

EL NUEVO DESARROLLISMO Y LA ORTODOXIA CONVENCIONAL*

Luiz Carlos Bresser-Pereira¹

Artículo para SEADE's *São Paulo em Perspectiva*
review, 20(1) Enero-Marzo, 2006: Edición especial sobre desarrollismo.
Versión: 26 de marzo de 2006

Resumen. El fracaso de las políticas y de las reformas neoliberales --aquí llamadas “ortodoxia convencional”-- en promover la estabilización macroeconómica y el crecimiento económico en América Latina, dio lugar en cada país al ascenso de una estrategia nacional de crecimiento que denominamos “nuevo desarrollismo”. Capitalismo, desarrollo económico, nación y Estado-nación son conceptos históricos interdependientes. El desarrollo capitalista depende de una estrategia nacional que a su vez depende de una nación capaz de formularla. El viejo desarrollismo fue una estrategia efectiva en promover el crecimiento en América Latina desde los años 30, pero en los 80 se distorsionó y fue superada por los hechos. Diferente de aquella, el nuevo desarrollismo está orientado hacia las exportaciones, rechazando el proteccionismo. En tanto pretende un mercado y un Estado fuertes, está a favor de la disciplina fiscal, aspirando a ahorros públicos positivos. Es nacionalista, porque está orientada hacia el interés nacional y rechaza las presiones del Norte, pero es un nacionalismo liberal, social y republicano. Sin embargo, difiere fuertemente de la ortodoxia convencional, ya que rechaza el crecimiento económico con ahorros externos y con la apertura de las cuentas de capitales, diciendo que la tasa de cambio puede y debe ser administrada, y cree que en Brasil se requiere una estrategia especial para superar las altas tasas de interés y de valorización de la moneda, lo cual mantiene inestable a la economía brasileña.

Palabras clave: desarrollismo, ortodoxia, estrategia nacional, crecimiento, estabilidad macroeconómica

Luego del fracaso de las políticas neoliberales prescriptas por las naciones ricas para promover la estabilidad macroeconómica y el desarrollo, en América Latina ha comenzado un claro movimiento de rechazo a la “ortodoxia convencional”. ¿Esto significa que hoy en día los países más desarrollados, con democracias fuertes, deberían retornar al desarrollismo nacional

* Traducción del Inglés de Javier Caches y Leandro Eryszewicz. Material de estudio para el Seminario Reforma del Estado, Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, a cargo de la Prof. Dora Orlansky.

¹ Luiz Carlos Bresser-Pereira enseña Economía y Teoría Económica en la Fundação Getulio Vargas, Sao Paulo. lcbresser@uol.com.br www.bresserpereira.org.br. Estoy agradecido por los comentarios de Yoshiaki Nakano, Fernando Ferrari, José Luis Orebro y Luiz Fernando de Paula.

de los 50, el cual fue tan exitoso en promover el desarrollo, pero que finalmente se distorsionó y se desplomó en una crisis? ¿O deberíamos considerar un “nuevo desarrollismo”? En este trabajo, después de examinar la crisis de la estrategia nacional de desarrollo que fue el viejo desarrollismo, comparo el ascenso del nuevo desarrollismo con su versión anterior y con el conjunto de diagnósticos y políticas que las naciones ricas prescribieron y con las cuales presionaron a los países en desarrollo desde que la corriente ideológica neoliberal se hizo dominante mundialmente: la ortodoxia convencional. En la primera sección discuto el viejo desarrollismo, su éxito inicial y su decadencia debido a una serie de nuevos hechos y distorsiones, y su reemplazo por la ortodoxia convencional desde fines de los 80. En la segunda sección analizo al nuevo desarrollismo como un “tercer discurso” que se encuentra entre el populismo burocrático de izquierda y el neoliberalismo de la ortodoxia convencional. En la tercera sección, examino la importancia del concepto de nación y el de “estrategia nacional de desarrollo”. En la cuarta sección, comparo el nuevo y el viejo desarrollismo. En la quinta, comparo al nuevo desarrollismo con la ortodoxia convencional. En la sexta sección completo la comparación, presentando dos pares de trípodes de políticas alternativas: el primer par confrontando ortodoxia convencional y nuevo desarrollismo en cuanto al crecimiento económico, y el segundo, confrontando las dos estrategias en cuanto a la política macroeconómica.

El viejo desarrollismo y su crisis

Entre los años 30 y los años 70, Brasil y el resto de los países latinoamericanos crecieron a un ritmo extraordinario. Aprovecharon la debilidad del centro para formular estrategias de desarrollo nacional que, en esencia, implicaron la protección de la pequeña industria nacional y la promoción forzada del ahorro a través del Estado. Esta estrategia fue llamada “desarrollismo” o “desarrollismo nacional”. El propósito de esta denominación era enfatizar que, primero, el objetivo básico de la política era promover el desarrollo económico, segundo, que para que esto sucediera, la nación – es decir, los empresarios, la burocracia estatal, las clases medias y los trabajadores, todos unidos en la competencia internacional- necesitaba definir los medios para alcanzar este objetivo en el marco del sistema capitalista, con el Estado como el principal instrumento de acción colectiva. Los prestigiosos economistas que entonces estudiaron el desarrollo e hicieron propuestas de política económica, los políticos, los funcionarios de gobierno y los empresarios que estaban directamente más implicados en este proceso fueron denominados “desarrollistas”, ya que eligieron al desarrollo como la meta última para el análisis económico y para la acción política. Los economistas latinoamericanos que, junto con un grupo de economistas de otras partes del mundo, formaron parte de la formulación de la “economía desarrollista”, pertenecían a tres escuelas complementarias de pensamiento: la

economía clásica de Smith y Marx, la macroeconomía keynesiana, y la teoría estructuralista latinoamericana². El desarrollismo no fue una teoría económica sino una estrategia nacional de desarrollo. Esta empleó teorías económicas para formular, para cada país de la periferia capitalista, una estrategia capaz de conducir gradualmente hacia el nivel de desarrollo obtenido por los países centrales: teorías basadas en el mercado, ya que no hay teoría económica que no provenga del mercado, pero también teorías de economía política que ven en el Estado y en sus instituciones un rol primordial como coordinador auxiliar de la economía. El desarrollismo se opuso a los economistas neoclásicos que practicaron la “ortodoxia convencional” – es decir, el conjunto de diagnósticos, políticas económicas y reformas institucionales que los países ricos, los países del Norte, prescribieron a los países en desarrollo, o países del Sur. Estos fueron llamados “monetaristas”, debido al énfasis puesto en la demanda monetaria como un medio para controlar la inflación.

Como Brasil era un país periférico o dependiente, cuya revolución industrial ocurrió 150 años después que en Inglaterra, y más de 100 años después que en Estados Unidos, el destacable desarrollo que tuvo entre los años 30 y los 70 fue solo posible en tanto fue capaz, como nación, de usar su Estado como un instrumento para definir y para implementar una estrategia nacional de desarrollo donde la intervención estatal era significativa. No se trató de reemplazar al mercado por el Estado, sino de fortalecer al Estado con el objetivo de permitirle crear las condiciones requeridas para que las empresas invirtieran y sus empresarios pudieran innovar. Todo esto, comenzando por Inglaterra misma, requirió una estrategia nacional de desarrollo para provocar las revoluciones industriales y continuar el desarrollo. El uso de una estrategia nacional de desarrollo fue particularmente evidente entre los países de desarrollo tardío, como Alemania y Japón, los cuales, por lo tanto, nunca se caracterizaron por la dependencia. Los países periféricos, por el contrario, como Brasil y otros países de América Latina, habiendo vivido la experiencia colonial, se mantuvieron ideológicamente dependientes del centro luego de su independencia formal. Tanto los países centrales de desarrollo tardío como dichas colonias, necesitaron formular estrategias de desarrollo nacional, pero la tarea fue más fácil para los primeros. Para los países periféricos existía el obstáculo adicional de tener que hacer frente a su propia “dependencia”, es decir, a la sumisión de las élites locales hacia las élites de los países centrales, quienes estaban interesados en ninguna otra cosa más que en su propio desarrollo. Desarrollismo fue el nombre dado a la estrategia nacional de desarrollo de los países dependientes, aquéllos cuya industrialización empezó no antes de los años 30, o después de la Segunda Guerra Mundial. Su desarrollismo fue nacionalista porque, para volverse

² En Brasil, los dos economistas principales que contribuyeron a la economía desarrollista fueron Celso Furtado e Ignacio Rangel. El primero tuvo proyección internacional y fue también parte del grupo fundacional de economistas desarrollistas que incluía a Rosentein-Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurske, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Hans Singer y Albert Hirschman.

industrializados, estos países necesitaron formar un Estado nacional. El nacionalismo presente en el desarrollismo fue la ideología para formar un Estado nacional; fue la afirmación de que, para desarrollarse, los países necesitaban definir sus propias políticas e instituciones, su propia estrategia nacional de desarrollo. Aunque no se le haya dado el mismo nombre, los últimos países centrales en desarrollarse también usaron estrategias desarrollistas, en tanto fueron nacionalistas, siguieron siempre su propio criterio para formular políticas más que el de sus competidores, y en tanto usaron deliberadamente sus Estados para promover el desarrollo.

