subsidiador de la acumulación privada deberá ceder lugar al Estado Regulador en un sentido estricto, que formula la política económica vigilando el desarrollo económico y la estabilidad de los precios, y al Estado de Bienestar, que promueve la justicia social.

Finalmente, intentaré demostrar que ese cambio en la acción y tal vez en la propia naturaleza del Estado Regulador deriva, especialmente en el caso de Brasil, por un lado, del hecho de que el proceso de acumulación primitiva – para la cual la participación del

Estado Productor y Subsidiador fue esencial – ya ha terminado, y por otro lado, del nuevo carácter del pacto político democrático que hoy une, contradictoriamente, burguesía, tecnoburocracia y trabajadores.¹

1

Todas las periodizaciones históricas tienen algo de arbitrario, No obstante, tal vez pueda dividirse la historia reciente de América Latina en tres períodos: 1) de los años 30 a los 50, definidos en el plano político por el pacto populista, y en el plano económico, por el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones; 2) los años 60 y 70 caracterizados por el modelo de subdesarrollo industrializado y por el pacto autoritario capitalista tecnoburocrático; y 3) el inicio de los años 80 marcados por la crisis de la deuda externa y por la redemocratización popular-burguesa.

El modelo de sustitución de importaciones y el pacto populista fueron ya exhaustivamente estudiados. Ese es el período en que el Estado comienza a intervenir más sistemáticamente en la economía. La intervención en los años 30 y 40 es vacilante y contradictoria en función de la propia debilidad del aparato burocrático del Estado. La tecnoburocracia estatal emerge. El Estado de bienestar hace progresos a partir de la legislación del trabajo. Pero es en los años de la década del cincuenta, después del impulso inicial dado por los economistas estructuralistas reunidos en la CEPAL, que el Estado planificador o regulador logra algún significado histórico. Las primeras experiencias de planeamiento económico se llevan a cabo en esa época, al mismo tiempo que el Estado comienza a asumir funciones empresariales más sistemáticamente. En ese momento, entretanto, el Estado no dispone todavía de instrumentos mínimos, como los bancos centrales, para actuar con mayor eficacia en el plano de las políticas reguladoras macroeconómicas de corto plazo.

A través del proteccionismo tarifario y cambiario y de la transferencia de la reata del sector agrícola exportador al sector urbano industrial —generalmente vía manipulación de la tasa de cambio—, se busca estimular la industrialización sustitutiva de importaciones. Los países latinoamericanos se vuelcan al mercado interno, el coeficiente de apertura de sus economías (media de las importaciones más exportaciones dividido por el producto interno bruto) se reduce.

Teniendo en cuenta especialmente a los países pequeños, en los cuales la industrialización sería inviable por falta de mercados nacionales que permitan el aprovechamiento de economías de escala, la CEPAL propone la integración latinoamericana.

El pacto populista y el modelo de sustitución de importaciones eran intrínsecamente temporarios. Dependían: 1) de la transferencia de renta de los sectores primario y exportadores, que eran, por naturaleza, limitados; 2) de la integración latinoamericana, que

¹ Examiné en un plano teórico estas cuestiones que analizo en este artículo en dos libros anteriores (1977 y 1980). Por otra parte este artículo puede ser considerado una continuación en el plano histórico de los ensayos reunidos en el libro pactos políticos. Del populismo a la redemocratización (1985).

al final resultó inviable; 3) de la alianza entre la burguesía industrial, la tecnoburocracia y los trabajadores, que sólo podía sobrevivir en tanto aquella transferencia interna de renta pudiera realizarse.²

El colapso del populismo, que ya está en marcha en los años 50, en función de hechos históricos nuevos que inviabilizan al populismo nacional burgués – la consolidación de la industria, la crisis de la agricultura exportadora, la entrada masiva de empresas multinacionales en el sector industrial, la revolución cubana de 1959 – ocurre en el inicio de los años 60.

El golpe militar brasileño de 1964 se transforma después en paradigma para otros países de América Latina, particularmente para Perú, Argentina, Chile y Uruguay.

