

Luiz Carlos Bresser-Pereira

GLOBALIZACIÓN Y COMPETENCIA

Apuntes para una macroeconomía
estructuralista del desarrollo

Traducción: Pablo Quinteiros



ESPAÑA

MÉXICO

ARGENTINA

Bresser-Pereira, Luiz Carlos

Globalización y competencia : Apuntes para una macroeconomía
estructuralista del desarrollo . - 1a ed. - Buenos Aires : Siglo XXI Editora
Iberoamericana, 2010.

288 p. ; 22x15 cm. ·

Traducido por: Pablo Quintairos

ISBN 978-987-1013-82-1

1. Macroeconomía. 2. Desarrollo Económico. I. Quintairos, Pablo, trad.

II. Título

CDD 338.9

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición argentina, 2010

© Luiz Carlos Bresser-Pereira

© Instituto Torcuato Di Tella

© SIGLO XXI EDITORA IBEROAMERICANA S.A.

Av. Independencia 1860

1225 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Telefax: 4381-5708 / 5878

Coordinación general: *Lic. Salvador Orsini*

Diseño de tapa: *Alejandra Cortez*

Diagramación: *Mari Suárez*

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina / Printed in Argentina

INTRODUCCIÓN A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

En el capitalismo global existe el mito de que los “estados-nación” han perdido autonomía y relevancia. En realidad, debido a la competencia que caracteriza a la globalización, los “estados-nación” han devenido menos autónomos pero, en compensación, su función tiene hoy mayor importancia estratégica. Por otra parte, mientras la derecha conservadora transformó a la globalización en una ideología neoliberal que confirma la hegemonía económica y cultural de Estados Unidos, los militantes de izquierda la consideraron una manifestación del imperialismo y un fuerte obstáculo para el crecimiento económico. Sin embargo, ambas posturas han demostrado ser incorrectas, ya que varios países con ingresos medios –particularmente los dinámicos países asiáticos– han experimentado altas tasas de crecimiento. Este hecho confirma la doctrina económica que sostiene que los países con ingresos medios que ya han superado la trampa de la pobreza pueden alcanzar la convergencia porque disponen de mano de obra barata y son capaces de copiar o con tecnología relativamente barata. En efecto, desde la década de 1980 estos países han experimentado un crecimiento tan impresionante que todos coinciden en que el centro económico mundial está corriéndose de Estados Unidos a Asia. En la década de 1990, después de la caída de la Unión Soviética, Estados Unidos surgió como el único poder hegemónico y motor de crecimiento mundial, pero en la década actual esto ya ha probado no ser igual, ya que el impresionante desempeño económico de los dinámicos países asiáticos ha modificado el sistema económi-

co mundial. Sin embargo, una gran cantidad de países emergentes continúan registrando tasas de crecimiento económico per cápita inferiores a las de los países ricos. ¿A qué se debe esto? Según la economía neoclásica convencional (cuya hegemonía también ha sido cuestionada por no poder explicar fenómenos y orientar políticas económicas y por su responsabilidad por la crisis financiera global de 2007), su causa es la ausencia de instituciones adecuadas, particularmente aquellas que garantizan el respeto del derecho de propiedad y de los contratos; según la economía de izquierda convencional, esto es así porque estos países carecen de políticas industriales. En este libro rechazo ambas explicaciones: el pobre desempeño económico mencionado no se debe ni a la ausencia de reformas institucionales ni a la carencia de políticas industriales. En lugar de ello, propongo tres causas que explican el crecimiento lento, una política y las otras dos económicas. Los países con ingresos medios no son capaces de alcanzar el nivel de desarrollo adecuado (a) si, en la esfera política, carecen de un estado lo suficientemente fuerte para definir una estrategia nacional de desarrollo y se limitan a seguir las recomendaciones de los países más ricos; y, en el ámbito económico, (b) si sus políticas macroeconómicas no garantizan un presupuesto equilibrado, tasas de interés moderadas y un tipo de cambio competitivo, y (c) si su política de ingresos no garantiza que los salarios crecerán al mismo ritmo que la productividad. Este último problema se refiere al hecho de que los países en desarrollo se caracterizan por la existencia de una oferta ilimitada de mano de obra. Por ese motivo, los salarios tienden a crecer a un ritmo menor que la productividad, lo que genera un problema crónico en la demanda interna, a menos que la consecuente acumulación de ingresos en las clases medias y altas sea “resuelta” mediante la producción de bienes y servicios suntuarios. Este tema ya ha sido ampliamente debatido en Latinoamérica en la década de los '70, cuando en muchos países existió una combinación de gobiernos autoritarios y creciente desigualdad económica; con la transición hacia la democracia,

algunos países como Brasil lograron resolver el problema aumentando el salario mínimo y el gasto social. Por estos motivos no retomaré el tema en este libro, más allá de que la desigualdad económica diste de haber sido resuelta satisfactoriamente en los países con ingresos medios.¹ Los dos primeros problemas se refieren a distorsiones en la economía mundial impuestas durante los últimos 30 años de hegemonía ideológica neoliberal y globalización financiera. En esta obra explico, en primer lugar, cuán importantes resultan una nación y una estrategia de desarrollo nacional. Segundo, demuestro que las políticas macroeconómicas recomendadas a los países en desarrollo, en especial altas tasas de interés y tipos de cambio no competitivos, son incompatibles con el crecimiento. La globalización comercial es una oportunidad para los países en desarrollo en tanto crea un espacio para una estrategia orientada a la exportación, mientras que la globalización financiera constituye una maldición. Vemos hoy que la desregulación neoliberal de los mercados financieros en los países ricos, particularmente en Estados Unidos, también resultó desastrosa para ellos. Años atrás, los países ricos persuadieron a los países en desarrollo de que sólo serían capaces de alcanzar esa meta con su apoyo financiero, y de que debían abrir sus economías al financiamiento internacional; sin embargo, los países ricos mantuvieron sus propias economías convenientemente reguladas. Durante los últimos 30 años, sin embargo, las autoridades económicas de los países desarrollados creyeron que los mercados financieros eran eficientes y auto-regu-

¹ En la década de los '70 dediqué a este tema un ensayo (Bresser-Pereira 1970) y un libro completo, *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado* (1977), donde afirmé que el régimen militar sostuvo la demanda al tiempo que aumentaba la desigualdad en virtud de que la producción del país estaba orientada a bienes relativamente sofisticados. Este tema estuvo presente en la obra de Celso Furtado; José Serra y Maria Conceição Tavares (1971) y Edmar Bacha (1973) también abordaron el tema en profundidad.

lables, y también desregularon sus economías. La gran crisis financiera y económica de 2008 es la consecuencia de la liberalización financiera interna sumada a la globalización o liberalización financiera. Este libro no trata de la crisis financiera mundial, sino de las razones que llevaron a que muchos países con ingresos medios que contaban con las condiciones necesarias para converger no lo hicieron, a que sus tasas de inversión y crecimiento fueran tan bajas, a que sus tipos de cambio tendieran a apreciarse excesivamente y a que las crisis financieras fueran tan frecuentes. La misma globalización financiera que recientemente cayó como un bumerán sobre los países ricos ha estado provocando alteraciones y bajas tasas de crecimiento en las economías de los países en desarrollo desde que éstos liberalizaron sus cuentas externas hacia principios de los '90.

Analizo estos aspectos a la luz del abordaje histórico-estructuralista que tiene sus fuentes en la macroeconomía keynesiana, la economía política clásica y la economía del desarrollo conforme a su concepción en la década del '50. Mientras los economistas clásicos (y Schumpeter) comprendieron la lógica del desarrollo capitalista, Keynes le agregó el lado de la demanda. Entre las décadas de los '40 y los '60, los economistas desarrollistas combinaron los dos enfoques, concentrándose en un problema que hasta entonces no había sido objeto de estudio por la economía: el desarrollo de los países pobres o subdesarrollados. Lamentablemente, después de la crisis de los '70, la economía keynesiana y el desarrollismo fueron objeto de ataques por parte de la nueva ideología neoliberal dominante y de la economía neoclásica. Pese a ello, a principios de la década del '00 hubo un resurgimiento de la macroeconomía del desarrollo que, no obstante, carece aún de una formulación sistemática. Esta obra pretende representar un aporte en esa dirección. Considero a la teoría microeconómica de Marshall un instrumento metodológico de gran utilidad para analizar los mercados, a diferencia de la teoría del crecimiento neoclásica, la teoría financiera neoclásica y la macroeconomía

neoclásica, que parecieran ser más “científicas” porque emplean un método hipotético-deductivo que permite el uso de la matemática, pero al mismo tiempo inconsistente con una ciencia social cuyo propósito consiste en entender los sistemas económicos y, por ende, requiere de un método empírico o histórico.² Además de ser incapaces de explicar el mundo real, la teoría financiera y la teoría macroeconómica neoclásica son ideologías de castillos en el aire sin utilidad para los economistas (quienes no las utilizan para diseñar políticas económicas), pero sí para justificar la desregulación de los mercados financieros que permite a los rentistas acumular riqueza financiera artificial y conduce a la economía a burbujas financieras y crisis recurrentes. El economista neoclásico Gregory Mankiw ilustró a la perfección la patética irrelevancia de la macroeconomía neoclásica para la formulación de políticas macroeconómicas en su trabajo *“The macroeconomist as a scientist and an engineer”* (2006). En mi opinión, esta obra es una confesión del fracaso de este tipo de macroeconomía hipotético-deductiva. Mankiw, quien fuera presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de EEUU, comienza diciendo que, durante los dos años que permaneció en Washington, se vio sorprendido por el hecho de que nadie emplea la ciencia tal cual se la enseña en la universidad. Lo que realmente usan los políticos y analistas es un conjunto de reglas simples y pragmáticas –una especie de ingeniería–. Algunas páginas más adelante, no obstante, Mankiw nos dice que el economista que inspira a los políticos de Washington es John Maynard Keynes... Concluye proponiendo la unión de “cien-

² Considero que Alfred Marshall es uno de los cuatro o cinco mayores economistas, junto con Adam Smith, Marx, Schumpeter y Keynes. Su teoría microeconómica, sin embargo, no es parte de lo que considero el núcleo de la economía –una ciencia que apunta a explicar la conducta de los sistemas económicos–, sino de una ciencia económica secundaria (la teoría de la decisión económica) a la par de la teoría de juegos. Sobre este tema, ver Bresser-Pereira (2009b).

tíficos” e “ingenieros”...

Los economistas que han recibido instrucción neoclásica en economía ciertamente son capaces de desarrollar políticas macroeconómicas aptas, pero en ese caso sería una señal de que no están empleando la teoría económica que aprendieron en sus cursos de posgrado. Por el contrario, si utilizan herramientas metodológicas como econometría, la teoría de juegos y determinadas áreas de la microeconomía, las combinan con la macroeconomía keynesiana. Pragmáticamente, abandonan la “ciencia” y adhieren a la “ingeniería” –o, más precisamente, adoptan la teoría macroeconómica científica–. En este libro no analizo la economía neoclásica ni las políticas que los economistas adoptan en los países desarrollados, sino las recomendaciones políticas que los países ricos del norte ofrecen a sus competidores –los países de ingresos medios o emergentes–. En otras palabras, me ocupo del consenso de Washington o, como prefiero llamarlo después de la desaparición del consenso de la década de 1990 en el siglo XXI, la “ortodoxia convencional” –un cuerpo de conocimientos desarrollado por economistas neoclásicos–. Me interesa criticar los análisis macroeconómicos y las políticas recomendadas y la presión política ejercida por el norte sobre los países en desarrollo. En muchos casos, las políticas sugeridas por la ortodoxia convencional son sustancialmente distintas de las políticas que los economistas convencionales efectivamente persiguen en sus propios países, conforme al lema “haz lo que yo digo pero no lo que yo hago”. Este libro trata de la macroeconomía del desarrollo y de una estrategia de desarrollo, aunque también comprende un enfoque de economía política. Si bien en el mediano plazo los intereses de los países ricos y de medianos ingresos coinciden, en el corto plazo, el hecho de que los últimos dispongan de mano de obra barata a menudo lleva a los primeros a actuar en bloque para neutralizar la capacidad competitiva de los países con ingresos medios y obtener ganancias para sus multinacionales. Esta conducta rara vez es consciente o reconocida, pero es la única explicación para el perverso contenido de la

ortodoxia convencional. A menudo, las inversiones y operaciones financieras involucradas no benefician ni a los habitantes de los países en desarrollo, para quienes, como veremos más adelante, representan una mera sustitución de ahorro interno por ahorro externo, ni de los habitantes de los países ricos, que sufren las consecuencias de la falta de localización y de empleo. Por el contrario, se realizan en interés de las élites capitalistas y profesionales de ambos tipos de países.

La cuestión principal abordada en este libro es por qué en el capitalismo global —una etapa del desarrollo del capitalismo donde todos los mercados son abiertos y la competencia capitalista entre las empresas comerciales y entre los “estados-nación” es generalizada— algunos países en desarrollo han podido converger y otros no. Mi respuesta es que los países que lo lograron han adoptado una estrategia de desarrollo nacional que llamo “nuevo desarrollismo”, mientras que los que han quedado atrás se han subordinado al norte o a la ortodoxia convencional. En oposición al viejo desarrollismo que, al pertenecer a una etapa anterior del desarrollo económico presupone un estado empresario que promueve el ahorro forzoso, el nuevo desarrollismo sólo requiere un estado capaz y cuenta con los mercados y la actividad empresarial privada para alcanzar el crecimiento. El estado representa el principal instrumento de acción colectiva de la nación, capaz de organizarla en torno a una estrategia de desarrollo nacional. La estrategia básica a largo plazo del nuevo desarrollismo consiste en el crecimiento con ahorro interno, no externo, mientras que en el corto plazo requiere tasas de interés moderadas y un tipo de cambio competitivo o de equilibrio —precisamente lo que las políticas macroeconómicas sensatas fomentan en los países ricos, pero lo opuesto a los postulados de la ortodoxia convencional—.