En los años de 1940, 50, y 60, desarrollistas y keynesianos prevalecían en América Latina: eran la corriente dominante. Los gobiernos usaron sus teorías principalmente para la confección de políticas económicas. Desde los años 70, sin embargo, en el contexto de la gran ola neoliberal y conservadora que se comenzaba a formar, la teoría keynesiana, la economía desarrollista y el estructuralismo latinoamericano fueron sucesivamente desafiados por los economistas neoclásicos, los cuales adoptaron en su mayoría la ideología neoliberal. Desde los 80, en el contexto de la gran crisis de la deuda externa que acentúa el poder político de las naciones ricas, estos economistas se las arreglaron para redefinir en términos neoliberales las recetas para los países en desarrollo. La ideología neoliberal que tenía como objetivo a estos países se hizo hegemónica, expresándose a sí misma a través de lo que se llamó el consenso de Washington, pero lo cual prefiero denominar “ortodoxia convencional”. En otras palabras, durante los años 80, la estrategia nacional de desarrollo que fue el desarrollismo entra en crisis y es reemplazada por una estrategia del exterior: la ortodoxia convencional.

Varios factores ayudan a explicar esto. Como el viejo desarrollismo estaba basado en la sustitución de importaciones, este llevó la semilla de su propia desaparición. La protección de la industria nacional, el foco en el mercado y la reducción del coeficiente de apertura de una economía, incluso si es una economía relativamente grande como la de Brasil, son muy restrictivos para economías de escala. Para algunas industrias, la protección se vuelve absurda. Como resultado, cuando el modelo de sustitución de importaciones fue mantenido durante los años 70, esto fue llevando a las economías latinoamericanas hacia profundas distorsiones. Por otro lado, como remarcó Furtado³ ya en 1966, luego de la fase inicial de sustitución de importaciones de bienes industriales de consumo, continuar con la industrialización implica un incremento sustancial de la proporción de capital-trabajo, con dos consecuencias: concentración de ingreso y reducida productividad del capital, o proporción capital-producto. La respuesta a la concentración del ingreso fue la expansión de la producción de bienes de consumo de lujo,

³ Celso Furtado, *Subdesenvolvimento e Estagnação da América Latina* (1966).

caracterizando lo que he denominado “modelo industrial de subdesarrollo”, el cual, además de ser perverso, acarrea la semilla de la disolución de la alianza nacional pro-desarrollo.

La segunda razón concierne a la disolución, durante los 60, de la alianza nacional que sirvió como fundación política del desarrollismo. El enfoque nacional-desarrollista supuso la constitución de una nación en cada país latinoamericano. Esta era una suposición razonable, en tanto, después de un largo período de dependencia que siguió a los movimientos de independencia de los comienzos del siglo XIX, estos países, desde 1930, aprovecharon la crisis del Norte y comenzaron sus revoluciones nacionales. Basándose en este hecho, el desarrollismo propuso que cada nuevo empresario industrial del país debía transformarse en una burguesía nacional, como había sido el caso en los países desarrollados, y asociarse ellos mismos con los funcionarios de gobierno y con los obreros urbanos para provocar una revolución industrial y nacional. Por lo tanto, en cada país, el sentido de nación, de sociedad nacional, fue reforzado y surgió la posibilidad de que se pudiera implementar una estrategia nacional de desarrollo (desarrollismo), usando al Estado como su instrumento de acción colectiva. Fue a la vez una propuesta y una evaluación de la realidad representada por el proceso acelerado de industrialización que América Latina estaba experimentando. La revolución cubana de 1959, sin embargo, al radicalizar a la izquierda, y la crisis económica de comienzos de los 60, condujeron a la disolución de la alianza nacional y prepararon el escenario para el establecimiento de los regímenes militares en Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, con el apoyo de cada empresario y el apoyo de los Estados Unidos. Como consecuencia, esa alianza, tan esencial para la constitución de la nación, se quiebra y la izquierda moderada latinoamericana abraza la tesis de la “teoría de la dependencia asociada”, la cual rechaza la posibilidad de una “burguesía nacional”. Al hacer esto, rechaza la misma idea de nación y de desarrollo nacional en las cuales se asentaba el desarrollismo nacional. La gran crisis de los 80 – la última crisis soportada por el modelo de sustitución de importaciones que el desarrollismo había apoyado desde los 40-, la debilita aún más. Desde entonces, el desarrollismo --todavía apoyado por el populismo burocrático de izquierda formado a las sombras del Estado debido a las distorsiones que sufrió la estrategia de desarrollo-- pero ya sin apoyo de los empresarios ni de la izquierda moderna ni de una gran porción de la misma burocracia estatal, gradualmente, se ve impedido de poder oponerse a la corriente ideológica neoliberal que procede del Norte.⁴

La tercera razón para el reemplazo del desarrollismo por la ortodoxia convencional descansa en la fortaleza de esta corriente ideológica. En los comienzos de los años 80, en respuesta a la crisis de la deuda externa, la ortodoxia convencional se establece a sí misma poco

⁴ Analizo esta crisis, la cual fue, en términos más amplios una crisis del Estado, en Bresser Pereira (1992) *A Crisis do Estado*.

a poco. El Plan Baker (1985), llamado así luego de que el Secretario del Tesoro estadounidense James Baker, completa la definición de las nuevas ideas sumando al ajuste macroeconómico ortodoxo las reformas institucionales orientadas al mercado. El desarrollismo comienza entonces a ser el blanco de ataques sistemáticos. Aprovechándose de la crisis económica que derivó, en parte, del superado modelo desarrollista y de las distorsiones que esta había sufrido en las manos de políticos populistas y de las clases medias, la ortodoxia convencional da al desarrollismo una connotación negativa, identificándola con el populismo o con políticas económicas irresponsables. En este punto, propone una panacea de reformas institucionales ortodoxas y neoliberales. Propone además que los países en desarrollo abandonen el anticuado concepto de “nación” que el desarrollismo nacional había adoptado, y acepte la tesis global según la cual, en la era de la globalización, los estados-nación habrían perdido autonomía y relevancia: los mercados libres mundiales (incluidos los financieros) estarían encargados de promover el desarrollo económico de todos.

Veinte años después, lo que vemos es el fracaso de la ortodoxia convencional en promover el desarrollo económico latinoamericano. Mientras prevaleció el desarrollismo, entre 1950 y 1980, el ingreso per. cápita en Brasil creció casi 4% anual; desde entonces, ¡creció varias veces menos! El rendimiento de otros países latinoamericanos no fue diferente, con la excepción de Chile. En el mismo período, sin embargo, los países dinámicos de Asia, incluido China desde los 80 e India desde los '90, mantuvieron o alcanzaron tasas de crecimiento extraordinarias.

¿A qué se deben estas tasas de crecimiento diferentes? En el nivel más inmediato de las políticas económicas, el problema fundamental se relaciona con la pérdida de control sobre el precio macroeconómico más estratégico en una economía abierta: el tipo de cambio externo. Mientras los países latinoamericanos perdieron control sobre éste a través de la apertura de las cuentas financieras y vieron en consecuencia apreciarse su tipo de cambio externo, desde los comienzos de los 90, ellos aceptaron la propuesta de crecimiento con ahorros externos de Washington y New York; por su parte, los países asiáticos, en su mayoría, mantuvieron los superávits de cuenta corriente, además de retener el control sobre sus tipos de cambio externo. En el nivel de reformas, mientras todos los países latinoamericanos indiscriminadamente aceptaron reformas de liberalización, irresponsables privatizaciones de utilidades monopólicas y la apertura de sus cuentas de capital, los asiáticos fueron más prudentes. Sin embargo, gradualmente me di cuenta de que la principal diferencia debía encontrarse en un nuevo y fundamental hecho: los países latinoamericanos interrumpieron sus revoluciones nacionales, observaron sus naciones como desorganizadas, perdieron cohesión y autonomía y, en consecuencia, fueron dejadas sin una estrategia nacional de desarrollo. La estrategia nacional en los países latinoamericanos en general y en Brasil en particular adoptada entre 1930 y 1980 fue

conocida como desarrollismo. En este período, y principalmente desde 1930 hasta 1960, muchos países latinoamericanos afirmaron firmemente sus naciones, proveyendo finalmente a sus estados formalmente independientes de una solidaridad básica para cuando llegase el momento de competir internacionalmente. Pero la debilidad provocada por la gran crisis de los '80, combinada con la fuerza hegemónica de la corriente ideológica que comenzó en Estados Unidos en los 70, provocó la interrupción y la regresión del desarrollo de las naciones latinoamericanas. Las elites locales dejaron de pensar con sus propias cabezas y aceptaron las recomendaciones y las presiones del Norte, mientras los países, careciendo de una estrategia nacional de desarrollo, vieron su desarrollo paralizarse. La ortodoxia convencional, que vino a reemplazar al desarrollismo nacional, no había sido desarrollada localmente; no reflejaba preocupaciones e intereses nacionales, sino las visiones y objetivos de las naciones ricas. Además, y esto es típico de la ideología neoliberal, era una propuesta negativa que asumía la habilidad de los mercados para coordinar automáticamente todo, proponiendo que el Estado deje de desempeñar el rol económico que siempre había tenido en los países en desarrollo: el de complementar la coordinación del mercado para promover el desarrollo económico y la equidad.