2

El pacto autoritario capitalista-tecnoburocrático que se constituye entonces y la forma a través de la cual las dos clases dominantes – la burguesía y, como socia menor la tecnoburocracia, de la cual son parte los militares – buscan otorgar continuidad al proceso de acumulación primitiva necesaria a la consolidación del capitalismo en América Latina.

La acumulación primitiva realizada en el período agro exportador permitió, en el período populista, una transferencia de renta para la industria. Las economías latinoamericanas, inclusive las que habían logrado un éxito mayor en la industrialización sustitutiva de importaciones – Brasil, México y Argentina que contaban con los mercados internos más amplios –, entretanto, no habían logrado aún una acumulación primitiva de capital suficiente para que, enseguida, a través del mecanismo clásico de la plusvalía fuese posible un desarrollo capitalista sustentado. Era necesario para la burguesía industrial en formación que el proceso de acumulación primitiva, interrumpido con el agotamiento de las posibilidades de transferir excedentes del sector primario exportador, fuera continuo.

La solución para el impasse fue una alianza autoritaria de la burguesía con la tecnoburocracia y la consecuente exclusión de los trabajadores del pacto de poder. Con esa exclusión, el colapso del populismo, atrapado por la tentativa de autonomización de las izquierdas y del movimiento sindical en el final de los años 50 e inicios de los años 60, se hace posible para la burguesía realizar una acumulación primitiva que apuntaba directamente a la reducción de los salarios reales y de los beneficios sociales, mientras que la productividad aumentaba.

La concentración de la renta a expensas de la reducción de los salarios directos e indirectos, mientras tanto, no era todavía suficiente para garantizar la acumulación primitiva. Por lo tanto, se recurrió a una segunda fuente de acumulación privada que fue la

² El análisis de los hechos históricos nuevos que determinaron el colapso del populismo fueron examinados por mí en un artículo de 1963. Fueron estos hechos nuevos los que determinaron el surgimiento de la interpretación de la nueva dependencia, inaugurada por el ensayo de Cardoso y Faletto (1970). Se abandonaba entonces una tesis del imperialismo antiindustrializante y se pasaba a examinar cómo la dependencia expresada por una alianza entre la burguesía local y las empresas multinacionales, definía el estilo de desarrollo concentrador de renta en América Latina.

transformación del Estado planificador en Estado subsidiador de la acumulación privada.³ El subsidio era otorgado en forma de estímulos fiscales y crediticios a los sectores considerados prioritarios por los planificadores económicos, Más allá de eso el sector privado recibió beneficios a través de las compras, por parte de las empresas estatales, principalmente de bienes de capital a precios superiores a los de la competencia internacional.

El Estado subsidiador conduce necesariamente al déficit público y a una crisis fiscal, ya que los impuestos eran aumentados compatiblemente. Para financiar ese déficit la solución más simple, que sería facilitada por el desarrollo de los mercados internacionales de euro-dólares, fue el endeudamiento externo. En consecuencia, los países latinoamericanos, y particularmente sus sectores públicos se endeudan en monedas extranjeras, inicialmente para financiar planes de desarrollo, y luego, a partir de 1979, para amortizar la deuda existente y pagar los intereses, que crecieron explosivamente a causa del aumento de la deuda, pero también en función del aumento de la tasa de interés internacional.

Así como el pacto populista era insostenible a mediano plazo, el pacto autoritario capitalista-tecnoburocrático también lo era, ahora por motivos diferentes. Era imposible continuar realizando indefinidamente la acumulación primitiva a través del Estado subsidiador, a expensas en un primer momento de los trabajadores y, en segundo momento, de ciertos sectores de las clases medias tecnoburocráticas y burguesas, del mismo modo que era imposible continuar completando el financiamiento de la acumulación pública y privada a través del endeudamiento público externo.