Durante casi cincuenta años estudié y enseñé desarrollo económico. Mis fuentes de formación intelectual fueron la economía del desarrollo, la teoría estructuralista latinoamericana, la economía política clásica y marxista y la macroecono-

mía keynesiana. En la actualidad me considero un economista histórico-estructuralista keynesiano que rechaza la economía neoclásica ortodoxa y cualquier otra clase de ortodoxia. He estado trabajando en las ideas que expongo en este libro desde principios de la década del '00. Suponiendo que los países con ingresos medios efectivamente tienen tasas de crecimiento superiores a las de los países ricos, me pregunto por qué, desde la década de los '80, esto sólo se ha verificado en algunos países de Asia, en tanto que el resto ha quedado relegado. Gradualmente, comprendí que el problema no era ni la reducción del tamaño del estado, como proclamaban las críticas de la izquierda, ni la falta de reformas adicionales, como sostenía la derecha. Las verdaderas causas fueron la ausencia de una estrategia de desarrollo nacional y una política macroeconómica incorrecta caracterizada principalmente por un tipo de cambio sobrevaluado. Por ende, el problema no era la oposición entre una política fiscal ortodoxa o "dura" contra la inflación y otra "blanda", sino la colisión entre una política de crecimiento que privilegia el ahorro externo y el populismo cambiario que provoca la apreciación de la moneda local y una política alternativa basada en el ahorro interno, el control fiscal o presupuestario y el esfuerzo deliberado por neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Sabía que el tipo de cambio desempeña una función estratégica en la estabilización y el crecimiento económico, pero comprendí con claridad los mecanismos que llevaron a su sobrevaluación e inconsistencia con el desarrollo económico recién después de 2001, cuando comencé a investigar sistemáticamente las causas de la sobrevaluación. En primer lugar, critiqué la política de crecimiento mediante ahorro externo y expliqué por qué habitualmente no genera crecimiento sino que promueve, a través de la sobrevaluación de la moneda, una alta tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo. Segundo, descubrí que el mal holandés también es causa de sobrevaluación del tipo de cambio, no sólo en los países exportadores de petróleo sino prácticamente en todos los países en vías de de-

sarrollo. Después de estudiar este problema con la ayuda de alumnos y colaboradores, arribé a una tesis o hipótesis principal: el mayor obstáculo que enfrentan los países con ingresos medios para alcanzar la convergencia es la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio —una tendencia que la economía aún ignora, y que la ortodoxia convencional probablemente rechace—. Esta última admite que el tipo de cambio es volátil pero afirma que en definitiva oscila en torno al precio de equilibrio, mientras que en mi opinión, si esta tendencia no es neutralizada, el “control” del mercado se materializará en una crisis de la balanza de pagos y una fuerte devaluación de la moneda nacional.

La ortodoxia convencional es el adversario a quien critico en este libro. El consenso de Washington es la forma en que continúa aplicándose, más allá de que su fracaso haya eliminado el cuasi-consenso existente desde fines de la década de 1980. Comprende el conjunto de diagnósticos, recomendaciones y presiones que el norte dirige a los países en desarrollo. La llamo “ortodoxia” porque así lo entienden sus adherentes. Sin embargo, mientras en los países desarrollados esto significa austeridad fiscal, tasas de interés moderadas y un tipo de cambio competitivo, Washington y Nueva York propugnan exactamente lo contrario para los países en desarrollo, esto es, altas tasas de interés para combatir la inflación y tipos de cambio sobrevaluados, también para luchar contra la inflación y para atraer capitales extranjeros. A pesar de su retórica de austeridad fiscal, la ortodoxia convencional adopta en la práctica una política fiscal blanda a efectos de mantener alta la deuda interna y así remunerar con altas tasas de interés a los rentistas financieros que poseen bonos del tesoro locales. De hecho, la ortodoxia convencional sufre el mal que atribuye a los políticos de los países en desarrollo que llevan al estado a gastar más dinero del que reciben. Es “populista” no sólo desde una perspectiva fiscal, sino también y principalmente desde la óptica cambiaria, en tanto estimula el consumo interno en lugar de la inversión fomentando políticas que conducen a la aprecia-

ción de la moneda local. La ortodoxia convencional es una estrategia contraria al crecimiento que termina por neutralizar la capacidad de competir de un país. No discuto la economía política de esta ideología, pero constituye el resultado de un acuerdo político informal entre, por una parte, los rentistas financieros locales y un sistema financiero interno que se beneficia con altas tasas de interés y, por la otra, las empresas multinacionales y los países competidores que aprovechan la sobrevaluación de la moneda local. Las agencias financieras internacionales de Bretton Woods actúan como intermediarias en nombre de sus controlantes —los países más ricos—. Estos últimos tienen monedas de reserva —que restringen su capacidad para administrar el tipo de cambio—. Es principalmente por este motivo que la ortodoxia convencional sostiene que resulta imposible administrar el tipo de cambio en el largo plazo y que los países ricos reprueban los intentos de los países en desarrollo por neutralizar la tendencia a la sobrevaluación de sus tipos de cambio.

Este libro trata acerca de los países con ingresos medios o emergentes que, a la fecha, en conjunto poseen casi 5.000 millones de habitantes y están divididos entre los países que han logrado converger y aquellos que no han podido hacerlo. Los otros 2.000 millones de habitantes del mundo se dividen entre los países pobres y los países ricos. No analizo a los países pobres porque sus problemas no son los mismos que los de los países con ingresos medios. Tienen bajos niveles de educación, sociedades no cohesionadas, estados débiles, élites políticas a menudo corruptas y todavía deben llevar a cabo sus revoluciones capitalistas. Por el momento carecen de capacidad para competir con los países ricos interesados en sus riquezas minerales. Es muy importante analizar las políticas necesarias para permitir a estos países sobreponerse a la pobreza, si no miseria: las ideas debatidas en este libro sobre estrategias de desarrollo nacional y tipos de cambio también les son aplicables. Pero el diagnóstico y las políticas apropiadas para estos países difieren de las correspondientes a los países de ingresos medios.

En los siete capítulos de esta obra desarrollaré dos argumentos a mi entender simples. En la Parte I, analizo la economía política de convergencia. Todos los países con ingresos medios ya son sociedades capitalistas con tendencia a crecer a tasas razonables, aunque mientras algunos tienen éxito en la convergencia gracias a la adopción de una estrategia de desarrollo nacional a la que llamo “nuevo desarrollismo”, la mayoría exhibe tasas de crecimiento modestas porque se han sometido a la ortodoxia convencional. El nuevo desarrollismo difiere del viejo desarrollismo en que da mayor relevancia a la política macroeconómica que a la política industrial, y se diferencia de la ortodoxia convencional porque rechaza la política de crecimiento con ahorro externo y propone una política macroeconómica basada en la austeridad fiscal, tasas de interés moderadas y competitividad por medio de la neutralización de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. En la Parte II, el tema central es la macroeconomía del desarrollo del tipo de cambio. Pongo el foco en el tipo de cambio porque creo que es la variable macroeconómica más estratégica para el desarrollo económico, y también porque ha sido en torno a él que desarrollé mi investigación durante los últimos nueve años. En el Capítulo 1 analizo la globalización y la convergencia, y sostengo que contrariamente a lo que afirma el globalismo neoliberal, los “estados-nación” no han perdido importancia, sino que han adquirido mayor relevancia estratégica en virtud de que la creciente interdependencia que caracteriza a la globalización tiene origen en la intensa competencia que deben enfrentar. Esta competencia se da no sólo entre empresas comerciales en busca de beneficios y oportunidades de expansión, sino también entre “estados-nación” en procura de mayores tasas de crecimiento. La discusión presupone que la competencia entre países ricos y países con ingresos medios es un juego de suma positiva, pero en el corto plazo algunos jugadores ganan más que otros.

La idea principal del Capítulo 2 es que una estrategia de desarrollo nacional es la clave para promover el crecimiento.

Al invertir, los empresarios no están tan pendientes del respeto del derecho de propiedad y de los contratos, sino que buscan oportunidades de inversión rentables. El papel de los acuerdos informales que constituyen estas estrategias de desarrollo nacional es precisamente generar esas oportunidades. Cuando una nación es capaz de formular una estrategia de desarrollo nacional cuenta con un conjunto de normas, políticas, compromisos, orientación y rutinas que garantizan a las empresas comerciales una demanda interna y externa sostenida. Las tasas de crecimiento aseguradas de los países que han completado su revolución capitalista son moderadas. Para lograr tasas más altas y converger gradualmente hacia los niveles de crecimiento de los países ricos, los países en desarrollo deben encarar estrategias de desarrollo nacionales, donde el estado y la administración o gobierno respectivo actúen como intermediarios entre las clases y grupos sociales.

¿Qué estrategia probará ser efectiva? Analizo esta cuestión en el Capítulo 3, donde comparo el nuevo desarrollismo adoptado por los países asiáticos que han venido creciendo a gran ritmo con el viejo desarrollismo nacional que lograra promover el crecimiento económico en Latinoamérica entre las décadas de 1930 y 1980, pero que luego desnudó sus limitaciones. Después de la gran crisis de la década de 1980, la ortodoxia convencional ha estado ofreciendo a los países en desarrollo una estrategia de estabilización y crecimiento. No obstante, no sorprende que no logre generar crecimiento, ya que se trata de una estrategia propuesta por países competidores y el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y los grandes bancos comerciales internacionales. Observando las altas tasas de crecimiento de los dinámicos países asiáticos, he identificado la nueva estrategia desarrollista como un "tipo ideal" en el sentido de Weber. Me concentré en los países con ingresos medios porque estos ya casi han completado sus revoluciones industriales, cuentan con una importante clase empresaria y una gran clase media, pero continúan sin desarrollarse debido a su bajo nivel de ingresos per cápita y al ca-

rácter dualista de sus sociedades, que implica la exclusión de grandes sectores de la población de los beneficios del desarrollo económico. ¿Cuáles son las características del nuevo desarrollismo? Si la contra-estrategia neoliberal es ineficaz, ¿significa esto que propondré nostálgicamente el retorno al viejo desarrollismo —es decir, a la protección de la industria naciente y a la fuerte intervención estatal en la economía?—. No, no es así. La industria manufacturera de los países con ingresos medios ya no es una industria naciente, y la etapa de acumulación originaria (donde una función primordial del estado consistía en forzar el ahorro) ya ha quedado en el pasado. El desafío que enfrentan los países con ingresos medios es el rechazo de la política macroeconómica postulada por la ortodoxia convencional y su reemplazo por otra más efectiva propuesta por el nuevo desarrollismo. La política fiscal debe ser austera, pues los déficits públicos keynesianos son permitidos sólo temporalmente; la tasa de interés debe ser moderada, conforme lo establece la ley que creó el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos. Y el tipo de cambio debe ser competitivo para permitir que las industrias locales competentes tengan acceso a los mercados externos. Para neutralizar la sobrevaluación de la moneda y garantizar tasas de interés moderadas (variables según la política monetaria), el nuevo desarrollismo propone una política de crecimiento con ahorro interno y, de ser necesario, el control del ingreso de capitales. El capítulo termina con un estudio empírico que demuestra que los países que cuentan con una estrategia nacional basada en el ahorro interno y el equilibrio fiscal crecen a mayor velocidad que los que siguen la ortodoxia convencional.

Los cuatro capítulos restantes que conforman la segunda parte están dedicados al tipo de cambio. Ciertamente, existen otros factores que contribuyen u obstaculizan el crecimiento económico, pero el tipo de cambio es el de mayor relevancia estratégica. Los demás precios macroeconómicos, como la tasa de interés o la tasa de crecimiento, y otras variables como la educación, la acumulación de capital, el avance tecnológico y

las instituciones son igualmente importantes. Pero mientras existe abundante bibliografía acerca de la función que desempeñan estas variables en el desarrollo económico, ello no sucede con el tipo de cambio. Si bien es cierto que se han realizado varios estudios sobre regímenes de cambio y la volatilidad del tipo de cambio, estos factores no resultan tan relevantes para los países en vías de desarrollo como el nivel del tipo de cambio o, más precisamente, su tendencia a apreciarse excesivamente. La falta de neutralización de esta sobrevaluación crónica por la política económica conduce a crisis de la balanza de pagos y dificulta el desarrollo económico en tanto reduce las oportunidades de inversión orientadas a la exportación. Analizo esta tendencia en el Capítulo 4, introductorio de los dos capítulos restantes. En el Capítulo 5 examino el mal holandés –una seria falla del mercado sobre la cual el mercado no ejerce ningún tipo de control–. Esta gran falla del mercado que también llamamos la “maldición de los recursos naturales” deriva de la existencia en un país de recursos naturales abundantes y de bajo costo –principalmente petróleo pero también varios otros recursos– que pueden ser exportados a un tipo de cambio sustancialmente más apreciado o menos competitivo que el de otros bienes que el mismo país está en condiciones de producir empleando la mejor tecnología disponible a nivel mundial. Estas rentas ricardianas benefician al país en el corto plazo, pero a la larga se convierten en una maldición porque tornan inviables las inversiones en todas las industrias de intercambio salvo en aquella que causa el mal. Ofrezco una explicación de este problema que se origina en la sobrevaluación del tipo de cambio y extiende su alcance hacia los países que cuentan con mano de obra barata como China. La condición para ello es que el abanico salarial de los países en desarrollo sea sustancialmente más amplio que el de los países desarrollados. Existen formas de neutralizar el mal, pero no son simples. Considerando que es consistente con el equilibrio de la cuenta corriente, si los países deciden neutralizarlo depreciando sus monedas como hicieron China y Noruega,

los países ricos se verán forzados a experimentar grandes déficits de cuenta corriente. En el modelo que presento en este libro, el mal holandés se caracteriza por la existencia de dos tipos de cambio de equilibrio: el “tipo de cambio de equilibrio corriente”, que equilibra la cuenta corriente, y el “tipo de cambio de equilibrio industrial”, que hace competitivas a las empresas comerciales que emplean tecnología de avanzada. De esta manera, la neutralización del mal implica necesariamente un superávit de cuenta corriente que tendrá como contrapartida un déficit de cuenta corriente en los países desarrollados o, más ampliamente, en los países que no derivan beneficios de rentas ricardianas. Si bien la neutralización del mal en los países que obtienen simultáneamente ventajas y desventajas a causa del mal es sólo parcial, esta consecuencia está comenzando a observarse. Los grandes superávits de cuenta corriente de los países en desarrollo y la creación de fondos soberanos que tienen como contrapartida el déficit de Estados Unidos son manifestaciones de esta neutralización parcial. Son la consecuencia lógica del modelo simple aquí desarrollado. En este libro me limito a definir el problema más que a brindar una solución. En virtud de la naturaleza ‘ganar-ganar’ de la competencia capitalista global, los países ricos no serán menos ricos si los países en desarrollo son capaces de neutralizar la tendencia a la sobrevaluación de sus tipos de cambio. Sin embargo, en la medida que demuestren ser capaces de llevar a cabo esta difícil tarea (como veremos, los obstáculos internos a la neutralización son muchos), los cambios en la titularidad de los activos serán inevitables.