He sido crítico de la ortodoxia convencional desde que ésta se hizo dominante en América Latina. Fui, probablemente, el primer economista latinoamericano en criticar el Consenso de Washington en mi conferencia principal durante el congreso anual de la National Association of Post-Graduate Economic Courses, en 1990⁵. Mi crítica, sin embargo, tomó una nueva dimensión desde el primer trimestre de 1999, luego de cuatro años y medio como miembro de la administración Cardoso. Luego escribí, en Oxford, “*Incômpetencia and confidence building* por trás de 20 anos de quase-estagnação da América Latina”⁶. Poco después, en asociación con Yoshiaki Nakano, quien había recién salido de una experiencia en el gobierno, escribimos “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade” y “Crescimento Economico com Poupança Externa?”⁷. Leales al original espíritu del desarrollismo y a nuestro background keynesiano y estructuralista, con estos trabajos comenzamos una crítica sistemática y no populista de la ortodoxia convencional que se había vuelto predominante en América Latina, ofreciendo una política económica alternativa⁸. Nuestra crítica mostró que la propuesta convencional, aunque incluye algunas políticas y reformas necesarias, no promueve de hecho el desarrollo de un país, sino que lo mantiene semi-estancado, incapaz de competir con los países

⁵ Bresser Pereira (1990 [1991]) “A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?”

⁶ Bresser-Pereira (1999 [2001]).

⁷ Bresser Pereira y Nakano (2002 y 2002 [2003]).

⁸ De hecho, habíamos comenzado este trabajo en nuestro período en el Ministerio de Finanzas (1987), yo mismo como ministro y él como Secretario de Política Económica. Luego comenzamos a luchar contra los elementos populistas dentro del PMDB, mientras rechazábamos la mera adopción de la ortodoxia convencional que el FMI y el Banco Mundial recetaban por entonces para Brasil.

ricos, fácilmente pasibles de caer presas de una forma de populismo económico: el populismo de librecambio.

La estrategia económica alternativa que está implícita o explícitamente presente en estos trabajos y en otros que produjimos subsecuentemente, además de no caer en las distorsiones que sufrió el desarrollismo en sus últimos días, está innovado por el reconocimiento de una serie de nuevos hechos históricos que implican la necesidad de revisar la estrategia nacional de desarrollo. ¿Cómo denominar a esta alternativa? En los comienzos de 2003, en una conversación con Nakano sobre este asunto, él sugirió la denominación de “nuevo desarrollismo”, la cual inmediatamente acepté⁹. En ese momento estaba finalizando la quinta edición de *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, y, además de incluir nuevas ideas en el último capítulo, “Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo”, usé el término por primera vez en un trabajo escrito¹⁰. En 2004 publiqué un artículo con dicho título en el periódico *Folha de Sao Paulo*¹¹. En el mismo año, Joao Sicsú, Luiz Fernando de Paula y Renaut Michel organizaron el libro *Neo-desenvolvimentismo: Um Prometo Nacional de Crescimento com Equidade Social*- reuniendo a algunos de los principales economistas de la nueva generación. El nuevo desarrollismo pasó, entonces, de ser una propuesta aislada a convertirse en un proyecto más general¹².

¿Qué implica el nuevo desarrollismo? Introduzco esto en este trabajo. En la primera sección, lo defino como un “tercer discurso” y una estrategia nacional de desarrollo”; en la segunda sección, establezco las diferencias con el desarrollismo de los 50; y, en la tercera sección, muestro cómo el nuevo desarrollismo plantea una crítica y una alternativa a la ortodoxia convencional, es decir, a los diagnósticos, políticas y reformas concebidas principalmente en Washington para su uso por parte de los países en desarrollo.

Nación y nacionalismo

El nuevo desarrollismo, como el desarrollismo nacional de los años 50, asume a su vez la presencia y la formación de una verdadera nación, capaz de formular una informal, abierta y nacional estrategia de desarrollo, y es propia de sociedades democráticas cuyas economías están

⁹ También consideramos usar “ortodoxia desarrollista”, dado que el nuevo desarrollismo es al fin de cuentas tan estricto como la ortodoxia convencional en términos de disciplina fiscal. El término “ortodoxia”, sin embargo, sugiere una falta de flexibilidad, y por lo tanto, de pragmatismo, lo cual es incompatible con una estrategia nacional de desarrollo.

¹⁰ Bresser-Pereira (2003: Capítulo 20) “Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo”.

¹¹ Bresser-Pereira (2004) “O novo desenvolvimentismo”.

¹² Mientras escribía este trabajo (comienzos de 2006), Sicsú y de Paula presentaron a la *Revista de Economia Política* un artículo titulado “*Novo Desenvolvimentismo*”, todavía pendiente de una crítica de sus colegas. Un seminario coordinado por José Luis Orebro y Luiz Fernando de Paula, está programado para realizarse en 2006 en la Universidad Federal do Paraná, con el nuevo desarrollismo como tópico.

coordinadas por el mercado. Una nación es una sociedad de individuos o propietarios que, compartiendo un destino político común, consiguen organizarse a sí mismos soberanamente sobre determinado territorio. Una nación, por lo tanto, como el Estado moderno, sólo cobra sentido dentro del marco del Estado-nación que surge con el capitalismo. Para que una nación sea capaz de compartir un destino común, debe tener objetivos comunes, entre los cuales el principal, en términos históricos, es el objetivo del desarrollo. Otros objetivos, como la libertad y la justicia social, son también fundamentales para las naciones, pero --así como el Estado y el capitalismo-- surgen con el desarrollo económico como parte de su propio razonamiento, de su intrínseca forma de ser. Naciones, Estados-nación, capitalismo y desarrollo económico son simultáneos y son fenómenos históricos intrínsecamente correlacionados. En su más desarrollada forma – la globalización actual- los elementos que constituyen la economía capitalista no son sólo las empresas operando en el nivel internacional, sino también, tal vez lo principal, los Estados-nación o Estados nacionales. No son sólo empresas las que compiten internacionalmente en los mercados, como la teoría económica convencional propone: Estados-nación, también, son competidores fundamentales. El criterio principal para el éxito de los gobiernos de todo Estado-nación moderno es el crecimiento económico comparado. Los gobernantes son exitosos a los ojos de su gente e internacionalmente, si logran tasas mayores de crecimiento que los países considerados como sus competidores directos. La globalización es la etapa del capitalismo donde, por primera vez, los Estados-nación abarcan el globo entero y compiten económicamente a través de sus empresas.

Una nación implica una solidaridad básica entre las clases cuando llega el momento de competir internacionalmente. Empresarios, obreros, burócratas estatales, profesionales de clase media e intelectuales podrían entrar en conflicto, pero saben que comparten un destino común, y este destino depende del éxito de su competencia en el mundo de los Estados-nación. Implica, por lo tanto, un acuerdo nacional. Un acuerdo nacional es el contrato social básico que le da ascenso a una nación y la mantiene fuerte o cohesionada; es el compacto entre las clases sociales de una sociedad moderna que habilita a la sociedad a devenir una verdadera nación, esto es, una sociedad dotada de un Estado capaz de formular una estrategia nacional de desarrollo. El gran acuerdo nacional o compacto que se estableció en Brasil desde 1930 unió a la pequeña burguesía nacional-industrial con la nueva burocracia o nuevos técnicos estatales; sumado todo esto a los obreros urbanos y los más domésticos sectores de la vieja oligarquía orientada al mercado --tales como los rancheros, de los cuales provino Vargas. Sus adversarios eran el imperialismo, representado principalmente por los intereses británicos y americanos, y la oligarquía exportadora rural afiliada a ellos. El acuerdo más estratégico en un Estado-nación moderno es aquel entre los empresarios industriales y la burocracia estatal, el cual incluye políticos significativos, pero también obreros y clases medias. Y habrá siempre adversarios

locales, de algún modo identificados con el imperialismo o con el neo-imperialismo no colonialista de la actualidad, así como colaboracionistas locales o grupos globalistas. En el caso de Brasil, actualmente, son los rentistas que confían en altas tasas de interés y en la industria financiera, la cual recoge las comisiones de las anteriores.

Una nación es siempre nacionalista, en la medida que el nacionalismo es la ideología de la formación del Estado nacional y su permanente reafirmación o consolidación. Otra vía para definir el nacionalismo es afirmar, como Ernest Gellner, que es la ideología que persigue una correspondencia entre la nación y el Estado, lo cual significa un Estado para cada nación¹³. Esta, también, es una buena definición, pero típica de un pensador de Europa Central; una definición que se vuelve exhaustiva en tanto el Estado-nación está formado cuando nación y Estado comienzan a coincidir sobre un territorio dado, establecido formalmente como un “Estado soberano”. Falla, por lo tanto, para dar cuenta de la sentencia de Ernest Renan de 1882: “una nación es un referendum diario”¹⁴. Falla en explicar cómo un Estado-nación puede existir formalmente con la ausencia de una verdadera nación, como es el caso de los países latinoamericanos, los cuales, en los principios del siglo XIX, se vieron a sí mismos dotados de un Estado debido no sólo a los esfuerzos patrióticos de grupos nacionalistas, sino también de la provechosa ayuda de Inglaterra, cuyo objetivo era expulsar de la región a España y a Portugal. En este sentido, estos países se vieron a sí mismos dotados de un Estado en la ausencia de verdaderas naciones, en tanto dejaron de ser colonias y se hicieron dependientes de Inglaterra, Francia o, luego, de los Estados Unidos. Para que exista una verdadera nación, las diversas clases sociales deben, pese a los conflictos que las mantienen apartadas, ser solidarias cuando hay que competir internacionalmente, y formular un criterio nacional para tomar decisiones de políticas, particularmente aquellas que implican políticas económicas y reformas institucionales. En otras palabras, los gobernantes deben pensar con sus propias cabezas en lugar de dedicarse ellos mismos a la construcción de confianza, y la sociedad entera debe ser capaz de formular una estrategia nacional de desarrollo.