Por ello, en los comienzos de los años 80 los regímenes autoritarios entran en crisis en Argentina, Brasil y Uruguay. En el Cono Sur las dictaduras se mantienen solamente en el caso crónico de Paraguay y Chile donde la burguesía aún no se siente segura para romper su alianza con los militares.

3

Es necesario hacer una diferenciación clara entre, por un lado, el caso de Brasil (y de México), y por otro, el caso de Argentina, de Uruguay y de Chile y aún otro, el caso de Perú.

En todos estos países tenemos a partir de los años 60 un régimen autoritario capitalista tecnoburocrático. En todos los casos, con excepción de Perú, ese pacto era estrictamente conservador. En Perú la revolución de Velasco Alvarado fue típicamente progresista, porque se orientó decididamente y con un éxito razonable a la destrucción del latifundio que dominaba al país. No logró mantenerse en el poder porque no obtuvo el apoyo de la débil burguesía industrial peruana, más allá de no haber conseguido llegar al pueblo.

³ Esta es una de las tantas contradicciones de la historia. La planificación, que en los años 50 era una tesis de la izquierda definida como “amenaza comunista” por la derecha (véase por ejemplo, Celso Furtado, 1962), se transforma finalmente en un instrumento de la acumulación privada de capital (Luciano Martins, 1978).

En Perú no hubo, por tanto, un pacto capitalista-tecnoburocrático. La revolución fue tecnoburocrática, más específicamente militar (no debe ser confundida con los golpes de los caudillos del período primario exportador).

En los demás países, los golpes de Estado fueron pactos capitalistas-tecnoburocráticos efectivos.

Hay, asimismo, una diferencia fundamental entre el caso brasileño y los casos de Argentina, Chile y Uruguay. En Brasil, a partir de 1964, los militares, o más específicamente, la tecnoburocracia, estuvieron en condiciones de aliarse a la burguesía industrial y no a la burguesía mercantil ya que, a igual manera que en México, y aún en mayor grado que en ese país, la industrialización brasileña había alcanzado ya un gran desarrollo. En contrapartida, en Argentina, Chile y Uruguay los militares intentaron copiar la revolución tecnoburocrática-modernizante brasileña, pero finalmente no tuvieron otra alternativa que aliarse a la vieja burguesía agraria mercantil y a la burguesía financiera, dada la debilidad de la industrialización en esos países y, por tanto, a la flaqueza de sus respectivas burguesías industriales.

En consecuencia, la política económica en esos países se volvió menos resistente que en Brasil a las propuestas conservadoras, de inspiración monetarista, que, en nombre de *un* liberalismo radical, promoverán su desindustrialización. En Brasil esas políticas fueron intentadas en diferentes ocasiones, pero eran rápidamente abandonadas en función de las presiones de los empresarios industriales, reproduciéndose así el clásico proceso de *stop and go*. Fue recién entre 1981 y 1983, en media de una presión irresistible de los banqueros internacionales y de un irrecusable desajuste externo no sólo *de acervo* (gran deuda externa) sino también de flujo (déficit en cuenta corriente), que las políticas recesivas de cuño relativamente monetarista se pusieron en práctica en Brasil.

En estos términos el pacto autoritario capitalista-tecnoburocrático en Brasil fue un pacto de la tecnoburocracia con el gran capital industrial en tanto que en Argentina, Chile y Uruguay fue un pacto con el capital mercantil. En función de eso los resultados, en términos de autoritarismo, de concentración de la renta y de endeudamiento externo fueron semejantes, pero en términos de desarrollo económico muy diferentes. En Brasil tuvimos un pacto industrializante, en tanto que en los otros tres países, antiindustrializante.⁴

4

En el comienzo de los años 80, cuando la crisis financiera provocada por el endeudamiento externo, y la crisis política provocada por la concentración de la renta y por la recesión llevaron al pacto autoritario al colapso, asistimos a la redemocratización de esos países, excepto el trágico caso de Chile, donde la burguesía aún teme a la subversión comunista. Burguesía, clases medias tecnoburocráticas y trabajadores, cansados del autoritarismo, se unen en un pacto democrático.