En los Capítulos 6 y 7 analizo la política de crecimiento con ahorro externo —la estrategia central prescrita por la ortodoxia convencional para los países en desarrollo—. En el Capítulo 6 muestro de qué manera el ahorro externo o los déficits de cuenta corriente aprecian la moneda local y llevan a una tasa generalmente alta de sustitución de ahorro interno por ahorro externo. Critico una idea que parece obvia: “los países ricos en capital deberían transferir su capital hacia los países

pobres”. Esto puede ser cierto en el caso de los países pobres, y respecto de los empresarios para quienes el crédito es condición esencial para financiar la innovación y la inversión. Pero para los países con ingresos medios, esto no es así casi con seguridad, debido a la existencia del tipo de cambio. Por lo general, los flujos entrantes de capital provocan la valorización de la moneda local y consecuentes aumentos artificiales de los salarios y del consumo interno, lo que lleva al reemplazo del ahorro interno por el ahorro externo. Como se verá más adelante, la política de incurrir déficit crónicos de cuenta corriente tiene sentido sólo en períodos específicos cuando un país ya está experimentando un rápido crecimiento debido a otros motivos. En esa situación, el ahorro externo puede derivar en un aumento de la inversión en lugar del aumento del consumo. Pero la política de crecimiento con ahorro externo no se limita a elevar el consumo a expensas de la inversión; también causa fragilidad y crisis financieras —específicamente, crisis de la balanza de pagos—. Este es el tema que abordaré en el séptimo y último capítulo del libro, con acento en las crisis financieras de la década de los '90.

MACROECONOMÍA ESTRUCTURALISTA DEL DESARROLLO

La edición en español de este libro es exactamente igual a la edición en portugués y en inglés y contiene un capítulo más que la edición francesa. Sin embargo, entre el momento en que envié a publicar las tres primeras versiones de este libro y aquél en que el Instituto Torcuato di Tella y la editorial Siglo XXI se interesaron en publicar esta versión en español, encontré un nombre para la teoría detrás del nuevo desarrollismo: “macroeconomía estructuralista del desarrollo”. Invitado por Osvaldo Sunkel para escribir un artículo para la *Revista de la Cepal* sobre el nuevo desarrollismo (Bresser-Pereira 2010), utilicé este nombre para el conjunto de teorías que vengo desa-

rrollando en el campo de la macroeconomía del desarrollo. Naturalmente, no desarrollé esas ideas de manera aislada, sino que han sido elaboradas por una serie de macroeconomistas estructuralistas amigos entre los cuales, por citar apenas algunos que pertenecen a mi generación, puedo mencionar a Aldo Ferrer, Amit Bhaduri, Arturo Guillén Romo, Arturo O'Connell, Gabriel Palma, Jaime Ros, James Galbraith, Jan Kregel, José Antonio Ocampo, Lance Taylor, Luiz Gonzaga Belluzzo, Michel Aglietta, Osvaldo Sunkel, Ricardo Ffrench-Davis, Robert Boyer, Robert Wade, Roberto Frenkel y Yoshiaki Nakano, y por un gran número de macroeconomistas keynesianos más jóvenes, entre ellos, en Brasil e Argentina apenas, Franklyn Serrano, João Sicsú, José Luís Oreiro, José María Fanelli, Luiz Fernando Cardim de Carvalho, Luiz Fernando de Paula, Martín Ripetti, Nelson Barbosa, Paulo Gala y Ricardo Carneiro.

Tanto la teoría estructuralista latinoamericana como, más ampliamente, la teoría económica del desarrollo, tuvieron su apogeo entre los años 1950 e 1960, cuando la primera definió el carácter imperialista de la relación centro-periferia, formuló las críticas a la ley de las ventajas comparativas del comercio internacional a través de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, justificó la intervención del estado para promover la industrialización y abogó por una alianza nacional de empresarios, burócratas públicos, clases medias y trabajadores para promover la revolución nacional y la industrialización de los países de Latinoamérica. Desde fines de la década de los '60, sin embargo, el estructuralismo latinoamericano fue atacado por la teoría de la dependencia que, al negar la posibilidad de existencia de burguesías nacionales, afirmaba la inviabilidad de revoluciones nacionales en los países latinoamericanos. Se trataba, naturalmente, de una equivocación. En Latinoamérica, las burguesías no tienen la autonomía que demostraran en Europa y en Estados Unidos para llevar a cabo sus revoluciones nacionales, ni la autonomía de que disponen hoy en los países asiáticos dinámicos. Son burguesías ambiguas, contradictorias, nacional-dependientes: en cier-

tos momentos se identifican con el interés nacional; en otros, no. A fines de la década de los '80, se rindieron a la ortodoxia convencional porque fueron debilitadas por la gran crisis de deuda externa de los años 1980, y porque después del colapso de la Unión Soviética la hegemonía neoliberal devino abrumadora en los '90. No obstante, el fracaso de las reformas neoliberales y la crisis financiera mundial de 2008 crearon espacios en toda Latinoamérica para que surgieran movimientos nacionales y para que las burguesías nacionales volvieran a asociarse con las burocracias públicas en la lucha por el desarrollo nacional. Es dentro de ese contexto de renacimiento que surge el nuevo desarrollismo y la macroeconomía estructuralista del desarrollo. Como demostré en un artículo que será publicado en el N° 101 de la *Revista de la Cepal* (Bresser-Pereira y Gala, 2010), de las ocho tesis que Ricardo Bielschowsky identificó en la teoría estructuralista de los años '50 y '60, la macroeconomía estructuralista del desarrollo conserva cinco: (1) la tendencia al deterioro de los términos de intercambio; (2) el rol central, si bien modificado, del estado en la promoción del desarrollo económico; (3) el carácter estructural del desarrollo; (4) el entendimiento de que el subdesarrollo no es una etapa anterior del desarrollo sino el resultado de la relación centro-periferia o del imperialismo; (5) la oferta ilimitada de mano de obra que reprime los salarios y que en este libro identifiqué como la tendencia estructural de los salarios a crecer a menor ritmo que la productividad, causando la insuficiencia de la demanda interna. Asimismo, introduce cuatro nuevas tesis de carácter más macroeconómico: (6) el papel central del tipo de cambio para el desarrollo, que, de tratarse de un tipo de cambio de equilibrio o competitivo, genera demanda externa para las empresas nacionales eficientes o que utilizan tecnología de primer nivel mundial; (7) la tendencia estructural a la sobrevaluación del tipo de cambio en los países en desarrollo; (8) un nuevo modelo de mal holandés originado en las rentas ricardianas y caracterizado por dos tipos de cambio de equilibrio: "corriente" e "industrial"; (9) la crítica al creci-

miento con ahorro externo o la afirmación de que el desarrollo puede y debe ser financiado con ahorro externo; y (10) la tesis de que el equilibrio razonable de la economía depende de la responsabilidad cambiaria y fiscal, o de negar los dos tipos de populismo económico: los déficits de cuenta corriente crónicos en que incurren los estados-nación, que son manifestación del populismo fiscal, y los déficits públicos crónicos de sus aparatos de estado, que constituyen populismo fiscal si elevan el nivel de endeudamiento del país o de su respectivo estado.

Todas estas tesis forman un todo teórico coherente que considero merece el nombre de macroeconomía estructuralista del desarrollo. En este libro me ocupo principalmente las tesis 6 a 10, que analizan el tipo de cambio de equilibrio macroeconómico, porque son tesis relativamente originales —ciertamente poco discutidas en la bibliografía del desarrollo—. No utilicé en el libro la expresión macroeconomía estructuralista del desarrollo, pero sí en esta introducción, pues entiendo que de esta forma facilitaré la comprensión del lector del contenido y significado del libro.

MÉTODO Y AGRADECIMIENTOS

El método que empleo en este libro es histórico-deductivo. Combino la perspectiva de largo plazo sobre desarrollo capitalista que hallamos en la economía política clásica, particularmente en Marx y en la economía del desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial, con la teoría macroeconómica de Keynes. Estos autores emplearon el mismo método empírico, que combina la observación, es especial de nuevos hechos históricos, con la teoría existente para arribar a nuevos modelos —modelos abiertos capaces de explicar sistemas abiertos e históricos—. No hay obstáculos para combinar un análisis a largo plazo como el clásico con un análisis keynesiano de corto plazo, porque cuando analizamos el desarrollo económico el cre-

cimiento en el largo plazo es la suma de períodos de crecimiento más cortos. Además, una línea de pensamiento complementa a la otra: el lado de la oferta clásico se completa con el lado de la demanda de Keynes. El método histórico-deductivo es empírico; por ende, se supone que los modelos pueden confirmarse por medio de tests econométricos siempre que sea posible.

Los conceptos de este libro fueron desarrollados mientras elaboraba ciertos documentos teóricos sobre macroeconomía del desarrollo, y se acercan al modelo macroeconómico para la economía brasileña diseñado en *Developing Brazil* (Bresser-Pereira 2009a). Los Capítulos 1, 2 y 4 fueron escritos especialmente para este libro. Los otros cuatro han sido publicados recientemente en medios académicos: Capítulos 3 (Bresser-Pereira 2006), 5 (Bresser-Pereira 2008), 6 (Bresser-Pereira y Gala 2008) y 7 (Bresser-Pereira, Gonzales y Lucinda 2009). Jan Kregel, Pierre Salama, Robert Boyer y Yoshiaki Nakano me han brindado gran apoyo para escribir este libro. También quiero agradecer a Adam Przeworski, Aldo Ferrer, Edwin Le Heron, Fernando Ferrari Filho, Gabriel Palma, Ha-Joon Chang, Helcio Tokeshi, Ignacy Sachs, Jan Kregel, José Luiz Oreiro, Julio Lopes, K. S. Jomo, Luiz Fernando de Paula, Marcio Holland, Osvaldo Sunkel, Paul Davidson y Ricardo Ffrench-Davis, y a mis alumnos (y actuales colegas) Nelson Marconi, Carmen Varela y Alexandra Strommer de Godoi por sus comentarios y sugerencias. Cecilia Heise tuvo a su cargo la revisión del manuscrito. Mi principal deuda es con mi esposa para toda la vida, Vera.

GLOBALIZACIÓN Y CONVERGENCIA

Contrariamente a lo que muchos creen, la globalización y los “estados-nación” no son fenómenos opuestos, sino que forman parte de un mismo universo, el universo del capitalismo contemporáneo. “Globalización” es un término discutible, ya que el proceso que caracteriza al desarrollo capitalista reciente ha aumentado en lugar de disminuir la relevancia internacional de los “estados-nación”, pues la mayor competencia entre ellos por tasas de crecimiento económico más altas ha elevado su importancia estratégica para las respectivas naciones. A principios de la década de 1990, poco después de la caída del comunismo, la globalización fue presentada como un indicador de la hegemonía de Estados Unidos y de la afirmación de un único camino hacia el desarrollo económico —el camino liberal del consenso de Washington o de la ortodoxia convencional—.³ Por otro lado, los economistas y políticos identificados con la nueva hegemonía sostenían que la globalización sería beneficiosa para todos. Martin Wolf (2004: 4) resumió esta

³ No tengo simpatía por la ortodoxia, que es una manera de renunciar a nuestra facultad de pensar, pero rechazo el adjetivo “heterodoxo”, que a menudo se aplica a los economistas que renuncian a la influencia o a la posibilidad de implementar sus ideas y políticas, reservándose para sí el papel de oposición minoritaria eterna. Un buen economista no es ni ortodoxo ni heterodoxo, sino pragmático: puede dar forma a una buena política económica sobre la base de una teoría abierta y simple que lo fuerza a pensar y decidir constantemente bajo condiciones de incertidumbre.

postura: “El problema no es el exceso de globalización sino su falta.” En la misma línea, el Banco Mundial (2002) publicó un informe donde destacó el éxito de la globalización para promover la convergencia y la disminución de la pobreza. Para justificar esta conclusión, dividió a los “estados-nación” en tres grupos –países ricos, países en desarrollo más globalizados y países en desarrollo menos globalizados– y demostró que en la década de 1990, mientras la tasa de crecimiento per cápita de los países más ricos había aumentado a razón de alrededor del dos por ciento anual, y la tasa de crecimiento de los países en desarrollo más globalizados (que representaban aproximadamente 3.000 millones de personas) había crecido alrededor del cinco por ciento cada año, en los países menos globalizados estas tasas fueron negativas en aproximadamente el uno por ciento. A continuación, el informe elogia la globalización comercial y financiera, si bien reconoce un aumento en las crisis financieras. Es aquí donde radica mi desacuerdo. Mientras considero que la *globalización comercial* es una oportunidad competitiva para los países con ingresos medios –una oportunidad para *converger*–, entiendo que la globalización financiera tiene por lo general consecuencias desastrosas para los países en vías de desarrollo, ya que les impide neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio.