El nuevo desarrollismo se hará realidad cuando la sociedad nacional se convierta en una verdadera nación. Esto es lo que pasó en Brasil entre 1930 y 1980, particularmente desde 1930 hasta 1960. Bajo el gobierno del estadista más importante de Brasil en el siglo XX, Getúlio Vargas, el país tomó decisiones nacionales por sí mismo y formuló una exitosa estrategia nacional de desarrollo. En esos 30 años (o 50, debemos incluir el período militar, el cual se

¹³ Gellner, un filósofo checo que se refugió del comunismo en Inglaterra, fue probablemente el analista más astuto del nacionalismo en la segunda mitad del siglo XX: Gellner (1983, 1993).

¹⁴ Ernest Renan (1882 [1992]:55). En la parte inmediatamente precedente, Renan escribió: “Una nación es una gran solidaridad hecha con el sentimiento de los sacrificios realizados y por esa gente que está todavía y desea hacerlos. Asume un pasado; su presente es un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar con la vida común.

mantuvo nacionalista, pese a su alianza con los Estados Unidos contra el comunismo), Brasil cambió de ser un país agricultor a ser un país industrial, creció de una formación social mercantilista a una totalmente capitalista, de un estatus semi-colonial a uno nacional. Desarrollismo fue el nombre dado a la estrategia nacional de desarrollo y a la ideología que impulsa. Por lo tanto, el proceso de definición del nuevo desarrollismo incluye igualmente la reanudación de la idea de nación en Brasil y en otros países latinoamericanos. Incluye, entonces, una perspectiva nacionalista en el sentido de que las políticas económicas y las instituciones deben ser formuladas e implementadas con el interés nacional como su criterio principal y con cada ciudadano de los países como sus actores. Este nacionalismo no pretende dotar a una nación con un Estado, sino convertir al Estado existente en un instrumento efectivo para la acción colectiva de la nación, un instrumento que habilita a las modernas naciones, en el siglo XIX, a conseguir consistentemente sus objetivos políticos de desarrollo económico, justicia social y libertad dentro de un marco internacional de competencia, pero también de paz y colaboración entre las naciones. Implica, por ende, que este nacionalismo es liberal, social y republicano, esto es, que incorpora los valores de las modernas sociedades industriales.

El “tercer discurso” y la estrategia nacional de desarrollo

El nuevo desarrollismo es, a su vez, un “tercer discurso”, situado entre el discurso populista y el discurso de la ortodoxia convencional, y el conjunto de diagnósticos e ideas que debe ser la guía para la formulación de la estrategia nacional de desarrollo de cada Estado-nación. Es el conjunto de propuestas de reformas institucionales y de políticas económicas a través de las cuales las naciones medianamente desarrolladas intentan, en los comienzos del siglo veintiuno, alcanzar a los países desarrollados. Como el viejo desarrollismo, no es una teoría económica: está basado principalmente en la macroeconomía keynesiana, pero como una estrategia nacional de desarrollo. Son los medios por los cuales, países como Brasil deben competir exitosamente con las naciones ricas –y gradualmente alcanzarlos--. Es el conjunto de ideas que habilita a las naciones en desarrollo a rechazar las propuestas y presiones de reformas y de políticas económicas de las naciones ricas, como por ejemplo una apertura total de la cuenta de capital y el crecimiento con ahorros externos, en la medida que dichas propuestas son intentos neo-imperialistas para neutralizar el desarrollo --la práctica de patear lejos la escalera--. Son los medios por los cuales empresarios, funcionarios de gobierno, obreros e intelectuales pueden ponerse de pie como una verdadera nación para promover el desarrollo económico. No incluyo a los países pobres dentro del nuevo desarrollismo, no porque estos no requieran una estrategia nacional de desarrollo, sino porque, como aún necesitan cumplir con su acumulación primitiva y con su revolución industrial, los desafíos que enfrentan y las estrategias que requerirán son diferentes.

En términos de discurso o ideología, tenemos, por un lado, el dominante, imperial y globalizante discurso que fluye desde Washington y es abrazado en América Latina por los neoliberales, la derecha cosmopolita constituida principalmente por la clase rentista y por la industria financiera¹⁵. Esta es la ortodoxia convencional: una ideología exportada hacia los países en desarrollo; una estrategia anti-nacional que, pese a su generosa oferta de promover prosperidad entre los países medianamente desarrollados, de hecho sirve a los intereses de las naciones ricas en neutralizar la habilidad de estos países para competir. Esto, tal cual fue aplicado en Brasil desde los años 90, tiene cuatro cosas para decir: primero, que el mayor problema del país es la falta de reformas macroeconómicas capaces de habilitar al mercado para operar libremente; segundo, que incluso después del fin de una inflación que estaba fuera de control, en 1994, el control de la inflación persiste como el principal propósito de la política económica; tercero, que, a fin de conseguir tal control, las tasas de interés deben ser inevitablemente altas debido al riesgo soberano y a temas fiscales; cuarto, que “el desarrollo es una gran carrera entre países por obtener ahorros externos”, y por ello el déficit implícito de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio externo provocado por las afluencias de capitales no son motivos de preocupación. Los efectos desastrosos de este discurso en términos de crisis de la balanza de pagos y de bajo crecimiento para los países latinoamericanos que adoptaron esto desde fines de los años '80, son muy conocidos hoy en día¹⁶.

El discurso opuesto es el del populismo burocrático de izquierda. Desde esta perspectiva, los males de Brasil se deben a la globalización y al capital financiero, el cual se situó en cada país bajo el agobio de un alto endeudamiento externo y público. La solución propuesta era renegociar la deuda externa y pública del país con un gran descuento. El segundo mal descansa en la demanda insuficiente, la cual podría resolverse con un incremento del gasto público. Y el mayor mal – la desigual distribución del ingreso- podría resolverse expandiendo el sistema de bienestar brasileiro. Esta alternativa fue usada, por ejemplo, en Perú con Alan García. En Brasil nunca fue puesta en práctica por completo¹⁷.

El primer discurso servía a los intereses del Norte y reflejaba su profunda hegemonía ideológica sobre los países latinoamericanos. Localmente, provino principalmente de la clase rentista brasileira, la cual depende esencialmente del interés para vivir, y de los economistas afiliados con la industria financiera; una confusa, desorientada clase media-alta también lo

¹⁵ Por “clase rentista” entendemos no ya la clase de los grandes terratenientes, sino la de los capitalistas inactivos cuyo sustento estriba principalmente en el ingreso de intereses. La “industria financiera”, por su parte, incluye, además de rentistas, empresarios y directivos que recogen comisiones de los rentistas.

¹⁶ Ver Frenkel (2003).

¹⁷ El Partido de los Trabajadores, PT, adoptó dicho discurso en Brasil, pero una vez en el poder, en 2003, adoptó políticas recomendadas por la ortodoxia convencional.

compartía. El segundo provino de la clase media-baja y de los sindicatos, reflejando la vieja perspectiva burocrática de izquierda. Ningún discurso tuvo la posibilidad de alcanzar un consenso razonable en la sociedad brasilera, dada su irracionalidad y su naturaleza parcial. Ninguna ideología reflejó los intereses nacionales. ¿Podría haber un tercer discurso capaz de conseguir dicho consenso razonable? Sin duda, este tercer discurso es posible y está siendo formulado poco a poco. Es el discurso del nuevo desarrollismo. ¿Pero no es también una ideología el nuevo desarrollismo, tal como la ortodoxia convencional y el discurso burocrático-populista? Sí y no. Sí, porque toda estrategia nacional implica una ideología – un conjunto de valores e ideas políticas orientadas a la acción-. Y no, porque a diferencia de la ortodoxia convencional, la cual no es más que una propuesta externa, el nuevo desarrollismo sólo cobra sentido si surge del consenso interno y, por lo tanto, se presenta como una verdadera estrategia nacional de desarrollo. Un consenso total es imposible, pero un consenso que acerque conjuntamente a los empresarios del sector productivo, obreros, funcionarios de gobierno y profesionales de clase media – por lo tanto, un acuerdo nacional- se está formando ahora, aprovechándose del fracaso de la ortodoxia convencional. Este consenso en formación no ve a la globalización como una bendición ni como una maldición, sino como un sistema de intensa competencia entre los Estados nacionales a través de sus empresas. Se da cuenta que, en dicha competición, el Estado debe ser fortalecido fiscalmente, administrativamente y políticamente, y, al mismo tiempo, debe proveer a las empresas nacionales de las condiciones para transformarse en internacionalmente competitivas. Reconoce, como lo ha hecho Argentina luego de su crisis de 2001, que el desarrollo en Brasil es impedido, en el corto plazo, por los tipos de interés de corto plazo excesivamente altos, determinados por el Banco Central, los cuales empujan las tasas de largo plazo al alza y las desacoplan del riesgo soberano. Asume que, para que ocurra el desarrollo, los índices de inversión deben crecer, y el Estado debe contribuir por medio de ahorros públicos positivos, fruto de la contención de la moneda o del gasto del Estado en consumo. Finalmente, y más generalmente, el nuevo desarrollismo asume que el desarrollo, además de estar impedido por la ausencia de un nacionalismo democrático (una ausencia que favorece a la ortodoxia convencional), está también dificultado por la concentración del ingreso, la cual, además de ser injusta, es un medio cultural para toda forma de populismo, y, por lo tanto, para el discurso populista-burocrático.