⁴ Esta diferencia entre Brasil por un lado y Argentina Chile y Uruguay por el otro, torna muy difícil las comparaciones entre esos países, conforme me lo afirmó personalmente el economista argentino Jorge Schvarzer, “Brasil se encuentra en otro estadio, y en otro mundo”. El hecho de que los bienes manufacturados corresponden alrededor de un 60 % de su tasa de exportaciones es un indicador de este hecho.

Nos preguntamos ahora, cual es la naturaleza de ese pacto. Y cual, por tanto, será el nuevo papel del Estado regulador, sea en el proceso de acumulación, sea en el de la distribución de la renta.

En la medida en que la redemocratización fue una victoria de los trabajadores y de las izquierdas, podíamos imaginar que el pacto democrático en esos países sería eminentemente popular. Al final, fueron los trabajadores y las izquierdas los grandes excluidos del pacto autoritario capitalista tecnoburocrático.⁵

Ocurre, entonces, que apenas los sectores más reaccionarios de la burguesía, más allá de la cúpula militar y civil de la tecnoburocracia, fueron los derrotados con el proceso de redemocratización, El grueso de la burguesía cambió de lado a tiempo. Sintiendo el capitalismo consolidado, abandonó sus compromisos con el autoritarismo y participó del proceso de redemocratización.

En la medida en que la burguesía es la clase dominante seria, de verdad, difícil sino imposible, que la redemocratización ocurriese sin su participación. La burguesía es una clase políticamente flexible, que apela al autoritarismo cuando se siente amenazada o cuando precisa realizar la acumulación primitiva, pero no duda en cooptar los movimientos democráticos de la sociedad con los cuales posee muchos puntos de identidad. A partir del momento que la acumulación primitiva se completa y que es posible realizar la extracción de excedente a través de los mecanismos de mercado, la burguesía, que es una clase muy numerosa, tiende a convivir mejor con la democracia, a pesar de sus riesgos, que con la dictadura.

Ahora, porque la burguesía es la clase dominante y porque tiene un papel importante en la redemocratización, el carácter popular del nuevo pacto democrático en Argentina, en Brasil y en Uruguay, deberá ser combinado con un fuerte componente liberal.

En términos alternativos, podríamos pensar en un “pacto democrático-popular”, definido por la alianza de los trabajadores con las clases medias tecnoburocráticas progresistas y con los sectores minoritarios de la burguesía, o entonces en un “pacto liberal burgués”, conservador, dominado por la alta y media burguesía, en alianza con sectores minoritarios de la tecnoburocracia y de los trabajadores. En realidad, parece más probable la constitución de “un pacto democrático liberal-popular”, en el que la alianza de la burguesía con los trabajadores y con las clases medias tecnoburocráticas se realice a través de grandes partidos de masa, como el PMDB en Brasil y el Partido Radical en La Argentina.

Esos partidos son suficientemente amplios para abrigar tendencias ideológicas de las más diversas, desde grupos de centro-derecha que atraen desde la burguesía hasta tendencias nítidamente de izquierda. Por otro lado, su vector ideológico es radicalmente democrático y claramente de centro-izquierda o social-democrático, de forma de poder asegurarse el apoyo de amplias fracciones de los trabajadores organizados y de las clases medias tecnoburocráticas progresistas.

⁵ Conforme observa Guillermo O'Donnell, la construcción de la democracia en Brasil y en Argentina implica desafiar, cada uno a su manera, el enigma hasta ahora no resuelto en estos países: la constitución, en el contexto de un régimen democrático de la representación política del sector popular (1984, pág. 46).

Ese pacto democrático liberal-popular, que parece estar delineado hoy en los países recién redemocratizados, es intrínsecamente contradictorio, su carácter democrático popular es progresista, su carácter liberal, conservador burgués.