No es sorprendente que los países “más globalizados” sean exitosos, ya que son al mismo tiempo los países “más capitalistas” –que ya han completado sus revoluciones capitalistas–. A diferencia de los países pobres, se trata de países con ingresos medios que cuentan con capacidad comercial y técnica combinada con mano de obra barata, lo que les brinda una ventaja en la competencia internacional. Sin embargo, entre estos países debemos diferenciar a los de rápido crecimiento de los crecimiento lento –debemos distinguir a los países que cuentan con estrategias de desarrollo nacional propias de aquellos que no las tienen–. En este capítulo, mi propósito principal es debatir por qué la globalización comercial representa una oportunidad para los países con ingresos medios que muchos de

ellos están aprovechando, aunque otros no. Como veremos más adelante, mientras la globalización comercial constituye una oportunidad para los países con ingresos medios, la globalización financiera representa una amenaza. La liberalización del comercio está afectando sólo a los países pobres que continúan intentando dar comienzo a su proceso de industrialización y que poseen industrias nacientes.

La globalización comercial y la financiera tienden a moverse juntas, y siempre habrá economistas dispuestos a argumentar que es imposible separar una de la otra, pero la experiencia demuestra que muchos países, especialmente los asiáticos, han sido capaces de individualizarlas. La condición que convierte a la globalización comercial en una oportunidad para un país en desarrollo en lugar de una amenaza es que éste sea capaz de neutralizar los aspectos negativos de la globalización financiera, especialmente la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Esta tendencia, que abordo en mayor detalle en los tres últimos capítulos de esta obra, deriva principalmente de dos características estructurales de los países en desarrollo: el mal holandés, que afecta a prácticamente todos los países en desarrollo, y la predilección del capital extranjero por las mayores tasas de beneficio y de interés generalmente vigentes en esos países. El mal holandés es una falla del mercado especialmente grave porque provoca la apreciación del tipo de cambio sin afectar el balance de la cuenta corriente, de manera que la sobrevaluación puede adquirir carácter permanente. Por su parte, la atracción estructural del capital externo también aprecia la moneda local, pero esto podría no ser tan malo si ese capital aumentara la tasa de inversión del país. Sin embargo, conforme se analizará en los Capítulos 6 y 7, no es éste el caso; en lugar de generar exceso de deuda externa y crisis de la balanza de pagos, la política de crecimiento con ahorro externo promueve la sustitución del ahorro interno por ahorro externo, de modo que el país se endeuda pero no crece. Si el país logra neutralizar esta tendencia del tipo de cambio a la sobrevaluación conservando el control de los flujos financieros, ofrecerá oportuni-

dades atractivas para las inversiones orientadas a la exportación y crecerá a buen ritmo; de lo contrario, se retrasará.

La globalización es un fenómeno histórico abarcador y, por lo tanto, contradictorio. Algunas de las contradicciones, como las luchas de clase que caracterizaron las primeras etapas del desarrollo capitalista, perdieron importancia relativa en la era de la globalización; otras, como la contraposición entre países ricos con mano de obra cara y países con ingresos medios y mano de obra barata aumentaron su importancia. Es a la luz de esta última contradicción y de las nuevas funciones desempeñadas por los “estados-nación” en el marco de la globalización que examino en este capítulo el problema de la convergencia. En tanto la globalización implique un *aumento sustancial de la competencia* entre países o “estados-nación”, debemos conocer cómo compiten, cómo definen sus estrategias de desarrollo nacional y de qué manera esta competencia afecta y modifica el propio sistema económico mundial. Para analizar este aspecto, el enfoque a adoptar será económico, pero también deberá ser político, ya que todo sistema de mercado donde exista competencia regular es al mismo tiempo un sistema de cooperación que define las reglas del juego competitivo.

LA ETAPA ACTUAL DEL CAPITALISMO

La globalización es, al mismo tiempo, un proceso continuo de transformación —el proceso de integración económica, social y política acelerada que el mundo ha estado experimentando desde la década de 1970— y el nombre de la etapa actual del sistema económico capitalista. Es el sistema económico en que todos los mercados nacionales se abren y todos los “estados-nación” comienzan a comportarse de acuerdo con la lógica de acumulación y competencia capitalista. La naturaleza dinámica de esta etapa, que refleja la extraordinaria velocidad del cambio tecnológico, sale a la luz a través del propio nombre que se le ha dado —un nombre cuyo sufijo “ización” lleva im-

plícita la idea del cambio—. Su fundamento tecnológico es la reducción de los costos de transporte y, particularmente, la revolución informática, que aceleró y abarató drásticamente las comunicaciones y la transferencia de activos financieros. Esta revolución tecnológica, al facilitar la creación e integración de mercados a nivel mundial, promovió por una parte el aumento de la competencia económica mundial y por la otra la reorganización de la producción, con el auspicio de las multinacionales. A medida que creció la apertura de las economías nacionales, su competitividad internacional devino condición necesaria para avanzar en el desarrollo económico.

En la globalización, los “estados-nación” continúan siendo la *unidad político-territorial fundamental*. Esto resulta más claro si consideramos dos definiciones de globalización —una fuerte y otra débil—. Según la primera, la globalización es la etapa del capitalismo donde prolifera la competencia económica entre estados nacionales en pos de mayores tasas de crecimiento. Si el lector cree que esta definición es fuerte, aquí tiene una alternativa: la globalización es la competencia económica a nivel mundial entre corporaciones apoyadas por sus correspondientes “estados-nación”. En ambos casos resulta claro que el estado nación continúa desempeñando un papel estratégico en la globalización. Existe una tercera definición —la globalización como competencia a nivel mundial entre corporaciones “sin” el apoyo de sus correspondientes “estados-nación”—. De hecho, existen corporaciones, particularmente de consultoría, que son genuinamente multinacionales: Hirst y Thompson (1996) las consideran “corporaciones genuinamente transnacionales”.⁴ Pero la

⁴ Para Hirst y Thompson (1996), las corporaciones “multinacionales” son aquellas que conservan una base nacional y están sujetas a regulación y control por sus países de origen, mientras que las corporaciones “transnacionales” poseen capital totalmente libre, sin identificación nacional específica y con una gerencia internacional potencialmente inclinada a ubicarse y reubicarse en cualquier lugar del mundo que le ofrezca retornos mayores o más seguros.

enorme mayoría de las “multinacionales” son corporaciones nacionales, pues están controladas por el capital y el conocimiento de uno o dos países. Prueba de ello son las actividades que los embajadores de los países ricos desarrollan en los países en desarrollo. Cada embajador conoce con precisión cuáles son “sus” corporaciones, es decir, las corporaciones cuyos intereses debe representar. Las conoce y no duda en proteger sus intereses, ya que es ésta una de sus dos funciones básicas y legítimas (la otra es proteger los intereses comerciales de su país). Estas corporaciones son multinacionales porque tienen presencia en muchos países, y no porque su propiedad esté dividida entre un número de países tan grande que las lleva a perder su origen nacional. Por lo tanto, podemos debatir cuál de las dos definiciones es la mejor —la fuerte o la débil—, pero lo que es indiscutible en cualquiera de ellas es la gran importancia estratégica de las naciones en la actualidad desde una perspectiva económica: es su decisión utilizar a sus gobiernos para formular e implementar una estrategia competitiva de carácter nacional. Por cierto, esto no significa que esté sosteniendo que los “estados-nación” compitan internacionalmente cual lo hacen las corporaciones. La competencia entre países tiene una lógica económica distinta. El proceso está a cargo de políticos, no de empresarios. El objetivo es lograr mayores tasas de crecimiento en lugar de mayores beneficios. La exigencia no proviene de los accionistas sino del electorado. Por otra parte, mientras las corporaciones son básicamente autónomas, las naciones no lo son, pues enfrentan el grave problema de la hegemonía ideológica externa. Las elites de los países en desarrollo se identifican más con las elites de los países ricos que con su propio pueblo. Así, cuando esto sucede, se repite el clásico proceso imperial por el que se asocia a las elites locales con el poder imperial. De esta manera, los países en desarrollo podrán competir efectivamente con los países ricos en la medida que sean capaces de rechazar esta asociación y de desarrollar

políticas económicas y reformas institucionales compatibles con los intereses del país.

Una cuarta definición que sigue la misma línea –aunque con la diferencia de que su origen no es neoliberal ni globalista sino marxista– sostiene que la lógica de la acumulación capitalista ha devenido global, que el capitalismo no tiene patria, que invierte donde las oportunidades de obtener beneficios son mayores y, una vez más, que el estado nación ha perdido autonomía e importancia. Esta teoría, un clásico dogma del socialismo internacional, tiene un aspecto esencialista inaceptable, aunque debemos reconocer la existencia de una ambigüedad básica en el capitalismo y en las empresas. Esta ambigüedad no reside en el hecho de que busquen obtener rédito dondequiera que se encuentre (conforme a la lógica del mercado), sino en que, políticamente, los capitalistas efectivamente sienten a veces que son agentes por encima de las naciones, pero también se aferran a éstas en busca de protección local o de apoyo para sus acciones internacionales. Esta ambigüedad suele ser mayor en los países en desarrollo que en los países ricos, en parte porque en los primeros los intereses nacionales con que se asocia a los empresarios tienen menor entidad que en los países más ricos, y en parte porque las sociedades de los países en desarrollo tienden a ser cultural e ideológicamente dependientes. No obstante, si bien los capitalistas y las corporaciones son ambiguos, los políticos que dirigen los “estados-nación” no lo son. Para ellos –salvo en países en desarrollo dependientes– no hay duda de que su obligación es proteger el capital, el trabajo y el conocimiento nacional. Saben que su elección y re-elección depende de su éxito en esta misión. Por ende, sus medidas nacionalistas son evidentes en el espacio internacional. Los estados de las naciones capitalistas siempre han reconocido fronteras, pero el capital a manudo las ignora; sin embargo, la democracia siempre es nacional, porque los políticos de países democráticos no tienen otra opción que representar a sus ciuda-

danos: así como no hay globalización política, no existe la globalización democrática.

Después de que la revolución capitalista convirtió a los “estados-nación” en entidades políticas y territoriales por excelencia, la competencia capitalista se convirtió en la ley económica fundamental —competencia que no se limita a las empresas, como supone la economía convencional o neoclásica, sino que involucra directamente a los “estados-nación”—. El sistema económico mundial se formó durante la era mercantilista, con el desarrollo de la tecnología de transporte marítimo y los grandes descubrimientos de nuevos territorios. Braudel (1979) y Wallerstein (1974) llamaron a este proceso de internacionalización, que se intensificó a partir del siglo XVII, “economía-mundo” y “sistema-mundo”, respectivamente. Sin embargo, se estaban refiriendo a sistemas parciales que en realidad no comprendían a todo el mundo. El capitalismo ya estaba entonces alcanzando nivel internacional, desde una perspectiva mercantilista que ponía el acento en el papel decisivamente económico de los “estados-nación”. Con la transición al capitalismo industrial, la organización territorial del mundo en términos de “estados-nación” tomó mayor velocidad, aunque el capitalismo global se materializó recién en el último cuarto del siglo XX, cuando el sistema mundial comenzó a abarcar toda la superficie de la Tierra. Nunca antes había sido tan amplio el capitalismo, y nunca antes había sido tan dominante este tipo de organización política y territorial independiente —el estado nación— y, como veremos, nunca antes había sido más estratégica la función del estado nación. Entre mediados del siglo XVII, cuando los tratados de Westfalia marcaron la formación del sistema europeo de estados nacionales, y el siglo XX, la competencia entre estados devino cada vez más económica, pero se la combinó con la rivalidad militar en tanto resultara necesario o conveniente recurrir a la fuerza para definir y expandir las fronteras del mercado nacional. Fue recién hacia fines del siglo XIX cuando la competencia económica adquirió predominancia. En la actualidad, en tiempos de

globalización, esta competencia domina cualquier otra relación, ya que todos los países centrales han fijado sus fronteras y dejaron de amenazarse con el inicio de hostilidades.⁵

Con la Revolución Industrial y la máquina de vapor, el capitalismo mercantil se convirtió en capitalismo industrial, y dio origen a fines del siglo XIX a lo que algunos han dado en llamar la “primera globalización” (Nogueira Batista Jr. 1998; Berger y Robert 2003). La Gran Depresión de la década de 1930 puso freno al proceso de globalización. Se reconoció la falencia de las políticas liberales de ese entonces, y las economías nacionales se cerraron, aunque esto no impidió que el proceso de transformación política y social continuara adelante y se acelerara, como durante la Segunda Guerra Mundial. El desarrollo económico había recibido un nuevo impulso. Durante el siglo XX, las tasas de crecimiento de los países capitalistas prácticamente doblaron a las del siglo anterior. Este acelerado crecimiento de la productividad o del ingreso per cápita fue probablemente consecuencia de cuatro factores. En primer lugar, las políticas macroeconómicas keynesianas permitieron a los mercados coordinar las economías, y al mismo tiempo limitaron sus crisis cíclicas. En segundo término, la mejor organización de los trabajadores hizo posible la redistribución del ingreso y el crecimiento del mercado interno. Tercero, el desarrollo económico continuó acelerándose, en una primera fase caracterizado por la producción en serie y la línea de montaje (características que definen el modelo fordista) y, luego, por la revolución informática que caracterizaría la etapa de la globalización. En cuarto lugar, se encomendó el control de las principales empresas a administradores profesionales, y se es-

⁵ Como un síntoma de esta competencia, en un suplemento publicado en *Le Monde*, “*Les Cahiers de la Competitivité*”, auspiciado por la industria francesa (29 de agosto de 2007), la primera historia comienza con la siguiente oración: “Resulta esencial para Francia conservar su posición mundial y asegurar la competitividad de sus empresas.”

tablecieron estándares de eficiencia administrativa más altos. El capitalismo profesional ha modificado el propio concepto de capital.