¿Qué es una estrategia nacional de desarrollo? Es más que una simple ideología desarrollada en el exterior como la ortodoxia convencional, es un conjunto de instituciones y políticas orientadas al desarrollo económico. Es menos que un proyecto de desarrollo nacional o plan porque no es formal, carece de un documento que precisamente describa objetivos a ser obtenidos y políticas a ser implementadas para alcanzar tales objetivos, porque el acuerdo inherente entre las clases sociales no tiene ni texto ni firmas. Y es más, porque informalmente

abarca a toda la sociedad, o a una larga parte de la misma. Porque muestra toda una trayectoria para recorrer, y una guía muy general para ser observada. Porque, aunque no supone a una sociedad libre de conflicto, requiere de una unión razonable de todos cuando hay que competir internacionalmente. Porque es más flexible que un proyecto. Porque considera siempre las acciones de los otros competidores u oponentes. Porque el factor que conduce la conducta individual no es sólo el interés personal, sino la competencia con otras naciones. Una estrategia nacional de desarrollo refleja todo esto. Su liderazgo recae en el gobierno y en los elementos más activos de la sociedad civil. Su instrumento fundamental es el Estado en sí mismo: sus normas, políticas y organización. Su resultado, cuando un gran acuerdo se establece, cuando la estrategia se hace verdaderamente nacional, cuando la sociedad comienza a compartir, libremente pero efectivamente, métodos y metas, es el desarrollo acelerado --un período durante el cual el país goza de un ingreso per cápita y de altas tasas de crecimiento de los estándares de vida.

Una estrategia nacional de desarrollo implica un conjunto fundamental de variables para el desarrollo económico. Estas variables son reales e institucionales por igual. El incremento de los ahorros nacionales y de las capacidades de inversión, los medios por los cuales incorpora los avances técnicos en la producción, el desarrollo del capital humano, el incremento de la cohesión social que da como resultado un capital social o una más fuerte y más democrática sociedad civil, una política macroeconómica capaz de asegurar la salud financiera del Estado y del Estado-nación, conduciendo con una tasa conservadora de endeudamiento local y extranjera, son todos elementos que constituyen una estrategia nacional de desarrollo. En este proceso, las instituciones, en lugar de ser meras abstracciones que solucionan todo, son vistas y construidas concretamente, históricamente. Una estrategia nacional de desarrollo cobrará significado y fuerza cuando sus instituciones – sean de corto plazo y a las cuales denomino políticas públicas, o sean ellas relativamente permanentes (las instituciones adecuadas)-- respondan a las necesidades de la sociedad, cuando ellas sean compatibles con la dotación de los factores de la producción económica, o, dicho de manera más general, con los elementos que constituyen a la sociedad en su nivel estructural.

Viejo y nuevo desarrollismo

El desarrollismo de la década de 1950 y el neo-desarrollismo difieren en dos variables que surgen en esta mitad de siglo: por un lado, nuevos hechos históricos que cambiaron el mundo capitalista, pasando de “los años dorados” a su fase globalizadora; por el otro, países de desarrollo mediano como Brasil pudieron superar la industrialización liviana.

El máximo cambio a nivel internacional fue el paso del capitalismo de “los años dorados” (1945-1975), una etapa en la cual prevalecían el estado de bienestar y las políticas keynesianas, al capitalismo neoliberal de la globalización, donde abundan tasas de crecimiento mucho menores y la competencia entre Estados-nación es feroz. En los años dorados, los países de desarrollo medio todavía no constituían una amenaza para las potencias. Desde la década del 70, sin embargo, con los NIC’s (*Newly Industrializing Countries*) y posteriormente en los 90 con China, la competencia se volvió mucho mayor: la amenaza que representa los bajos costos de la mano de obra es ahora mucho más clara. Tiempo atrás, las naciones ricas, y EEUU en particular, ante la necesidad de sumar aliados por la Guerra Fría eran sumamente generosos; en la actualidad, solo los países más pobres de África pueden esperar algún tipo de ayuda --aunque inclusive estos países deben estar atentos, porque la ayuda que reciben de las potencias y del Banco Mundial suele tener efectos perversos.

La gran diferencia, a nivel nacional, radica en el hecho de que la industria estaba en su etapa primaria en aquel entonces; hoy se encuentra en un estadio de madurez. El modelo de sustitución de importaciones fue efectivo entre 1930 y la década del 60 para establecer las bases industriales en los países de América Latina. Desde entonces, sin embargo, estos países deben haberse visto obligados por las condiciones externas a derribar las barreras proteccionistas y a establecer un modelo exportador de bienes manufacturados. De todas formas, este cambio lo hicieron forzadamente recién cuando aconteció la crisis de los 80.

El neo-desarrollismo no es proteccionista. Afirma que los países de desarrollo medio ya superaron la etapa de industrialización primaria. Como estrategia de desarrollo, no intenta basar el crecimiento en la exportación de productos de bajo valor agregado, sino que deposita las posibilidades de desarrollo de los países en su capacidad de exportar bienes manufacturados de mediano valor agregado o productos primarios de alto valor agregado. La experiencia de los últimos 30 años demuestra que el “pesimismo exportador” fue uno de los grandes errores teóricos de las economías en desarrollo. En los últimos años de la década del 60 los países de América Latina debieron haber empezado a cambiar su estructura económica de sustitución por una orientada a la exportación, como lo hicieron Corea y Taiwán.

En América Latina, Chile fue el primer país en realizar semejante cambio, y, como resultado, su desarrollo es a menudo apuntado como un ejemplo exitoso de la estrategia neoliberal. De hecho, el neoliberalismo fue implementado en ese país entre 1973 y 1981, llegando a su fin con la crisis de la balanza de pagos de 1982. El modelo orientado a la exportación no es específicamente neoliberal porque, hablando estrictamente, la teoría neoclásica que subyace en esta ideología no tiene espacio para una estrategia de desarrollo. Los

países asiáticos dinámicos, habiendo adoptado una estrategia de desarrollo en la década de los 50, impulsaron la exportación de bienes manufacturados en los 60 y, desde los 70 por lo menos, estos países pueden ser vistos como neo-desarrollistas.

El modelo orientado a la exportación tiene dos grandes ventajas comparándolo con el modelo de sustitución de importaciones. En primer lugar, el mercado disponible para las industrias no está restringido al mercado doméstico. Esto es importante para los países chicos, pero también lo es para los países con un gran mercado interno como Brasil. En segundo lugar, si los países adoptan esta estrategia, sólo las empresas que sean lo suficientemente eficientes para exportar beneficiarán a la política industrial. En el caso del modelo de sustitución de importaciones, las empresas ineficientes contaban con el beneficio de la protección; en el caso del modelo orientado a la exportación, las posibilidades de que esto ocurra son sustancialmente menores.

El hecho de que la estrategia del neo-desarrollismo se base en una postura no-proteccionista no significa que los países deban aceptar una apertura indiscriminada. Deben negociar pragmáticamente en la Organización Mundial de Comercio y acordar tratados regionales para una apertura mutua y segura. Y, sobre todo, significa que los países no deban abandonar las políticas industriales.

El neo-desarrollismo rechaza opciones de crecimiento basadas únicamente en la demanda y el déficit público, tan populares en América Latina en los 60. Esta fue una de las distorsiones más severas que el viejo desarrollismo avaló en sus momentos más pro-populistas. El fundamento teórico de esta estrategia de desarrollo no se basa en la macroeconomía keynesiana. Keynes resaltó la importancia de la demanda agregada y el legítimo recurso del déficit público en tiempos de recesión. Pero nunca sostuvo un déficit público crónico. Él siempre explicó que una economía nacional fiscalmente equilibrada debe, por un breve período, resignar este equilibrio para restablecer los niveles de empleo.