No se trata, obviamente, de una reedición del pacto populista, 1) porque ya no existe la división de la burguesía en una burguesía mercantil “cosmopolita” o “compradora” y una burguesía industrial “nacionalista”, 2) porque el objetivo no es más el inicio de la industrialización, la revolución industrial, 3) porque la estrategia básica no es más el proteccionismo y la transferencia de excedente del sector primario-exportador agrario mercantil hacia el industrial, 4) porque la transición del capitalismo mercantil para el modo específicamente capitalista de producción, en el que la apropiación del excedente se realiza primordialmente a través del aumento de la productividad y del mecanismo de la plusvalía, ya se realizó.

El nuevo pacto, por tanto, tiene en común con el populismo una nueva y contradictoria alianza de los trabajadores con la burguesía, tanto de “popular” como “liberal”.

Esa alianza será viable en la medida en que las clases dominantes de los países latinoamericanos no sean más llevadas a recorrer las prácticas que han sido llamadas de “capitalismo salvaje” que no sería otra cosa más que la repetición de esa acumulación primitiva, para proseguir su proceso de desarrollo capitalista.

En el caso de Brasil, México y tal vez Argentina, todo indica que ese estadio ya fue alcanzado. Existe ya un amplio sector específicamente capitalista constituido en esos países. Ya es posible, por tanto, continuar el proceso de acumulación a través del cambio de equivalentes, que asegure a los trabajadores aumentos reales de salarios proporcionales al aumento de la productividad —como ocurre en los países centrales desde la segunda mitad del siglo XIX – y asegure a los capitalistas lucro y acumulación a través del “cambio de equivalentes” en el mercado, o sea, del mecanismo de la plusvalía. En los demás países latinoamericanos, en tanto, no está tan claro que la fase de acumulación primitiva de capital esté ya básicamente superada.

Es preciso señalar, todavía, que si Brasil o México se encuentran en una situación más favorable para celebrar un pacto democrático liberal-popular, porque ya cumplieron la peor fase de la acumulación primitiva, presentan en contrapartida, altísimos grados de exclusión social o de concentración de la renta, que no podrán ser resueltos por el simple aumento del salario real proporcional al aumento de la productividad. Será necesario: 1) asegurar empleo en el sector capitalista para un número de trabajadores superior al aumento de la población; 2) enfatizar fuertemente formas de distribución de la renta a través de beneficios sociales indirectos, y 3) adoptar métodos de descentralización administrativa y de organización comentaría alternativos a los clásicos procesos capitalistas.

Esta tercera vía será necesaria porque la primera – la pura y simple absorción de mano de obra por empresas capitalistas – será insuficiente, dado el carácter capital-intensivo de las tecnologías modernas y de las limitaciones al proceso de acumulación impuestas por el

endeudamiento externo de los países y el endeudamiento interno del Estado. Por otro lado, la descentralización nos habla de un vigoroso movimiento municipalista que está en marcha; por ejemplo, en Brasil, a medida que los prefectos se van transformando en sujetos políticos importantes, serán un instrumento fundamental para hacer más eficiente la acción distributiva del Estado de Bienestar. El Estado Productor es eminentemente centralizador porque está preocupado en realizar las grandes inversiones en transporte, energía, comunicaciones y siderurgia que el sector privado capitalista no está en condiciones de asumir. En contrapartida, el Estado de Bienestar tiende a ser descentralizador porque los municipios son mucho más eficientes que los Estados (provincias) o que el gobierno central para distribuir y administrar beneficios sociales: Educación, Salud, Deporte, Cultura y Vivienda.⁶

El carácter popular del pacto democrático podrá ser asegurado así a través: 1) del aumento del empleo, 2) del aumento de los salarios de acuerdo con la productividad y 3) de la distribución de la renta vía beneficios sociales, administrados de manera cada vez más descentralizada.

Para financiar los beneficios sociales será imprescindible la reforma tributaria, la cual, no sólo distribuirá regionalmente la recaudación fiscal, municipalizándola siempre que sea posible, sino también a través del aumento efectivo de la carga tributaria líquida, que en los países latinoamericanos tiende a ser muy baja cuando se la compara no sólo con los países centrales sino también con los países asiáticos, con grado semejante de desarrollo.