Esta última causa de mayores tasas de crecimiento se relaciona con la principal transformación social del siglo XX: la expansión de la burocracia y su transformación en una clase social profesional, junto a la burguesía y la clase trabajadora. A medida que el trabajo comenzó a desarrollarse fuera de la unidad familiar y principalmente en organizaciones burocráticas (como las grandes empresas), surgió una nueva clase media profesional o tecno-burocrática entre la clase capitalista y la clase trabajadora. Se trataba del “capitalismo profesional” o “capitalismo cognitivo” (en lugar del “capitalismo empresarial”) —una forma de capitalismo caracterizada por altas tasas de aumento de la productividad, donde profesionales o tecno-burocratas tienen a su cargo la gestión y expansión de grandes empresas, transformando el concepto de capital—. En el siglo XIX, la teoría económica clásica definió el capital como un adelanto de salarios a los trabajadores anterior a la venta de la producción correspondiente; el capital era entonces esencialmente capital de trabajo. Con el desarrollo de la gran industria manufacturera capitalista a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se entendía principalmente como capital la medición del capital accionario de cada corporación. Hacia la segunda mitad del siglo XX, no obstante, en el marco del capitalismo cognitivo, el capital ya no es fijo, sino que consiste en el valor presente del flujo de caja de la corporación, conforme a una tasa de retorno considerada convencionalmente razonable; a efectos de calcular el capital de una empresa, los analistas e inversores del mercado de capitales descuentan su flujo de caja a la tasa de retorno convencionalmente aceptada en los mercados financieros. Este nuevo concepto se corresponde con el gran poder conseguido por los altos ejecutivos profesionales y con el papel más estratégico que estos comenzaron a jugar, asociados con la clase capitalista y al mismo tiempo en una constante lucha con ésta por poder y privilegios. Por medio de una

gestión competente, los ejecutivos pueden aumentar el flujo de caja de una empresa, pero también pueden reducir dicho flujo y el capital de los accionistas si su gestión no es exitosa.

Con relación a la producción, el siglo XX comenzó con la gran revolución fordista o la revolución de la producción estandarizada y la línea de montaje, y terminó con la producción flexible y tercerizada que predominaría en la globalización. Políticamente, el estado dejó de ser meramente liberal para convertirse, en Europa, en el “estado social” o “estado de bienestar”, democrático y garante de los derechos sociales.⁶ Por lo tanto, la transición hacia el capitalismo profesional, el fordismo, y finalmente hacia el estado social marcaría los tres primeros cuartos del siglo XX. Sin embargo, en la década de 1970, el fin de la convertibilidad del dólar, la primera crisis del petróleo de la OPEP, el aumento generalizado de los precios de los commodities y la estanflación causada por la inflación de costos resultante de presiones de los sindicatos pusieron fin a 30 años de alto crecimiento y reducción de la desigualdad —los “30 años de gloria”—.

La razón principal del fin de esta era dorada fue la caída de las tasas de crecimiento económico y de beneficios en Estados Unidos en la década de 1970. La reacción que tuvo lugar en la década de 1980 definió una nueva ideología que le daría nuevas fuerzas —el neoliberalismo: en lugar del estado, sería el mercado quien en adelante coordinaría la economía—. Sin embargo, este cambio en el campo de las ideas políticas coincidió con la materialización gradual de una nueva etapa del capita-

⁶ Las democracias modernas son llamadas habitualmente “democracias liberales” en Estados Unidos. En mi terminología, llamo al estado que surgió a comienzos del siglo XX, cuando la mayoría de los países ricos adoptaron el sufragio universal, Estado Democrático Liberal; después de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, y particularmente en los países europeos más adelantados, el fuerte aumento de los servicios sociales y científicos provistos por el estado lo transformaron en el Estado Democrático Social.

lismo —la etapa de la globalización o capitalismo global— donde todos los mercados son abiertos y la competencia capitalista abarca todo el mundo. El régimen regulatorio fordista ha dejado paulatinamente de caracterizar a las economías capitalistas más avanzadas, cuyos avances técnicos son ahora liderados por la revolución informática; los métodos de producción se han flexibilizado y se ha generalizado la tercerización de las actividades. En el marco de la nueva ideología dominante, el Estado Social, con su componente fordista y keynesiano, sufre fuertes ataques, ya que habría contribuido al aumento de los salarios y beneficiado excesivamente a los trabajadores, y provocó en la década de 1970 una sacudida en los beneficios y la caída de las tasas de crecimiento. Más generalmente, como sostuvo Correa de Moraes (2006: 29), es el propio estado, que ostenta el monopolio de la ley, de la extracción de recursos para consumo colectivo y de la coerción legítima, el que es atacado por el mercado. Así, se establece una falsa dicotomía entre estado y mercado, cuando en realidad un mercado fuerte es viable únicamente si el estado es igualmente fuerte o capaz.⁷

En cuanto a la política pública, los nuevos tiempos neoliberales han sido marcados por cuatro intentos, algunos fallidos y otros exitosos: (1) el intento fallido por formular una política macroeconómica neoclásica como alternativa a la keynesiana;⁸ (2) el intento exitoso por privatizar las corporaciones estatales de los países en desarrollo; (3) el intento parcial-

⁷ Esta circunstancia, curiosamente, ha sido reconocida por Francis Fukuyama (2004), quien atribuye el fracaso de las políticas del consenso de Washington en los países en desarrollo al hecho de que dichas políticas intentaron debilitar sus estados nacionales.

⁸ Fue un intento fallido porque los bancos centrales y, más ampliamente las autoridades económicas adoptaron políticas monetarias neoclásicas sólo retóricamente, y continuaron orientados fundamentalmente hacia el enfoque keynesiano. No obstante, siguieron las políticas de desregulación neoliberal que fueron causa directa de la gran crisis bancaria de 2007-08.

mente exitoso por incorporar flexibilidad a las relaciones laborales (que no pudo completarse abandonando las políticas sociales que habían caracterizado el Estado Social sino que, por el contrario, aumentó el gasto social, lo que en Europa se ha dado en llamar “flexiguridad”); (4) y por el fallido intento de promover el desarrollo económico por medio de reformas orientadas al mercado y de políticas macroeconómicas “ortodoxas”. Esto no se debió tanto a que las reformas económicas no causan efectos en el corto plazo, sino principalmente a que las políticas macroeconómicas de la ortodoxia convencional eran opuestas a lo que se suele considerar una política macroeconómica adecuada en los países avanzados; no se caracterizaban por tener tasas de interés moderadas y tipos de cambio competitivos sino, por el contrario, por altas tasas de interés y tipos de cambio no competitivos o sobrevaluados.

Desde entonces, hemos sido testigos al nivel de la teoría económica de la preeminencia de la teoría neoclásica basada en las expectativas racionales y, a nivel ideológico, del predominio del neoliberalismo (un nuevo y radicalizado neoliberalismo económico, provisto de un amplio programa de reformas) combinado con su expresión externa, el “globalismo”. Según el nuevo credo neoliberal, los gobiernos deben implementar reformas en el mercado, dirigidas por un lado a la desregulación económica, el descenso del gasto social y la flexibilización de los contratos de trabajo para reducir los salarios en los propios países ricos, y por el otro encaminadas a la liberalización comercial y financiera para atemperar el nacionalismo desarrollista de los países de ingresos medios que alcanzaron la industrialización y que, a partir de la década de 1970, exportaron competitivamente bienes manufacturados.

Las nuevas ideas han enfrentado claramente cierta resistencia en los países en desarrollo. Sin embargo, ya en la década de 1980, los países en desarrollo que habían aceptado sin reservas en los '70 la política de crecimiento con ahorro externo prescripta por los países centrales, particularmente de Latinoamérica y África, se precipitaron hacia la gran crisis de la

deuda externa y perdieron poder en el campo de las relaciones internacionales.⁹ Por otro lado, a finales de los '80, la Unión Soviética, incapaz de continuar aumentando su productividad después de la fase de crecimiento basada en la industria pesada, colapsó. Desde finales de la década de 1980, los países en desarrollo se sometieron uno a uno al consenso de Washington. Las únicas excepciones son algunos países asiáticos que permanecen fieles a su propia estrategia de desarrollo capitalista.

Con el debilitamiento de sus competidores y oponentes, la hegemonía neoliberal estadounidense alcanzó su punto más alto en la década de 1990. Como consecuencia de ello, la globalización, que ya estaba comenzando gracias a la revolución tecnológica que redujo los costos del transporte y las comunicaciones, cobró fuerza con las reformas liberalizadoras que comenzaron a sucederse. Tenemos, entonces, la transición del capitalismo fordista al actual capitalismo global. *La globalización, sin embargo, es un proceso histórico real, no un fenómeno ideológico.* Aun si podemos hablar de una "globalización neoliberal" o "capitalismo neoliberal", dado que el neoliberalismo surgió junto con la globalización, es importante distinguir claramente uno del otro. Si entendemos por globalización el nombre de la etapa actual del capitalismo, se desprende que no debe confundírsela con una ideología. El capitalismo global es la etapa del desarrollo capitalista posterior a los "30 años de oro del capitalismo" (1945-75) donde las personas y las empresas se relacionan con una frecuencia e intensidad tales que comienzan a conformar un único sistema económico, social y político mundial. Es el momento en que el capitalismo efectivamen-

⁹ En la década de 1970, los países de Latinoamérica, asociados con los asiáticos, se habían organizado como países "no alineados" bajo la bandera de la "Nueva Política Económica" para urgir a los países ricos a ofrecerles concesiones comerciales. Afectados por la crisis de la deuda externa, pasaron de la ofensiva a la defensiva en sus relaciones con los países ricos.

te se convierte en un sistema único que engloba a todo el mundo. Como etapa del capitalismo, la globalización comprende a cada esfera de la actividad humana: económica, social, política y cultural. Políticamente, la globalización se manifiesta en las naciones Unidas y en todos los tratados comerciales y políticos. Socialmente, una de sus manifestaciones más interesantes es el surgimiento de una sociedad civil global. Las manifestaciones culturales son varias. La globalización económica puede observarse desde la óptica de la producción, el comercio y las finanzas. La globalización comercial es el período en que todos los mercados nacionales presentan una apertura razonable y prácticamente todos los agentes económicos del mundo empiezan a orientarse por la lógica de la acumulación y la competencia capitalista. La globalización financiera es la instancia del desarrollo capitalista en que el avance de las comunicaciones favorece el impresionante aumento de los flujos de capital y conduce a una relativa integración financiera mundial; también es cuando los países en desarrollo que abren sus cuentas de capital (no todos lo han hecho) dejan de ejercer control sobre sus tipos de cambio. Por último, la globalización productiva es la etapa del desarrollo capitalista donde el sistema productivo se integra globalmente por medio de corporaciones multinacionales que reorganizan su producción en función de los costos relativos vigentes en todo el mundo. Hay entonces un fuerte aumento del intercambio intra-industrial e intra-empresa. La división internacional del trabajo ya no tiene lugar entre industrias sino dentro de las industrias –la producción de un mismo bien se distribuye entre varios países–. Este fenómeno ha sido denominado de muchas maneras, como ‘comercio intra-industria’, ‘tercerización (cuando hablamos de una multinacional que produce componentes en el extranjero; Blinder 2006), y ‘comercio de tareas’ (Grossmann y Rossi-Hansberg 2006) o ‘separación’ (cuando deseamos resaltar la división del trabajo; Baldwin 2006: 1). Estas dos últimas denominaciones implican con claridad que la división del trabajo a nivel internacional no es esencialmente una división de la

producción entre industrias o entre bienes y servicios, sino entre trabajadores. O, como lo plantea Baldwin, para quien la globalización es una segunda separación histórica, “esto significa que la competencia internacional –que solía darse principalmente entre empresas e industrias de distintos países– ahora tiene lugar entre trabajadores que desarrollan tareas similares en países distintos”.

Sólo es posible comprender el pobre desempeño económico de la mayoría de los países con ingresos medios y de los países ricos a partir de 1980 si consideramos las consecuencias perversas de, por una parte, la apertura financiera o globalización financiera y, por la otra, la financierización o desregulación de los mercados financieros sumada a la adopción salvaje de innovaciones financieras dirigidas a potenciar los beneficios. La apertura financiera y la política de crecimiento con ahorro externo están detrás del tipo de cambio no competitivo y las bajas tasas de crecimiento de la mayor parte de los países con ingresos medios; ésta es la estrategia adoptada por las elites económicas de los países ricos para aumentar sus utilidades manteniendo la dependencia financiera de los países en desarrollo y neutralizando su capacidad para competir. Éste es esencialmente el tema de este libro. A su vez, la financierización o el desarrollo de un capitalismo financiero, si bien se trata de un fenómeno de alcance global, consistió básicamente en una estrategia interna de los países ricos para aumentar los retornos de sus activos financieros. Para alcanzar este objetivo, brillantes y codiciosos financistas –profesionales con maestrías o doctorados obtenidos en prestigiosas universidades– se asociaron con rentistas capitalistas a efectos de elevar las bajas tasas de interés provocadas por una relativa abundancia de capital. Con este fin, llevaron adelante actividades especulativas clásicas y desarrollaron innovaciones financieras que distorsionaron por completo el objeto de las finanzas: sumar los ahorros de una cantidad de agentes y transformarlos en inversiones financieras y consumo a largo plazo. En lugar de ello, la fi-

nancierización implicó un enorme aumento de la riqueza financiera ficticia que aseguró mayores beneficios para los capitalistas así como generosas comisiones y bonificaciones a los financistas. La riqueza resultante fue ficticia porque no guardó relación con la producción: en Estados Unidos, la riqueza financiera aumentó desde 1980 alrededor de cuatro veces más que el PBI; las cifras de otros países son similares: y también demostró ser falsa porque, una vez desatada la crisis bancaria de 2008, esta riqueza se derritió. De esta manera, la globalización financiera que en un principio surgió como una fuente de riqueza inagotable y como una herramienta para mantener la dependencia de los países con ingresos medios, finalmente se volvió en contra de sus creadores y provocó una crisis financiera y económica comparable con la de 1929. En este libro no analizo este lado “interno” de la globalización financiera –la financierización y la crisis financiera de 2008–, sino su lado internacional –el referido a la apertura financiera de las economías de los países en desarrollo, la pérdida de control sobre sus respectivos tipos de cambio, el aumento artificial del consumo interno y el crecimiento de la inestabilidad financiera–.

En síntesis, a diferencia de la globalización comercial, que funciona bien si es regulada adecuadamente, la globalización financiera neoliberal fue una distorsión del capitalismo, una regresión reaccionaria con relación a los 30 años dorados (que son además los años de Bretton Woods y del estado social o de bienestar). En la era de la democracia –cuando la economía de mercado debería ser más eficiente o productiva, más estable y menos desigual– vemos surgir al capitalismo neoliberal y “financierizado”, donde caen las tasas de crecimiento y aumentan considerablemente la inestabilidad financiera y la desigualdad económica. La crisis financiera de 2008 desmoralizó tanto a los mercados desregulados como a las salvajes innovaciones financieras que caracterizaron al neoliberalismo y la globalización financiera, y abrió el camino para un capitalismo global mejor regulado.