Los economistas más notables, como Furtado, Prebisch y Rangel, quienes formularon estrategias desarrollistas, eran keynesianos, y veían en el manejo de la demanda agregada una importante herramienta para promover el desarrollo. No obstante lo cual, ellos jamás defendieron la economía populista de déficit crónico. Cuando Celso Furtado tuvo que encarar la severa crisis de comienzos de los 60, propuso su Plan Trienal (1963), y sus seguidores afirmaron que éste tenía un “efecto ortodoxo”. En realidad, lo que Furtado había visto y el nuevo desarrollismo firmemente defiende, es el balance fiscal. El neo-desarrollismo lo defiende no por su carácter ortodoxo, sino por la certeza de que el Estado es el instrumento de acción

colectivo por excelencia de la nación. Si el Estado es estratégico, su aparato es fuerte y sus finanzas, balanceadas. Más aun, su deuda debe ser baja. Lo peor que le puede pasar al Estado como organización (dado a que se sustenta en el Estado de Derecho) es ser esclavo de sus acreedores, sean éstos nacionales o foráneos. Los acreedores internacionales son particularmente peligrosos ya que pueden abandonar el país con su capital en cualquier momento. Los nacionales, por su parte, transformados en rentistas y apoyados por el sistema financiero, pueden imponer políticas económicas desastrosas en el país, como ha ocurrido en Brasil.

Cuadro 1: Comparación entre viejo y nuevo desarrollismo

Viejo desarrollismo	Nuevo desarrollismo
El Estado juega un rol central en términos de ahorro e inversión	El Estado tiene un papel secundario, pero importante, en ambas actividades
Proteccionista y pesimista	Orientado a la exportación y realista
Indisciplina fiscal	Disciplina Fiscal
Cierta tolerancia y complacencia hacia la inflación	Ninguna tolerancia hacia la inflación

La tercera y última diferencia entre el desarrollismo de la década de 1950 y el nuevo desarrollismo puede ser hallada en el rol del Estado en tanto promotor de la inversión en la infraestructura. El viejo desarrollismo creía que el Estado debía jugar un papel crucial en la promoción de ahorro y contribuir al proceso de acumulación; más aun, debía hacer inversiones directas en infraestructura e industria pesada, dado que los requerimientos de inversión eran muy altos para los sectores privados.

Esto ha cambiado a partir de los 80. Para el neo-desarrollismo, el Estado todavía puede y debe promover el ahorro y la inversión en determinadas industrias estratégicas, pero el sector privado nacional ahora tiene los recursos y la capacidad para aplicar las inversiones necesarias. El neo-desarrollismo rechaza la tesis neoliberal de que “el Estado no tiene más recursos”, porque su capacidad de obtención de recursos depende de cómo maneje el aparato financiero. Pero el neo-desarrollismo entiende que, en todos los sectores con competencia razonable, el Estado no debe invertir, concentrándose, eso sí, en garantizar dicha competencia. Inclusive cuando esta función se le ha sido quitada, al Estado todavía le cabe hacer muchas inversiones, financiadas por el ahorro público y no por deuda.

En suma, el neo-desarrollismo ve al mercado como una institución eficiente, capaz de coordinar el sistema económico, más que como lo hacían los viejos desarrollistas, aunque esté lejos de la esperanza irracional hacia el mercado que tienen los ortodoxos.

Nuevo desarrollismo y ortodoxia convencional

Examinemos ahora las diferencias entre el neo-desarrollismo y la ortodoxia convencional. La ortodoxia económica convencional es el conjunto de teorías, diagnósticos y propuestas que los países ricos le ofrece a aquellos en vías de desarrollo. Está basada en la economía neo-clásica, pero no puede ser confundida con ésta, ya que está orientada hacia propuestas de reforma económico –política e institucional. Mientras la economía neo-clásica se difunde en universidades, particularmente de EEUU, la ortodoxia convencional tiene como bastión principal a Washington, sede del Departamento del Tesoro norteamericano a la que están subordinadas en los hechos dos agencias internacionales de inigualable importancia: el Fondo Monetario Internacional (especializado en políticas macroeconómicas) y el Banco Mundial (focalizado en cuestiones de desarrollo). En segundo término, la ortodoxia convencional tiene asiento en Nueva York, lugar de convergencia de los bancos y multinacionales más grandes del mundo. Por lo tanto, diremos que esta corriente es un conjunto de diagnósticos y políticas apuntadas a los países en desarrollo y originadas en Washington y Nueva York.

La ortodoxia convencional cambia a lo largo del tiempo. Desde los 80, se la ha identificado con el Consenso de Washington, que no puede ser comprendido simplemente como una lista de 10 reformas o ajustes que John Williamson formuló en un *paper* que le dio nacimiento a la expresión. Esa lista incluía reformas y ajustes que son efectivamente necesarios. El Consenso de Washington es, en realidad, la forma que la ideología neoliberal y globalizadora ha tomado en el nivel de la política económica recomendada por los países desarrollados. En algunos trabajos, yo distingo el Primero del Segundo Consenso de Washington, para resaltar que el primero, materializado en la lista de Williamson, está preocupado principalmente en los ajustes macroeconómicos que se revelaron necesarios como resultado de la gran deuda que dejó la crisis de los 80, mientras que el segundo, vigente desde los 90, también busca aplicar una estrategia de desarrollo basada en la apertura de la economía y en el crecimiento con ahorro de capitales foráneos. Ambos forman, no obstante, un único consenso, el de los países ricos en relación con sus competidores, los países de desarrollo mediano.

Aunque la expresión ‘Consenso de Washington’ sea útil, prefiero el de ‘ortodoxia convencional’, porque es más genérico y retrata una determinada “ortodoxia” tradicional.

Ortodoxia convencional es el medio a través del cual EEUU, en el nivel político-económico e institucional, expresa su lógica hegemónica sobre el resto de mundo, y especialmente sobre los países en vías de desarrollo, sobre todo los de América Latina. Esta hegemonía aparenta ser benevolente, pero en realidad es el arma del neo-imperialismo-- esto es, un imperialismo sin colonias (formales) que se estableció bajo la égida de EEUU y otras naciones ricas después de que dejara de existir el clásico colonialismo luego de la Segunda Guerra Mundial.

Así como la ortodoxia convencional es la expresión práctica de la ideología neoliberal, es también la ideología del mercado vs. el Estado. Mientras el neo- desarrollismo quiere un Estado fuerte y un mercado fuerte, y no advierte una contradicción entre ellos, la ortodoxia convencional desea fortalecer el mercado y debilitar el Estado, como si las dos instituciones fueran parte de un juego de suma cero.

Desde la segunda mitad del siglo XX, entonces, la ortodoxia convencional ha sido una nueva versión del *laissez-faire* que prevaleció en el siglo anterior. Sin reparar en el hecho de que el Estado ha crecido en términos de carga impositiva y de regulación del mercado como resultado de la complejización de las sociedades modernas; sin atender tampoco que un Estado fuerte es un requisito para un mercado competitivo, la ortodoxia convencional es la reacción práctica contra el crecimiento del aparato estatal.

Ciertamente el Estado ha crecido también por el clientelismo, para crear empleos burocráticos, pero la ortodoxia convencional no está interesada en distinguir crecimiento el legítimo del Estado del ilegítimo. Es la ideología del estado mínimo, del estado gendarme, del Estado solamente preocupado por la seguridad nacional e internacional, dejando la coordinación económica, la inversión en infraestructura y hasta los servicios sociales como salud y educación en las manos del mercado. Es una ideología individualista que asume que todos son igualmente capaces de defender sus intereses. Es, por lo tanto, una ideología de derecha, de los poderosos, los ricos, los mejor educados --la alta burguesía y la alta tecno-burguesía. Su objetivo es hacer un mercado internacional más competitivo haciendo más barata la mano de obra en los países en desarrollo.

La ortodoxia convencional es fundamentalista del mercado, cree que “al principio fue el mercado”, una entidad que mejor coordina los recursos cuanto más libre es, mientras el neo-desarrollismo no tiene esos pensamientos. Ve al mercado como una institución eficiente cuando se refiere a la coordinación del sistema económico, pero es conciente de sus limitaciones. Los incentivos en la inversión e innovación dejan mucho que desear. En el nivel de la distribución del ingreso, el mercado es completamente insatisfactorio, en tanto privilegia al más fuerte. El nuevo desarrollismo cree que si el hombre es capaz de construir instituciones que regulan las

acciones humanas, incluido el mercado, no hay razón alguna para creer que el hombre no puede ser capaz de fortalecer al Estado como aparato u organización, haciendo su rol más legítimo, sus finanzas más transparentes, y su administración más eficiente; y para fortalecer al Estado como imperio de la ley, haciendo instituciones más preocupadas por las necesidades sociales. Este es precisamente la cuestión central de la política y la democracia.

Las estructuras sociales y las instituciones son fundamentales para el neo-desarrollismo. Al adoptar una perspectiva histórica del desarrollo, las enseñanzas institucionalistas de la escuela histórica alemana y el institucionalismo norteamericano de comienzos del Siglo XX son esenciales para su visión del desarrollo. Las instituciones son, de esta forma, fundamentales; su reforma es una necesidad constante sobre todo en nuestras sociedades complejas y dinámicas. La actividad económica y el mercado deben ser constantemente regulados. El neo-desarrollismo es, en consecuencia, reformista. La ortodoxia convencional, por el otro lado, basada en la teoría neoclásica, solo se ha dado cuenta de la importancia de las instituciones recientemente, con la emergencia del “neo-institucionalismo”.