Por otro lado, la reforma agraria, que conforme señala Ignacio Rangel, las clases dominantes pudieron evitar en la fase sustitutiva de importaciones de la industrialización, no podrá ser evitada ahora, bajo pena, por un lado, de agravar conflictos sociales, y por el otro, de la insuficiencia del mercado interno para sustentar la industrialización.

6

El carácter liberal del pacto democrático deberá expresarse en la reducción del papel del Estado productor. La burguesía, por motivos ideológicos obvios, teme al avance tecnoburocrático representado por las empresas estatales, aunque hayan sido creadas y desarrolladas principalmente para apoyar la acumulación privada. Por ello coloca como prioridad número uno la desestatización de la economía.

Será necesario, por tanto, una transformación en el propio carácter de la intervención del Estado en la economía. El Estado Subsidiador desaparece para dar espacio – recursos – al Estado de Bienestar, en tanto que como Estado productor reduce su esfera de acción, para tranquilizar a la burguesía.

¿Serán esos los cambios probables o posibles? ¿Corresponden a tendencias ya insertas en el proceso económico y social? Todo indica que sí. La liquidación del Estado subsidiador, la eliminación de incentivos y subsidios de toda especie, representan el fin de la acumulación primitiva, representan la incorporación definitiva de los países latinoamericanos más avanzados industrialmente a las faunas específicamente capitalistas

⁶ El gobernador Franco Montoro, en el estado de San Pablo, es un excelente ejemplo de esa tentativa de utilización de soluciones alternativas comunitarias y participativas. Véase Marcio Moreira Alves (1985).

de producción y distribución. La desestatización, todavía probablemente limitada, es una necesidad no sólo ideológica de la burguesía liberal, sino también una necesidad financiera. En la promoción forzada del desarrollo, el Estado y sus empresas se endeudarán externa e internamente a niveles sin precedentes. En caso de que la desestatización ocurra para ayudar a pagar la deuda externa ocurrirá un amplio proceso de desnacionalización, que es incompatible con un pacto democrático popular. Si la desestatización parcial en tanto ocurre, como parece más probable, para tranquilizar a la burguesía y subsidiariamente ayudar a pagar la deuda interna, no, existirá esa incompatibilidad.

7

Es claro, entonces, que cualquier pacto democrático liberal-popular sólo conseguirá consolidarse en los países Latinoamericanos si un proceso de distribución más moderado y efectivo de la renta es acompañado por la recuperación del crecimiento.

Los obstáculos fundamentales a esa recuperación son por una parte la deuda externa, que está obligando a los países latinoamericanos a transferir pesados recursos reales al exterior en la forma de pagos de intereses y, por el otro la deuda interna que paraliza la acción social promotora del desarrollo del Estado.

En términos de flujo, o sea, de balance en cuenta corriente, el problema de la deuda externa fue provisoriamente resuelto por algunos países de América Latina, como Brasil y México, a través de violentos procesos recesivos de ajuste. La deuda externa continúa, entonces, siendo un problema gravísimo en la medida en que los acreedores se recusan a proveer nuevos préstamos para que América Latina pueda por lo menos mantener en términos reales (descontada la inflación en dólares) el valor de la deuda. En consecuencia, los países latinoamericanos están siendo obligados a transferir recursos al exterior esenciales para su propio desarrollo.

Por otro lado, en el plano interno, como la mayoría de los países continúa incurriendo en pesados déficits públicos operacionales (necesidades de financiamiento del sector público en términos reales), que ya no pueden ser más financiados externamente, no queda otra alternativa más que el endeudamiento interno, cuando existen mercados financieros desarrollados como en el caso de Brasil, o el puro y simple recurso de la emisión de moneda.