GLOBALISMO

Debido a la mayor interdependencia entre los “estados-nación” en el capitalismo global, se ha dicho que los “estados-nación” ya no son soberanos; además, habrían perdido relevancia. La globalización trajo consigo nuevas ideologías: el neoliberalismo –la ideología de los mercados autorregulados– y el globalismo –la ideología de la globalización–. Mientras el neoliberalismo es la forma contemporánea del agresivo *laissez-faire* del siglo XIX, el globalismo exalta la globalización, proclama la irrelevancia del estado nación en este contexto económico y social y considera a la globalización un proceso inevitable por medio del cual los mercados ejercen un dominio cada vez mayor sobre la coordinación de los sistemas económicos. Mientras el neoliberalismo es una ideología de uso interno, dirigida a legitimar el recorte de gastos garantizando los derechos sociales, el globalismo es principalmente útil en el ámbito externo y se concentra en los países en desarrollo. Ankie Hoogvelt (2001: 154-155) define al globalismo desde otro ángulo, complementario al que planteo: “el globalismo es la materialización del proceso de globalización como fuerza meta-histórica que se desarrolla fuera de la agencia humana, limitando y condicionando el campo de acción de las personas y las comunidades, sean estados-nación o grupos locales. El globalismo es la ideología que incorpora al pensamiento neoliberal la noción de la *inevitabilidad* de la transnacionalización de los flujos económicos y financieros.” Quisiera agregar que esta inevitabilidad, que la autora puso en bastardilla, significa no sólo que la economía se internacionaliza, sino además que lo hace conforme a un único modelo: el modelo prescripto por el neoliberalismo.

Al revelar a las sociedades en vías de desarrollo la creciente falta de autonomía e importancia de sus “estados-nación”, esta ideología resulta útil para limitar las manifestaciones nacionalistas en esas sociedades y para llevar a sus elites dependientes a subordinarse a las elites de los países ricos. Según el globa-

lismo, el mundo sería, o tendería a ser, una ‘sociedad sin fronteras’ (Ohmae 1990) o, de lo contrario, las fronteras perderían relevancia a medida que muchos problemas sub-nacionales generen mayor presión que los nacionales (Sassen 2005).¹⁰ Esta presunción puede adquirir una naturaleza determinista, que aparece, por ejemplo, en la afirmación de Octavio Ianni (1995: 40) de que, debido a los cambios tecnológicos y económicos así como a la lógica de la acumulación del capital, “la soberanía del estado-nación no sólo se ve limitada, sino sacudida en su base. Cuando el principio de la acumulación de capital es llevado a sus últimas consecuencias, se traduce en un desarrollo intensivo y extensivo de fuerzas productivas y relaciones de producción a nivel global.”

La idea central del globalismo es que, con la globalización, los “estados-nación” devienen más interdependientes, pierden autonomía para implementar políticas y, por consiguiente, importancia. Sin embargo, no es difícil demostrar lo contrario partiendo de las mismas presunciones. En efecto, la globalización se caracteriza por una mayor interdependencia entre los “estados-nación”, y más interdependencia significa algún grado de pérdida de autonomía. ¿Pero cuál es la razón de esta mayor interdependencia? Es el aumento, no de la cooperación, sino de la competencia entre los países —un aumento de la competencia que ha llevado a los estados y a sus gobiernos a tener mayor relevancia estratégica que la que poseían antes de la globalización, cuando cada país debía competir con una cantidad limitada de países, por lo general vecinos—.

Además de ser una realidad, la interdependencia es, desde la década de 1970, retórica o ideología. Como destacan Keohane y Nye (2001: 6), “para quienes desean que Estados Unidos

¹⁰ La postura de esta autora es contradictoria, porque piensa tanto que “la globalización es en parte un sistema ubicado dentro de los estados nacionales” como que “factores altamente especializados y por lo tanto oscuros desnacionalizan componentes específicos del trabajo del Estado” (Sassen 2005: 524).

conservar el liderazgo mundial, la interdependencia se ha convertido en parte de la nueva retórica contra el nacionalismo económico en el país y los fuertes desafíos externos”. No sorprende, por lo tanto, que Henry Kissinger haya declarado ya en 1975 que “estamos ingresando en una nueva era. Los viejos patrones internacionales se están desmoronando, los viejos eslóganes han perdido sentido, las viejas soluciones no están al alcance. El mundo es independiente en la economía, las comunicaciones, las aspiraciones del hombre”.¹¹ En los '90, cuando la hegemonía ideológica norteamericana llegó a su pico, el leitmotiv de los discursos del Presidente Bill Clinton era la globalización y la interdependencia. Ambas llevarían a todos los países a reducir sus conflictos y a cooperar, naturalmente bajo la dirección de Estados Unidos. En realidad, con el fin de la Guerra Fría, se abandonó la vieja idea de la diplomacia del balance de poder, según la cual los países centrales estaban amenazándose permanentemente entre sí con guerras, pero como contrapartida aumentó considerablemente la competencia económica.

También fue en la década de 1990 cuando surgió la teoría de la “gobernanza global”, cuya presentación más sistematizada estuvo a cargo de David Held y Anthony McGrew (2002). Según esta teoría, que ganó popularidad entre las organizaciones internacionales, entre ellas las Naciones Unidas, los “estados-nación” dejarían de tener un papel preponderante, ya que un gran número de otras organizaciones internacionales oficiales o no gubernamentales participarían en un régimen mundial hipotético ya no llamado “gobierno” sino “gobernanza”.¹² Una vez más,

¹¹ “*A New National Partnership*”. Discurso del Secretario de Estado de Estados Unidos, Henry Kissinger, Los Ángeles, 24 de enero de 1974. Citado en Keohane y Nye (2001: 3).

¹² Notar que estoy usando “gobierno” no como sinónimo de “estado”, como es habitual en el inglés norteamericano, sino para referirme tanto a la elite de funcionarios electos y no electos que dirigen el estado, como al proceso de gobernar. Gobernanza sería el proceso de gobierno en que participan otros grupos y personas —la sociedad civil.

nos enfrentábamos a una retórica hegemónica carente de sentido. Si bien el sistema político global se desarrolló en el marco de la globalización, aún estamos lejos del momento en que los “estados-nación” puedan dejar de existir. Ulrich Beck (1997: 10-11) afirma correctamente que la globalización o globalismo “significa que *hemos estado viviendo desde hace mucho tiempo en una sociedad mundial*”. Sin embargo, omite mencionar que tenemos una sociedad global sin un estado global. De esta manera, su conclusión tiene poco sentido: “la globalización denota el *proceso* mediante el cual los estados nacionales soberanos son entrecruzados y socavados por actores transnacionales con distintas perspectivas de poder, orientaciones, identidades y redes.” Esto significa sobreestimar a la sociedad civil global que realmente está emergiendo y subestimar a los “estados-nación”, que nunca han resultado tan estratégicos para la competencia económica global como hoy en día.

El surgimiento de esas ideas, en un estadio de la historia de la humanidad donde, después de todo, la superficie de la Tierra está completamente cubierta de “estados-nación”, tiene un aspecto paradójico. Hasta la Segunda Guerra Mundial, el mapa mundial estaba dominado principalmente por imperios —ya no los imperios clásicos, sino los imperios capitalistas, particularmente Gran Bretaña y Francia—. Luego fuimos testigos de la aparición de un creciente número de “estados-nación”, a medida que se independizaban las viejas colonias. Durante algún tiempo, la constitución del Imperio Soviético significó una retrogresión en este proceso pero, con su caída, la sociedad capitalista mundial asumió por completo su carácter intrínseco de sistema económico política y geográficamente organizado en torno a los “estados-nación”. Es por ello que José Luís Fiori (2002: 36) se pregunta con razón: “¿cómo explicar esta paradoja que anuncia la muerte de la soberanía de los estados como consecuencia de la globalización, justo en el momento en que se están multiplicando y convirtiéndose en un fenómeno global?”

Una segunda presunción del globalismo es que existe un único camino hacia el desarrollo económico, cuyo modelo es

el capitalismo norteamericano. Por lo tanto, la pérdida de autonomía de los “estados-nación” no debería ser deplorada sino bienvenida, ya que ella facilitaría a todos los países seguir el mismo camino hacia el desarrollo —que se presume el más exitoso—, el camino norteamericano. No existe, sin embargo, motivo alguno para considerar al modelo de capitalismo norteamericano superior al capitalismo de Europa occidental. Por el contrario, entiendo que el capitalismo social desarrollado en Europa durante los 30 años de oro, aunque herido por la hegemonía neoliberal, continúa siendo un sistema político y económico más democrático, igualitario y estable y, como quedó claro después de la crisis de 2008, más capacitado para promover el crecimiento que el norteamericano. Asimismo, no hay razones para presumir que la globalización fuerce a todos los países a seguir un mismo modelo económico y político. Layna Mosley (2005: 356) destaca que “las instituciones locales desempeñan un papel importante para arbitrar las presiones de la economía global”. Así como existen muchos modelos o variantes de capitalismo, también existen distintas estrategias nacionales de desarrollo económico. Los países que han obtenido los mejores resultados emplean estrategias muy distintas de las que los países ricos recomiendan por intermedio de sus agencias. Por otra parte, la supuesta solidaridad de los países ricos hacia los países en desarrollo es desmentida todos los días por los informes de los diarios sobre los debates relativos a la Organización Mundial del Comercio. Aun si hubiera algún grado de solidaridad, en particular en relación con los países más pobres, lo que efectivamente caracteriza la relación de los países ricos con los demás países es el intento por obtener todo tipo de ventajas sobre gobiernos débiles o incluso corruptos. No obstante, con relación a los países de ingresos medios, debemos hacer una distinción entre los países que cuentan con elites nacionales autónomas y los que tienen elites dependientes. Con ambos, la relación prevaleciente es de competencia aunque, en el caso de los segundos, también existe una relación de explotación. Mientras que negocian la apertu-

ra de sus mercados internos a las importaciones de otros países que les exigen reciprocidad, abren sus economías a las inversiones de empresas multinacionales sin ningún tipo de compensación. La justificación de esta práctica desigual es el argumento que sostiene que “resulta natural que los países ricos en capital transfieran éste a los países que carecen de él”. Esta explicación se complementa con la expresión que afirma que “el crecimiento económico no es más que una competencia entre países en desarrollo por atraer inversiones extranjeras directas.”¹³

Debido a que el globalismo se basa en hechos reales, y particularmente porque se trata de una ideología del centro hegemónico, también atrae a críticos de izquierda quienes, en lugar de negar la existencia de la globalización, objetan la supuesta pérdida de autonomía y relevancia de los “estados-nación”.¹⁴ A estos dos grupos opuestos se puede agregar un tercero, formado por intelectuales progresistas europeos como Jürgen Habermas, quien confunde las consecuencias de la globalización con la pérdida de la autonomía nacional resultante del proceso de armonización de la Unión Europea, y no comprende que la Unión Europea no es prueba del debilitamiento del concepto de los estados nacionales, sino en lugar de ello un intento por formar un estado europeo multinacional más fuerte que sus “estados-nación” miembro individualmente.¹⁵

¹³ Este problema es analizado en mayor profundidad, con una crítica del crecimiento con ahorro externo, en el último capítulo de este libro.

¹⁴ La obra básica de la izquierda sobre la globalización y la pérdida de autonomía de los “estados-nación” es la de François Chesnais (1994). Es impresionante como, en este libro, Chesnais criticó la globalización financiera y predijo las grandes crisis financieras sobrevinientes. Por su parte, Gilberto Dupas (2006: 150) destaca que “el proceso de globalización ha limitado progresivamente el poder de los estados”. Hemos visto que Octavio Ianni opinaba lo mismo en sus obras pioneras sobre la globalización.

¹⁵ Ver Habermas (2000). En sus ensayos de 1998 y 2000, la preocupación en torno a Europa se mezcla con la globalización; en el ensayo de 1999, la atención gira hacia la extensión de la política democrática a un

En la actualidad existe amplia bibliografía crítica del globalismo. Robert Wade (1996), por ejemplo, llevó a cabo un cuidadoso análisis del problema y concluyó, como lo indica el título del capítulo correspondiente de su obra, que “los informes sobre la muerte de la economía nacional son extremadamente exagerados”. Robert Boyer (2001: 12), resumiendo las conclusiones de un amplio estudio de los modelos de capitalismo o modos de regulación, destacó que “con relación a este tema, las opiniones son prácticamente unánimes: cada capítulo desarrolla un argumento original referido a la falta de convergencia de las reformas institucionales, inclusive cuando éstas responden a los mismos imperativos”.

El hecho de que, por medio de sus sistemas financieros y agencias multilaterales, los países ricos fueren a los países en desarrollo a adoptar reformas neoliberales imponiéndoles “condicionalidades” simplemente acelera un proceso inexorable. Por ejemplo, en la Organización Mundial del Comercio, durante la Ronda Uruguay finalizada en la década de 1990, estos países fueron capaces de reducir sensiblemente el alcance de las políticas económicas de los países en desarrollo al prohibir una serie de prácticas que ellos mismos habían usado intensamente en el pasado (Wade 2003; Chang 2006).