A diferencia del institucionalismo histórico, que --en el nivel de desarrollo económico-- concibe a las instituciones precapitalistas y a las distorsiones del capitalismo como obstáculos para el desarrollo, el neo-institucionalismo es simplista en su propuesta: todas las instituciones deben asegurar el buen desenvolvimiento del mercado y los mercados en sí mismos promoverán automáticamente el desarrollo.

En una publicación periódica neoliberal como *The Economist*, un gobierno es automáticamente bueno si es “reformista” --donde reformista significa hacer reformas orientadas al mercado. Para el neo-desarrollismo, un gobierno será económicamente bueno si es “desarrollista” --es decir, si promueve el desarrollo y la distribución del ingreso vía la adopción de políticas públicas y reformas institucionales orientadas, en la medida de lo posible, hacia el mercado, pero a menudo corrigiendo las acciones automáticas del mercado.

Para la ortodoxia convencional, las instituciones deben estar casi exclusivamente limitadas a normas constitucionales; para el neo-desarrollismo, la política-económica y monetaria es una institución que requiere una constante reforma y ajuste dentro de un marco estratégico más general. Además de instituciones permanentes, las políticas industriales son necesarias; pero lo serán solo aquellas que permitan competir internacionalmente. Una política industrial proteccionista no es aceptable.

El neo-desarrollismo y la ortodoxia convencional comparten muchas reformas institucionales. Pero sus objetivos son diferentes. Tomemos, por ejemplo, la reforma en la administración pública. El neo-desarrollismo la avala como medio para conseguir un Estado más eficiente; la ortodoxia convencional la emprende como una oportunidad para reducir la carga impositiva. Para el neo-desarrollismo esto puede ser una consecuencia deseable, pero esta es otra cuestión.

En unos casos, es un tema de cantidad. El neo-desarrollismo apoya la apertura comercial, pero no es radical sobre el tema, sabiendo cómo utilizar los organismos internacionales para asegurar ventajas recíprocas, en tanto que los mercados mundiales están lejos de ser libres.

En otros casos, es una cuestión de énfasis; tanto el neo-desarrollismo como la ortodoxia convencional apoyan mercados laborales más flexibles, pero el primero, basado sobre todo en las experiencias del norte europeo, no toma flexibilidad como falta de protección. La ortodoxia convencional, por su parte, vuelve más flexible al trabajo para hacer las condiciones laborales más precarias poder así bajar los costos de producción.

Dos trípodes comparados

Con el fin de comparar neo-desarrollismo con la ortodoxia convencional, permítasenos comparar los dos pares de trípodes en los cuales se basan; un par alternativo tiene como eje la política de desarrollo; el otro, la política macroeconómica.

El trípode desarrollista de la ortodoxia convencional puede expresarse de la siguiente forma: “Un país se desarrollará impulsado por las fuerzas del mercado, siempre y cuando: (1) mantenga la inflación y las cuentas bajo control; (2) realice reformas microeconómicas orientadas hacia el mercado; y (3) obtenga inversiones internacionales para financiar el desarrollo, dada la falta de inversiones locales”.

Del otro lado, el trípode del neo-desarrollismo afirma: “Un país se desarrollará si explota las fuerzas del mercado, siempre y cuando: (1) mantenga la estabilidad macroeconómica; (2) se pueda basar en instituciones confiables que fortalezcan al Estado y al mercado y en una serie de políticas económicas que sigan una estrategia nacional de desarrollo; y (3) sea capaz de promover la inversión doméstica y la innovación empresarial”.

Cuadro 2: Comparación de los trípodés de desarrollo

Ortodoxia	Neo-desarrollismo
Control de la inflación y las cuentas públicas	Mantenimiento de la estabilidad macroeconómica
Reformas para fortalecer el mercado	Reformas para fortalecer el mercado y el Estado, y tener una política industrial
Inversión extranjera	Promoción de inversión doméstica e innovación empresarial

Ya he discutido el ítem (2) de ambos trípodés: para la ortodoxia convencional, las instituciones son estáticas; para el neo-desarrollismo, son dinámicas y procuran el desarrollo estratégico nacional. Examinemos ahora el ítem (3). El ítem (1) será discutido en el segundo par de trípodés, aquel relacionado con la política macroeconómica.

Para la ortodoxia convencional, la necesidad de inversión extranjera es central. Los países en vías de desarrollo únicamente alcanzarán el crecimiento si pueden contar con capitales de las naciones ricas. Esto es un punto fundamental y fuera de discusión en la ortodoxia convencional.

La ortodoxia establece: “Es natural para las naciones ricas transferir su capital a países pobres”. Esta visión ha prevalecido en los economistas de los países ricos. En los 70, por primera vez, la inversión extranjera estuvo abundantemente disponible para los países en vías de desarrollo. Como resultado de esta experiencia surgió la gran crisis por la deuda externa en la década del 80. A principios de los 90, cuando dicha crisis estaba relativamente resuelta, una nueva ola de flujos de capitales extranjeros arribó a los países emergentes, ahora bajo el contexto de la globalización neoliberal y de la apertura no solo comercial, sino también de las cuentas de capital. En este marco, Washington y Nueva York anunciaron la nueva verdad: “El desarrollo económico es la competencia de los países emergentes por acceder a mayores inversiones extranjeras”. Las naciones que siguieran al pie de la letra esta premisa serían las que alcanzarían el desarrollo, porque se verían beneficiados por los préstamos extranjeros y las inversiones directas.

El neo-desarrollismo rechaza la noción de que los países de desarrollo mediano necesitan inversiones extranjeras para crecer: todavía más, sostiene que la estrategia de crecimiento con inversiones extranjeras es una postura ideológica que busca neutralizar el proceso de desarrollo de los países emergentes. La historia nos enseña que los países se desarrollan a partir de los recursos internos. En determinados momentos, cuando la oportunidad de inversiones es grande, el déficit puede promover el desarrollo, pero esto es una situación

excepcional. El recurso de los préstamos extranjeras, esto es, de la posibilidad de contraer déficit, debería ser limitado por dos razones. La primera es obvia: la deuda externa puede fácilmente llevar a una crisis de la balanza de pagos. La segunda, más lejana, es que los déficits de cuenta son compatibles con tipos de cambio apreciados y esto implica una sustitución masiva de inversiones locales por extranjeras. Como consecuencia, el desarrollo de un país por la entrada de capitales es mínimo o nulo en el corto plazo y, mientras tanto, una carga cada vez más grande se crea en términos de deuda e intereses, con un seguro impacto negativo en el crecimiento.

Para la ortodoxia convencional, el déficit crónico en la cuenta corriente y una alta deuda externa serían circunstancias naturales de los países en vías de desarrollo; para el neo-desarrollismo, esto no es ni natural ni necesario, y los países que más se desarrollan --los asiáticos-- han sido cautelosos con las inversiones externas. Estas naciones reciben inversiones directas, como lo hacen las potencias, no para financiar la deuda, sino para incrementar su producción.

La política macroeconómica también se sustenta en dos trípodes conflictivos. El trípode de la ortodoxia convencional argumenta que “la estabilidad macroeconómica, entendida esencialmente como el control de la inflación es asegurada siempre y cuando: (1) el gobierno controle sus gastos; (2) el Banco Central tenga como único propósito controlar la inflación, y su instrumento sea la tasa de interés; y (3) el tipo de cambio sea flotante en un contexto de cuenta de capital abierta.

El trípode neo-desarrollista, por su parte, afirma que la estabilidad macroeconómica, entendida como el control de la inflación, tasas de interés moderadas y un tipo de cambio que asegure cuentas extranjeras estables, será alcanzada en tanto y en cuanto: (1) el gobierno controle su gasto público, logrando ahorro público que permita financiar inversiones; (2) el Banco Central tenga dos objetivos: controlar la inflación y mantener la balanza de pagos equilibrada. Para esto tiene dos instrumentos: las tasas de interés y el tipo de cambio; y (3) el tipo de cambio sea mantenido en niveles competitivos, usando control de capitales cuando sea necesario, y las tasas de interés lo más bajas posible con precios estables.

Cuadro 3: Trípodes macroeconómicos comparados

Ortodoxia	Neo-desarrollismo
Obtención de excedente primario	Obtención de ahorro público
Banco Central con un objetivo y un instrumento	Banco Central con dos objetivos y dos instrumentos
Cuentas de capital abiertas y tipo de cambio flotante	Tipo de cambio controlado, usando control de capitales si es necesario

Para ambas perspectivas, la estabilidad macroeconómica es fundamental para el desarrollo, así como la disciplina fiscal es esencial para la estabilidad. Pero las diferencias empiezan con la definición de estabilidad. El nivel de empleo es un elemento esencial para la estabilidad macroeconómica. La legislación de EEUU que regula al Banco de la Reserva Federal, establece que sus objetivos no son solo controlar la inflación y mantener niveles satisfactorios de empleo, sino también proveer una tercera variable; una tasa de interés “moderada”.

Tanto el neo-desarrollismo como la ortodoxia convencional recomiendan estricto control sobre las cuentas públicas, pero para la ortodoxia convencional el principal criterio es el excedente primario. El neo-desarrollismo quiere controlar el déficit público, y, más aun, obtener ahorro público suficiente para financiar toda, o gran parte de la inversión pública requerida.