En tanto, la emisión de moneda y el endeudamiento interno crecen a la misma tasa de la escala inflacionaria, tenemos solamente un mecanismo de inflación inercial. La inflación pasada se reproduce en el presente, en la medida en que, en el proceso conflictivo de la distribución, todos los agentes económicos transfieren automáticamente los aumentos de los costos a los precios, indexando formal o informalmente sus precios. En ese caso la moneda y el déficit público son meros ratificadores de la inflación. Entonces, en el momento en que el déficit público se presenta aún en términos nominales más que reales y que no puede ser financiado por el endeudamiento externo, y si por el aumento del endeudamiento interno y por emisiones de moneda superiores a la tasa de

inflación, se eleva la tasa de interés real o entonces las presiones aceleradoras de la inflación entran en funcionamiento.⁷

Tanto la elevación de la tasa de interés corriente resultante del excesivo endeudamiento interno, como la aceleración de la inflación ocasionada, sea en el caso de la inflación de costos, por la propia elevación de la tasa de interés, sea en el caso de la inflación de demanda, por las emisiones de moneda que bajan la tasa de interés y aumentan las inversiones, se trata de factores perturbadores de la economía, que acaban, tarde o temprano, concentrando la renta, desestimulando las inversiones y condenando la economía a la recesión o a tasas de crecimiento claramente insuficientes para garantizar empleo a una población en rápida expansión.

El gradual equilibrio financiero del Estado, se torna por lo tanto esencial, dada la imposibilidad de continuar el aumento del endeudamiento externo, y dada la presión alcista sobre los intereses del endeudamiento interno o las presiones inflacionarias de la emisión descontrolada de moneda.

Para reducir el déficit público, entonces, los países latinoamericanos tienen dificultades políticas tanto en reducir los gastos del Estado como en aumentar sus retenciones impositivas y los precios de las mercancías y servicios de las empresas estatales. Los conservadores presionan para la reducción de los gastos, los progresistas por el aumento de la carga tributaria. Obviamente, los dos modelos son complementarios, pero acaban sin ser realizados en la práctica. Son neutralizados por la lucha ideológica y desbordados por la alternativa populista, que consiste simplemente en someterse a las presiones populares y empresariales contra los cortes de gasto y aumento de impuestos.

En consecuencia los países latinoamericanos permanecen presas en una trampa cuyos principales componentes son la inflación inercial, déficit público, endeudamiento externo y endeudamiento interno. Para escapar a esa trampa las políticas monetaristas conservadoras ya se han revelado claramente inoperantes. El estructuralismo tradicional, a su vez, basado en el control de precios y políticas de rentas, también se revela insuficiente. La esperanza mayor reposa aliada en la experiencia argentina, basada en una reforma monetaria o en un *shock* heterodoxo, de inspiración estructuralista moderno. Tres meses después del día D de la reforma monetaria argentina, los resultados son muy positivos. La inflación que ya alcanzaba el 300% mensual fue prácticamente detenida, y el apoyo político al presidente Alfonsín, que se venía deteriorando, creció de manera extraordinaria. El pacto democrático liberal-popular en Argentina se fortaleció, aunque el país continúa con elevadas tasas de interés y recesión.

8

Superado el fantasma de la inflación inercial, que en Argentina se estaba transformando en hiperinflación, se abre para ese país la posibilidad de retomar el desarrollo. Este hecho sólo tendrá consistencia, tanto en Argentina como en los demás países de América Latina si se alcanza en base a la especialización industrial y desarrollo tecnológico volcados a la exportación de productos manufacturados.

⁷ Sobre la inflación inercial véase Bresser-Pereira y Nakano (1984). Francisco Lafayete Lopes (1984) y Arida y Lara Resende (1955).

Ciertos grupos nacionalistas que se creen progresistas abogan por un regreso al pasado, al modelo de sustitución de importaciones, al énfasis en el mercado interno. Esta claro que el modelo de sustitución de importaciones agotó hace mucho tiempo sus virtudes. Para todos los países latinoamericanos, incluso para Brasil, que por sus dimensiones alcanzó el mayor grado de industrialización, la tendencia necesaria será la especialización industrial, la obtención de capacidad competitiva internacional para la exportación.