LA FUNCIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO NACIÓN

Así, el hecho de que los países sean interdependientes y cooperen entre sí no significa que hayan “perdido facultades soberanas”. La soberanía, conforme la definió Jean Bodin, es un concepto de filosofía política que siempre ha tenido una

sistema donde el “estado-nación” inevitablemente pierde autonomía. La idea de que, a pesar de su mayor interdependencia, los “estados-nación” deberían defender con firmeza sus intereses, particularmente los económicos, es erróneamente descartada por Habermas.

existencia histórica parcial o precaria. Cuando los filósofos políticos atribuyeron la soberanía absoluta a los “estados-nación”, esos estados eran probablemente menos soberanos que en el presente, ya que sufrían amenazas permanentes de guerras e invasiones –amenazas que hoy son prácticamente nulas para los países centrales–. Los “estados-nación” que no tomaron parte en acuerdos para crear una soberanía regional más amplia (como lo hicieron los países europeos) continúan siendo soberanos, ya que aún representan la fuente final de la ley y el orden para sus habitantes. Y tienen mayor importancia estratégica hoy que en cualquier otro momento. Pese a ello, los que han celebrado ese tipo de acuerdos, como los países de la Unión Europea y, particularmente, los de la zona euro, transfirieron parte de su soberanía a un estado multinacional en formación, pero lo hicieron libremente a efectos de aumentar su poder en el marco de la globalización, y no para someterse a ella. Como resultado, sólo comprenderemos la lógica de las relaciones políticas y económicas internacionales si pensamos en los “estados-nación” –en especial los más poderosos– como unidades autónomas que promueven sus intereses nacionales en el campo global de la forma más efectiva posible.

Al afirmar esto no estoy siendo “mercantilista” y, por ende, cometiendo un error que quedó en evidencia después de la publicación de *La Riqueza de las Naciones* en 1776. El concepto equivocado del mercantilismo fue el metalismo: la confusión entre la riqueza de las naciones por un lado y los superávit comerciales que lograban y la cantidad de oro que acumulaban por el otro. Pero los mercantilistas estaban en lo cierto cuando vieron en los nuevos “estados-nación” emergentes no sólo las unidades políticas fundamentales sino además unidades económicas. La principal crítica de Adam Smith del mercantilismo consistió en el metalismo. Smith demostró que la verdadera riqueza de una nación reside en la producción de bienes y servicios, y no en los superávit comerciales y las cantidades de oro que acumulaba. Smith también criticó la naturaleza pro-

proteccionista de las políticas mercantilistas. Sin embargo, continuaba considerando a la economía como economía política, donde las unidades de estudio fundamentales eran los “estados-nación”. No estaba interesado en la riqueza de los individuos o del mundo, sino en la riqueza de las naciones. Los economistas clásicos que lo sucedieron pensaban de la misma manera. Ricardo, por ejemplo, demostró con claridad que el comercio internacional no es un juego de suma cero como sostenía el mercantilismo, sino un juego de suma positiva en el que todos los “estados-nación” involucrados podían ganar. Fue recién en la década de 1870, cuando los economistas conservadores respondieron a la interpretación de Marx de la economía política clásica por medio de una nueva y esencialmente imperfecta escuela de pensamiento —la economía neoclásica—, cuando el “estado-nación” perdió su función clave en la economía. Al emplear el método hipotético-deductivo en lugar del método histórico o empírico, la economía neoclásica vació de contenido real a la teoría económica y la convirtió en un método de análisis de mercado. Si bien la economía neoclásica ha prevalecido en los cursos universitarios de posgrado, los líderes gubernamentales nunca consideraron seriamente a esa teoría sumamente abstracta de *laissez-faire* al dar forma a sus políticas, debido a su carácter poco práctico. Dejaron de pensar en términos mercantilistas, de tener como metas los saldos comerciales y la acumulación de reservas internacionales, sino que, correctamente desde la perspectiva de sus naciones, se convirtieron en lo que los economistas neoclásicos despectivamente dieron en llamar “neo-mercantilistas”—siguieron preocupados por aumentar el empleo y la producción o riqueza nacional—. La macroeconomía keynesiana en la década de 1930 y la economía del desarrollo en los '40 reincorporaron a la teoría económica este enfoque de desarrollo nacional fundamental para la economía política clásica, ya que ambas escuelas consideraban al desarrollo económico un proceso nacional.

La globalización ha tenido lugar a nivel económico, social y cultural, aunque apenas ha avanzado a nivel político; no es posible hablar de globalización política. Más allá de que a lo largo del siglo XX haya emergido un sistema político global, liderado por las Naciones Unidas, aún estamos lejos de la formación de un estado mundial. Pese a ser interdependientes, los “estados-nación” son los principales jugadores de la globalización: son las fuentes de ciudadanía y derecho, y definen la paz y la guerra. El hecho de que la transición hacia la democracia y su consolidación en los países ricos y en los de ingresos medios haya tenido lugar en ese siglo sólo fortaleció la autonomía de los “estados-nación”, ya que sus ciudadanos/ votantes exigieron a sus gobiernos la persecución de las metas políticas más importantes de la modernidad: seguridad, libertad, desarrollo económico, justicia social y la protección de la naturaleza. Es por ello que el nivel político carece de la ambigüedad reinante a nivel económico: mientras los empresarios y los ejecutivos de las principales empresas vacilan entre el nacionalismo y el globalismo, los políticos, para lograr su re-elección, no tienen otra alternativa que identificarse con sus propias naciones. Los líderes del gobierno consideran el proceso de globalización del que son parte, pero las interdependencias que derivan de esto no les impiden adoptar políticas nacionales. En efecto, aunque el reemplazo del término “globalización” por “internacionalización” implicaría que las naciones han perdido importancia, ellas siguen siendo vitales.

El capitalismo global es un sistema económico mundial cuyos componentes básicos son las empresas, al igual que los “estados-nación” soberanos. Marx llevó a cabo un gran análisis del capitalismo a nivel económico y social, pero no así en el campo político o estatal. La obra de Marx no incluye una teoría del estado nación, aun cuando el estado nación es la unidad política y territorial característica de las sociedades capitalistas. Mientras que en las sociedades pre-capitalistas las unidades políticas y territoriales eran los im-

perios clásicos, en el capitalismo es el “estado-nación” el que asume esa función.¹⁶ Los “estados-nación” son entidades políticas y territoriales soberanas, conformadas por tres elementos: una nación, un territorio y un estado. Este último, por lo tanto, no puede confundirse con la nación o con el “estado-nación” (o con el gobierno que dirige el estado). Mientras que la nación es un tipo de sociedad, y el “estado-nación” una unidad política y territorial, el estado es una institución: es el sistema constitucional y la organización que lo sostiene; es la ley y el aparato estatal.¹⁷ Bajo el capitalismo, las naciones utilizan a sus estados como instrumentos de acción colectiva para alcanzar sus metas políticas, entre las cuales siempre se encuentran el mantenimiento de su propia soberanía y el desarrollo económico. Según lo demostró Ernest Gellner (1983), las elites aristocráticas de los imperios, al promover la expansión territorial, no perseguían el concepto de aumento de la productividad o de desarrollo económico y, por lo tanto, no modificaron la organización social y la cultura de sus colonias y se auto-confiraron a cobrar impuestos a poblaciones subyugadas. A la inversa, en los “estados-nación”, las naciones son el resultado de un acuerdo social nacional dirigido a fines políticos comunes.

¹⁶ Utilizo el término “imperios clásicos” para referirme a los imperios pre-capitalistas; durante la extensa revolución capitalista también había imperios como el británico que, no obstante, no debe confundirse con los imperios clásicos —el último de ellos fue el imperio Austro-Húngaro. Los imperios capitalistas industriales del siglo XIX, como el británico y el francés, e incluso los imperios mercantiles de los siglos XVII y XVIII, como el español y el portugués, eran formas combinadas que compartían características de los antiguos imperios y de los modernos “estados-nación”.

¹⁷ Sé que estas distinciones no siempre son claras, y es en parte por ello que estas tres palabras se emplean con distintos significados. En la bibliografía sobre relaciones internacionales, “estados” en plural también se utiliza con frecuencia como sinónimo de “estados-nación”. En Estados Unidos, “naciones” también se emplea regularmente como sinónimo de “estados-nación” en lugar de reservar su uso para las sociedades nacionales. Rara vez los autores efectúan la necesaria distinción entre estado y “estado-nación”.

Las nuevas elites económicas y políticas no se limitan a concentrar el poder militar y policial para garantizar su seguridad; su meta fundamental es el desarrollo económico que las legitima. Para lograrlo, contrariamente a lo que sucedió con los imperios clásicos, los “estados-nación” extienden la educación pública a toda la población residente en el territorio nacional y, de esta manera, garantizan simultáneamente el aumento de la productividad o desarrollo económico y convierten a sus sujetos en ciudadanos al reconocer sucesivamente sus derechos civiles, políticos y sociales. A medida que se avanzó en la apertura de los mercados, y la lógica del beneficio, la acumulación del capital y el progreso técnico prevaleció universalmente, se formaron nuevos “estados-nación”.

LA DECLINACIÓN NEOLIBERAL

En la década de 2000 el neoliberalismo y el globalismo han perdido el predominio que ostentaron durante las dos décadas anteriores, al tiempo que la hegemonía de Estados Unidos, que constituyera la base de tal predominio, experimentó una abrupta declinación. Varios factores han contribuido para que así sea: el fracaso de las reformas neoliberales para promover el crecimiento, el desastre político que representa la guerra de Iraq, la crisis financiera de 2007-08 en Estados Unidos, la elección de políticos nacionalistas y de izquierda en Latinoamérica y por último, aunque no menos importante, el giro de los ejes económicos mundiales de Estados Unidos a Asia. Así, cuando el globalismo esperaba que el modelo norteamericano triunfara en todo el mundo, lo que sucedió fue exactamente lo contrario. Aglietta y Berrebi (2007: 8) destacan que “la globalización debe ser vista como un sistema de interdependencias multilaterales, donde los poderes emergentes tienen influencia decisiva sobre las economías desarrolladas”. Esta es una de las consecuencias del proceso de convergencia, mediante el cual un conjunto de países compite exitosamente con

los países ricos, crece a mayor ritmo que ellos y asume un papel preponderante entre las naciones mundiales. Aunque este fenómeno también ha favorecido el crecimiento de Estados Unidos y Europa (si China hubiera crecido, desde comienzos de la década de 1980, a razón del dos por ciento anual en lugar de hacerlo al diez por ciento, Estados Unidos y Europa habrían crecido aún menos durante ese período), existe una sensación de “derrota” en lo que respecta a la competencia internacional, lo que lleva a considerar negativamente a la globalización. La globalización es vista por las sociedades ricas cada vez más como una amenaza que como una ventaja y, en consecuencia, el globalismo ha perdido su brillo. Investigaciones llevadas a cabo en Estados Unidos en in 2008 revelaron que más del 50 por ciento de la población tiene una postura contraria a la globalización.¹⁸ Paul Krugman (1995; 2008), quien en la década de 1990 afirmara correctamente que la globalización no traería aparejada la caída de los salarios en los países desarrollados, ha cambiado de opinión.

Los países en desarrollo que representan la mayor parte de la expansión del comercio desde comienzos de la década de 1990 poseen salarios sustancialmente más bajos, con relación a los países más avanzados, que los países en desarrollo que constituían el principal foco de atención en la bibliografía original [sobre los efectos de la globalización en los salarios]. La Secretaría de Estadísticas Laborales de Estados Unidos (2006) estima que China, en particular, posee jornales horarios en el ámbito industrial equivalentes a apenas el 3 por ciento de los vigentes en Estados Unidos. Nuevamente, este giro hacia fuentes de importaciones con bajos salarios parece sugerir que los efectos distributivos del comercio pueden considerarse mayores en la actualidad que a principios de los '90.

¹⁸ Según el Presidente del Consejo de Relaciones Exteriores de EE.UU., Richard Haass (2008), “la globalización diluye la influencia de las grandes potencias, incluido EE.UU.”.

En otras palabras, la globalización comercial, que a mi entender representa una oportunidad para los países con ingresos medios y salarios bajos, dista de ser tan positiva para los países ricos. Provoca la deslocalización de las industrias manufactureras y presiona hacia abajo los salarios de los más pobres. Por el contrario, mi postura es que son los ricos de los países desarrollados quienes se benefician con la globalización financiera, que resulta desastrosa para los países en desarrollo ya que les impide neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio y los lleva a endeudarse en exceso. La crisis financiera de 2008 demostró que, en última instancia, resulta igualmente desastrosa para los países ricos.

GLOBALIZACIÓN Y CONVERGENCIA

En la globalización, la división internacional del trabajo entre los países ricos y los de ingresos medios sigue una regla simple: las tareas con mayor valor agregado per cápita, no estandarizadas o codificadas y que requieren mano de obra más calificada conformada principalmente por gerentes y comunicadores, han de llevarse a cabo en países ricos que cuentan con abundante mano de obra de este tipo, mientras que las tareas estandarizadas o codificadas se transferirán a trabajadores con bajos salarios de países en vías de desarrollo. Este proceso favorece la *convergencia* de los países en desarrollo, gracias a la ventaja que representa contar con mano de obra barata y a su capacidad para importar tecnología a un costo relativamente bajo y, al mismo tiempo, garantiza que los países ricos continúen creciendo a tasas satisfactorias, aun cuando deban enfrentar problemas de deslocalización y desindustrialización. A medida que aumenta el contenido tecnológico de los nuevos empleos en la industria manufacturera y de servicios, demandando más mano de obra calificada compatible con un mayor valor agregado per cápita y, en consecuencia, con salarios más altos, los países ricos seguirán creciendo satisfactoriamente en

el marco de la globalización. Su costo real será la mayor concentración de ingresos en el corto plazo ya que, inicialmente, los salarios de sus trabajadores menos calificados bajarán en términos relativos y sólo aumentarán si esos trabajadores se someten a un proceso de capacitación inherente al desarrollo y concentrado en las industrias con mayor contenido tecnológico.

La presunción de la teoría económica de que los países en desarrollo deberían *converger* parece confirmarse. Un grupo cada vez más significativo de países en desarrollo está formado por economías de rápido crecimiento, que aprovechan la ventaja de sus menores costos laborales y exportan hacia los países ricos; los países en desarrollo continúan industrializándose porque todavía transfieren mano de obra desde la agricultura y el subempleo a la industria manufacturera. Sin embargo, no todos los países con ingresos medios han tenido éxito en esta transferencia y en la *convergencia*, porque no todos son lo suficientemente fuertes para hacer frente a la ideología hegemónica del norte. Mientras los dinámicos países asiáticos lo han logrado, los países de ingresos medios de Latinoamérica no han podido hacerlo, con la excepción de Chile y más recientemente, Argentina: los demás crecen a tasas más bajas que los países ricos y no logran converger. En estas economías con bajo crecimiento, la falta de cohesión social y el desinterés de las elites gobernantes dificultan el empleo estratégico de sus estados para crecer. El crecimiento dependerá de la cohesión nacional de cada país y de la autonomía de sus elites gobernantes con relación a los países ricos.