Mientras la ortodoxia convencional deposita en el Banco Central un único mandato -- controlar la inflación--, el neo-desarrollismo le adjudica dos objetivos: inflación y empleo. Mientras la ortodoxia convencional no ve necesidad de ponerle un límite a las tasas de interés, el neo-desarrollismo quiere que las autoridades monetarias hagan el mejor de sus esfuerzos por mantenerlas en un nivel bajo. Finalmente, la ortodoxia convencional sostiene que el tipo de cambio debe ser flotante, es decir, debe estar librado a la acción del mercado. En ese marco cualquier intento de controlarlo resulta contraproducente. Para el neo-desarrollismo, el tipo de cambio es la variable más estratégica para los precios macroeconómicos y debe, por lo tanto ser controlado en límites razonables. Para esto, las tasas de interés internas deben ser moderadas así es posible adquirir reservas cuando el ingreso de capitales es muy fuerte. En determinados momentos, tal vez sea necesario recurrir al control de capitales. El neo-desarrollismo esta a favor de eso en este momento, siguiendo las acciones llevadas a cabo por Chile en los 90.

Cada uno de los puntos de arriba obedece a un extenso análisis que excede el alcance de este artículo. Creo, sin embargo, que el trípode macroeconómico de la ortodoxia convencional

tiene una fuerte influencia desde el crecimiento de la estrategia de la inversión extranjera que prevaleció en los 90. Antes, el FMI estaba preocupado con el tipo de cambio y, durante las crisis de la balanza de pagos, sumado a las demandas de ajuste fiscal, exigía la devaluación del tipo de cambio. Desde los 90, por el contrario, el FMI se olvidó del déficit de cuenta corriente (eran inversiones extranjeras, después de todo...) y de la devaluación del tipo de cambio. La hipótesis de los déficits gemelos lo eximía de preocuparse por el déficit de cuenta corriente: todo lo que había que hacer era preocuparse por el excedente primario. Por un tiempo, el FMI eligió hablar de un tipo de cambio fijo y de dolarización; después de la estrategia fallida en México, en Brasil y, sobre todo, en Argentina, este organismo pasó a defender un tipo de cambio flotante como herramienta para resolver todos los problemas externos.

El neo-desarrollismo es un gran crítico de esta perspectiva y desea el control no solo sobre las cuentas públicas del Estado (déficit público), sino también sobre el total de las cuentas de la nación (cuenta corriente); desea no solo que la deuda estatal sea baja, sino también que el Estado muestre ahorro público. Desea, por último, no solo unas tasas de interés controladas, sino también un tipo de cambio controlado.

Conclusión

¿Cuáles son los resultados de estas dos corrientes? Las consecuencias de la ortodoxia convencional en América Latina son bien sabidas. Desde los 90, por lo menos, la verdad desde Washington y Nueva York se hizo hegemónica en esta región marcada por la dependencia. Reformas y ajustes de todo tipo tuvieron lugar, pero no significaron desarrollo.

Los resultados del neo-desarrollismo en la región no pueden ser mensurados. Chile ha aplicado sus recetas, pero es un país chico, y las políticas utilizadas están a mitad de camino entre una perspectiva y la otra. La Argentina de Kirchner y del ex Ministro de Economía Roberto Lavagna es el único experimento concreto, pero es muy reciente para establecer una valoración objetiva. De todas formas el neo-desarrollismo está más que probado, ya que la estrategia de los países más dinámicos de Asia ha sido seguir los preceptos de esta corriente.

¿Puede el neo-desarrollismo convertirse en hegemónico en América Latina como lo fue en el pasado el desarrollismo? El fracaso de la propuesta de la ortodoxia convencional me permite asegurar que sí puede. La crisis del 2001 en Argentina fue un punto de inflexión: el réquiem de la ortodoxia convencional. Ningún país fue más fiel en la adopción de sus prescripciones, ningún presidente generó tanta confianza en las naciones ricas como Menem. Los resultados son de público conocimiento.

Por otra parte, el neo-desarrollismo se está renovando a sí mismo. Tiene disponible una nueva generación (comparable a la mía o a la de Nakano) de excelentes economistas que se están graduando en Brasil. En Argentina y Chile también hay eminentes economistas que se identifican con esta estrategia, como Osvaldo Sunkel, Aldo Ferrer, Ricardo French Davis y Roberto Frenkel. Hay, sin embargo, un problema de hegemonía ideológica que resolver. Los países latinoamericanos solo alcanzarán el desarrollo sostenido si sus economistas, hombres de negocios y burócratas retoman la exitosa experiencia que implicó el viejo desarrollismo, revelándose capaces de dar un paso adelante. Ya han criticado los errores pasados y se han dado cuenta de los nuevos hechos históricos que los afectan. Deben ahora tomar conciencia de que la revolución que venía llevándose a cabo con el viejo desarrollismo, fue barrida por la gran crisis de los 80 y por el neoliberalismo ideológico traído del Norte. Deben posar un ojo atento en el desarrollo de los países dinámicos de Asia. Deben involucrarse en el trabajo nacional y colectivo que implica formular un nuevo desarrollismo, una nueva estrategia nacional de desarrollo para sus países.

Creo que este cambio de conciencia está ya en movimiento. El desarrollo latinoamericano ha sido “nacional-dependiente” porque sus elites fueron siempre conflictivas y ambiguas, reafirmando en un momento como nación, para luego cederle paso a la hegemonía ideológica foránea. Hay un elemento cíclico en este proceso, sin embargo, parece indicar que el tiempo del neoliberalismo y la ortodoxia convencional han pasado, y que nuevas perspectivas se están haciendo lugar en la región.

Referencias bibliográficas

Alejandro, Carlos Díaz (1981) "Southern Cone stabilization plans". En W. Cline and S. Weintraub, eds. (1981) *Economic Stabilization in Developing Countries*. Washington: The Brookings Institution.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Fernando Dall'Acqua (1991) "Populismo econômico versus Keynes: A reinterpretação do déficit público na América Latina". En Bresser-Pereira, org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel: 191-200.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Paulo Gala (2005) "Crítica do crescimento com poupança externa". Texto para Discussão, EESP/Fundação Getúlio Vargas 146, November 2005.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Yoshiaki Nakano (2002 [2003]) "Crescimento Econômico com Poupança Externa?" *Revista de Economia Política* 22(2) 2003: 3-27. Originalmente, "Economic Growth with Foreign Savings?", Paper presented at the Seventh International Post Keynesian Workshop, Kansas City, Mi., June 30th, 2002.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Yoshiaki Nakano (2002 [2003]) "Crescimento econômico com poupança externa?" *Revista de Economia Política* 22(2) 2003: 3-27. Originalmente, "Economic growth with foreign savings?", Paper presented at the VII International Post Keynesian Workshop, Kansas City, Mi., June 30th, 2002.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Yoshiaki Nakano (2002) "Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade". *Revista de Economia Política* 21(3): 146-177.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1990 [1991]) "A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?" *Pesquisa e Planejamento Econômico* 21(1) abril 1991: 3-23. Keynote lecture at XVIII Congresso da ANPEC (Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia), Brasília, December 4th, 1990.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1992) *A Crise do Estado*. São Paulo: Editora Nobel.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996) "A inflação decifrada". *Revista de Economia Política* 16(4) October 1996: 20-35.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999[2001]) "Incompetência e *confidence building* por trás de 20 anos de quase-estagnação da América Latina". *Revista de Economia Política* 21(1) 32 January 2001: 141-166. Paper presented to the Centre for Brazilian Studies of Oxford University, December 1999.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002) "Financiamento para o subdesenvolvimento: O Brasil e o Segundo Consenso de Washington". In Ana Célia Castro, org. (2002) *Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro I*, v.2. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES: 359-398. Republished with certain changes and new title: "O Segundo Consenso de Washington e a quase-estagnação da economia brasileira". *Revista de Economia Política*, 23 (3) 2003: 3-34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2003) *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-2003*, fifth edition. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004) "Brazil's quasi-stagnation and the growth *cum* foreign savings strategy". *International Journal of Political Economy* 32(4): 76-102.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004) "O novo desenvolvimentismo". *Folha de S. Paulo*, September 19th, 2004
- Chang, Ha-Joon (2002 [2004]) *Chutando a Escada*. São Paulo: Editora da Unesp.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2003) *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento com Equidad* –Third Edition. Santiago de Chile: J. C. Sáes Editor.
- Frenkel, Roberto (2003) "Globalización y crisis financieras en América Latina". *Revista de Economia Política*, 23(3): 94-111.
- Furtado, Celso (1966) *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- Gellner, Ernest (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press. Gellner, Ernest (1993 [2000]) "O advento do nacionalismo e sua interpretação: Os mitos da nação e da classe". In Gopal Balakrishnan & B. Anderson, orgs. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*. Editora Contraponto: 107-134.
- Renan, Ernest (1882 [1993]) *Qu'est-ce qu'une Nation?* Paris: Pocket/Agora. 33
- Sicsú, João Luiz Fernando de Paula & Renaut Michel, orgs. *Novo-desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. Barueri/SP: Monole/Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- Williamson, John (1990) "The progress of policy reform in Latin America". En Williamson, John, org. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics: 353-420.