Un esfuerzo exportador de esa naturaleza será esencial para el desarrollo económico y perfectamente compatible con la distribución de la renta. En la medida en que los países latinoamericanos tengan mayores condiciones para exportar bienes trabajo-intensivos (y, si es posible, tecnológicamente sofisticados), la renta será mejor distribuida que en el caso de los grandes proyectos sustitutivos de importaciones de carácter capital-intensivos.

Será en esa tarea de especialización industrial y promoción de exportaciones que el Estado Subsidiador tendrá aún algún papel en América Latina. Corresponderá al Estado otorgar prioridad, inclusive en la promoción del desarrollo tecnológico, a aquellos sectores industriales que presenten posibilidades de competitividad internacional.

En el pasado el Estado Subsidiador, a través de planes y políticas económicas estimuló la implantación sucesiva de nuevos sectores industriales, de forma que, especialmente en el caso de Brasil los ciclos económicos se confundían, hasta cierto punto, con la instalación de la industria liviana de consumo en los años 30 y la petroquímica a partir de mediados de los años 50, y finalmente con la industria de bienes de capital en los años 80. Otros países latinoamericanos con mercados internos menores fueron menos lejos en el proceso sustituidor de importaciones agotando las posibilidades de ese tipo de industrialización más rápido o en etapas menos avanzadas de integración industrial. Para todos los países, sin embargo, no hay duda de que, ahora, la alternativa es volverse competitivos internacionalmente en un determinado número de sectores industriales. Cuanto mayor el país, mayor deberá ser ese número de sectores en los que se especializara. Pero incluso para los países mayores como Brasil la autarquía económica está fuera de alcance, y no queda otra alternativa de política industrial y tecnológica para el Estado regulador que priorizar los sectores que, en un plazo relativamente corto, tengan capacidad de producir bienes de calidad igual o superior y precios iguales o inferiores a los mismos productos producidos en los países centrales.⁸

9

En conclusión, 1) en el agotamiento ocurrido ya en el inicio de los años 60, del modelo de sustitución de importaciones, 2) en el agotamiento subsiguiente del patrón de acumulación

⁸ Esta estrategia debe ser claramente distinguida de la estrategia cepalina de los años 50, basada en la sustitución de importaciones, y de la estrategia neoliberal de los años 70, que provocó la desindustrialización de Argentina y Chile, en nombre de una “apertura externa”, de ortodoxia monetarista y hostilidad al Estado regulador irracional.

basado en la concentración de la renta y el endeudamiento externo, 3) en el colapso, primero, del pacto populista y, después, 4) del pacto autoritario capitalista tecnoburocrático, el Estado Productor y el Estado Subsidiador perderán espacio en América Latina.

En el plano económico, la crisis del endeudamiento externo apunta, en los años 80, en dirección de un modelo económico basado en la especialización industrial, en sectores trabajo-intensivos y cada vez más tecnológicamente sofisticados. En el plano social, las presiones sociales derivadas de los altos índices de concentración de la renta indican un aumento significativo del papel del Estado de Bienestar. Los problemas de inflación, desequilibrio externo y desempleo, por otro lado, indican que si el Estado Subsidiador y Productor debe entrar en receso, el Estado regulador en sentido estricto, formulador de política macroeconómica complementando la regulación y el mercado será cada vez más importante.

En el plano político, la redemocratización derivada del colapso del pacto autoritario lleva a un nuevo tipo de pacto que nada tiene que ver con el pacto populista entre trabajadores, tecnoburocracia y burguesía. Ese pacto, contradictorio en su naturaleza, puede ser llamado pacto liberal-popular, porque al mismo tiempo en que reconoce la consolidación del modo específicamente capitalista de producción en América Latina, señala la importancia creciente de las clases medias tecnoburocráticas y de los trabajadores organizados sindical y políticamente que, por eso mismo, no pueden ser más manipulados fácilmente, como ocurría en el populismo, o simplemente excluidos, como ocurrió en el autoritarismo.