La globalización ha traído aparejada la concentración del ingreso. Sin embargo, el aumento de la desigualdad es consecuencia no tanto de mercados más abiertos sino de la revolución informática, que elevó la demanda de mano de obra calificada y redujo la de trabajo no calificado, y también de la ideología neoliberal, que apunta precisamente a ese resultado. La apertura del comercio y la inmigración causan algún tipo de concentración de los ingresos en los países ricos, ya que fuerzan a los trabajadores locales a competir con mano de obra más barata, aunque estos países cuentan con medios de protección adecuados. Ade-

más de crear mayores barreras a la inmigración (dado que no existe la globalización política, no hay globalización migratoria), adoptan medidas sociales para contrarrestarla. Como observó John Stephens (2005), la posible reducción de los salarios provocada por la competencia de los países con ingresos medios tiende a compensarse por medio de medidas que aumentan la protección social. La *flexiguridad* escandinava tiene este propósito.¹⁹

La creencia de que la globalización aumenta la desigualdad dentro de cada país es confirmada en los hechos, mientras que la afirmación de que representa un obstáculo para los países en vías de desarrollo ha caído en descrédito.²⁰ A pesar de la estrategia imperialista implícita en el intento globalista por neutralizar las estrategias nacionales, un número significativo de países con ingresos medios, como China, India, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia, Malasia e Indonesia, y más recientemente Rusia, Argentina y Vietnam, están creciendo a tasas sustancialmente más altas que los países ricos —están convergiendo y, por lo tanto, acercándose a los niveles de ingresos de los países ricos—. No obstante, en otros países con ingresos medios, particularmente de Latinoamérica aunque también de Medio Oriente y África sub-sahariana, las tasas de crecimiento son mucho más modestas. Dicho de otra manera, tenemos países en desarrollo de rápido crecimiento y de lento crecimiento. La globalización comercial implica una gran oportunidad para los países en desarrollo, que es aprovechada por los dinámicos países asiáticos, incluidos dos gigantes en términos de pobla-

¹⁹ Para una excelente y breve descripción de la flexiguridad o del ‘consenso de Copenhague’, ver Kuttner (2008).

²⁰ Los participantes del Foro Social Mundial, por ejemplo, ya no definen su movimiento como “anti-globalización”, sino que ahora luchan por “otra globalización” más equitativa. Analistas marxistas como Ben Fine (2004: 212) han dejado de ver negativamente a la globalización y la consideran “una reacción, o inclusive un rechazo absoluto del neoliberalismo”, en tanto ésta no es una mera ideología sino capitalismo materialmente en movimiento.

ción, China e India, de modo que la globalización –en términos globales, no nacionales– se está convirtiendo en un proceso de redistribución del ingreso y la riqueza en beneficio de los países de crecimiento más rápido. Grunberg y Laïd (2007: 137) remarcaron, “con el paso del tiempo, la globalización se verá como lo que realmente es: un proceso histórico de redistribución de riqueza y poder que beneficia a las regiones del mundo que estuvieron privadas de ellos durante no menos de dos siglos”. Este comentario no anuncia el funeral de occidente, ya que el comercio internacional es un juego de suma positiva, pero indica que la bandera de la globalización enarbolada por Estados Unidos en la década de 1990 dista de favorecer a los países ricos en la medida esperada. La globalización también actúa en favor suyo, dado que el crecimiento acelerado de un creciente número de países con ingresos medios y su mayor volumen comercial son factores que también favorecen a los países ricos. Contrariamente a lo que cada vez más gente cree en los países ricos, la globalización no reduce las tasas de crecimiento de sus países sino que las eleva y, si bien plantea nuevos desafíos, en particular para el Estado Social que se desarrolló en Europa noroccidental, no lo destruye (Glatzer y Rueschmeyer 2005). Lo que ocurre es simplemente un proceso de flexiguridad, por medio del cual se reduce la estabilidad de los trabajadores en las empresas pero, como contrapartida, aumenta el gasto social del estado. Las relaciones de poder entre los países ricos y los países con ingresos medios dinámicos cambiaron en beneficio de estos últimos, pero los estándares de vida continuaron mejorando en ambas categorías de países.

GLOBALIZACIÓN COMERCIAL Y FINANCIERA

La participación global de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales creció del 20 por ciento en 1970 al 43 por ciento en 2005; y su participación en el producto glo-

bal en términos de paridad de poder adquisitivo, que representaba el 80 por ciento hacia fines del siglo XVIII, gracias principalmente a China y India, cayó al 20 por ciento en 1950, como consecuencia del imperialismo al que estos dos países estuvieron sujetos, pero desde principios de la década de 1980 ha vuelto a crecer y en 2005 representaba el 45 por ciento del PBI mundial.²¹ La globalización, por ende, está reorganizando la producción en todo el mundo. Los países ricos, al igual que un gran número de países en desarrollo, están creciendo a tasas más altas que en el pasado, pero entre ellos, los dinámicos países asiáticos de ingresos medios, Rusia y Argentina están creciendo a mayor ritmo y encaminándose hacia la convergencia. Asia, que por siglos fue la región más rica del mundo, ha recuperado su lugar en la economía mundial.

El acelerado desarrollo económico que estamos observando en los países de ingresos medios no es casualidad. Esos países poseen empresas nacionalistas y elites burocráticas que adoptaron estrategias de desarrollo nacional basadas en el ahorro interno y en políticas macroeconómicas apropiadas. Una estrategia de desarrollo nacional es un acuerdo informal entre clases sociales bajo el liderazgo o la intermediación del gobierno, dirigida a promover el desarrollo económico. Asume la existencia de un estado desarrollista —es decir, un estado que hace del desarrollo económico uno de sus principales objetivos, como siempre ha sucedido con el estado norteamericano (pese a que sus economistas ortodoxos insisten en rechazar el desarrollismo)—. En Latinoamérica, entre las décadas de 1950 y 1970, cuando las tasas de crecimiento eran altas, sus estados eran llamados “desarrollistas”. Más recientemente, después del aporte pionero de Chalmers Johnson con referencia a Japón (1982), la expresión “estado desarrollista” ha sido reservada en

²¹ La fuente de esta información es Woodall (2006), en base a datos de la OCDE recopilados por Angus Maddison.

la economía política internacional principalmente para los dinámicos países asiáticos (Evans 1995; Woo-Cummings 1999). No obstante, un estado no necesariamente debe llamarse “desarrollista” para contar con una estrategia de desarrollo nacional. Irlanda, por ejemplo, ha crecido a tasas extraordinarias desde fines de la década de 1980 merced a una estrategia nacional (Godoi 2007). Respecto de las estrategias de desarrollo nacional, debemos por el momento considerar que constituyen una institución, o más precisamente un conjunto de normas, políticas y acuerdos dirigidos a generar oportunidades de inversión rentables para los empresarios.

Si bien los países ricos descubrieron la competencia de los países en desarrollo que enfrentaban sólo a partir de la década de 1970, cuando surgieron los “países recientemente industrializados” (en inglés, NICs), sus relaciones siempre habían sido conflictivas en lugar de cooperativas. Al principio, no fue la apertura financiera sino la comercial lo que los países ricos utilizaron ideológicamente para limitar la capacidad competitiva de los nuevos países. Después de la primera Revolución Industrial, Gran Bretaña intentó obstruir la convergencia de los demás países europeos. Friedrich List (1846) acuñó la frase “patear la escalera” para ilustrar esta conducta; y Ha-Joon Chang (2002a) la dotó de contenido empírico. Una vez iniciado el siglo XIX, los primeros países en industrializarse procuraron neutralizar la capacidad competitiva de los países que venían detrás suyo, propugnando y presionando por mercados internacionales abiertos. Esta estrategia funcionó durante algún tiempo, pero finalmente los países se dieron cuenta de que necesitaban proteger su industria naciente, e intentaron hacerlo a través de la imposición de fuertes tarifas. Estados Unidos y Alemania lograron industrializarse en el siglo XIX en base a esta idea. En Latinoamérica, a partir de la década de 1930, los países más importantes de la región también se industrializaron mediante la protección de su industria naciente. Y lo mismo sucedió en Asia poco después de la Segunda Guerra Mundial. De este modo, si bien la estrategia de neu-

tralizar a los competidores en base a la ley de las ventajas comparativas del comercio internacional resultó exitosa durante cierto tiempo para persuadir a la competencia de no industrializarse, finalmente se agotó cuando los países de ingresos medios alcanzaron su industrialización desafiando los argumentos neoliberales fundados en esta ley. La globalización comercial perdió encanto como arma ideológica. Hoy día, las medidas proteccionistas emanan cada vez en mayor medida de los países ricos, y no de los países con ingresos medios, que saben cómo aprovechar las oportunidades que representa la apertura comercial.

Sin embargo, *mientras la globalización comercial es una oportunidad que pueden aprovechar algunos países en vías de desarrollo, la globalización financiera es una amenaza en tanto lleva a los países a perder el control de su tipo de cambio y a endeudarse excesivamente en moneda extranjera.* La apertura financiera es favorable a los países ricos,²² ya que un tipo de cambio sobrevaluado en los países en desarrollo beneficia los intereses comerciales de los países ricos y también aumenta el flujo de moneda dura que las multinacionales transfieren a sus casas centrales con el mismo retorno en moneda local. También es favorable porque no existe una forma más efectiva de hacer dependientes a los países (y a las personas, llevado al extremo en los casos actuales de esclavitud).²³ Es por ello que, desde comienzos de la década de 1990, cuando la hegemonía neoliberal parecía invencible, crecieron las presiones para que los países en desarrollo abrieran sus cuentas de capital e intentaran crecer mediante el ahorro externo. Aunque muchos son los diagnósticos, recomen-

²² Nótese que la crisis financiera de 2008 no fue consecuencia de la apertura financiera sino de la desregulación financiera interna.

²³ En los países en desarrollo, la esclavitud suele tener lugar en zonas rurales y poco desarrolladas; y en todos los países se manifiesta a través de la mano de obra inmigrante. En ambos casos. El endeudamiento es el instrumento para reducir a la gente a la condición de esclavos.

daciones y presiones efectuados por los países ricos a través del Banco Mundial, el FMI y otros agentes del sistema financiero internacional, el centro de la ortodoxia convencional está dedicado actualmente a mantener los tipos de cambio de los países en desarrollo relativamente apreciados. Esta ortodoxia no se ha dedicado aún a negar la existencia de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio que acabo de identificar, sino que se limita a sostener que es imposible administrar esa tasa. La ortodoxia convencional sabe que los países ricos sólo podrán compensar las ventajas de la mano de obra de bajo costo que reciben los países con ingresos medios a través de un tipo de cambio sobrevaluado. Por lo tanto, como lo analizaré en la Parte II de este libro, niega la existencia o la importancia del mal holandés para los países en desarrollo, insiste en recomendar la política de crecimiento con ahorro externo e, incapaz de distinguir entre un tipo de cambio apreciado y uno competitivo, proclama que cualquier intervención sobre el tipo de cambio resulta injusta y constituye una manera de crecer a expensas de los vecinos (“empobrecer al vecino”).²⁴ Además, afirma insistentemente que el uso de “devaluaciones competitivas” debilita el avance tecnológico y la productividad, ya que protege artificialmente a las empresas comerciales de la competencia externa, aunque en realidad lo que propongo no es más que neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Los mayores esfuerzos de la ortodoxia convencional están dirigidos a proteger la política de crecimiento con ahorro externo, pasando por alto que un déficit de cuenta corriente trae aparejada una alta tasa de sustitución de ahorro interno por externo (Capítulo 6). En realidad, la política de cre-

²⁴ En el Capítulo 4 defino el tipo de cambio de equilibrio o competitivo como el correspondiente al “equilibrio industrial” –aquél donde el tipo de cambio torna viables a las industrias de intercambio que utilizan tecnología de avanzada.

cimiento con ahorro externo resulta positiva para un país sólo en una situación muy particular, que es cuando la economía nacional ya está creciendo a buen ritmo y las expectativas de ganancias son muy buenas, pues en ese momento los aumentos de salarios provocados por la apreciación del tipo de cambio están orientados al consumo y no al ahorro. Fuera de esta situación particular, las consecuencias de la apreciación del tipo de cambio, además de la disminución de las exportaciones y el aumento de importaciones serán, sucesivamente, el aumento del salario real, el aumento del consumo interno, la sustitución del ahorro interno por ahorro externo, una mayor fragilidad financiera que acentúa la dependencia y, finalmente, si el país no logra despertar a tiempo, una crisis de la balanza de pagos (Bresser-Pereira y Gala 2008).

Para competir con éxito en la globalización, la estrategia de desarrollo nacional de los exitosos países asiáticos siempre se basó en severos ajustes fiscales y un tipo de cambio competitivo. A diferencia de Latinoamérica, la reforma agraria, que redujo notoriamente las diferencias de ingresos de los hogares, permitió a los gobiernos no intentar compensar la concentración del ingreso con gasto social. Esto previno el populismo fiscal. Sin embargo, en lo que respecta al tipo de cambio, los dinámicos países asiáticos impusieron fuertes límites al endeudamiento externo y pusieron límites a los flujos entrantes de capital cada vez que lo entendieron necesario. No se vieron obligados a limitar la salida de capitales porque, salvo en la década de 1990, cuando cuatro países asiáticos introdujeron la política de crecimiento con ahorro externo y, como era de esperar, sufrieron la crisis de 1997, siempre han mantenido el balance de sus cuentas externas y cuando se endeudaron lo hicieron moderadamente, para aprovechar la dinámica de crecimiento interna.

CAPÍTULO 2

LA INSTITUCIÓN CLAVE

Desde la década de 1960, las instituciones han sido un importante campo de investigación para la ciencia política, y a partir de la década del '80 también objeto de estudio por los economistas. Antes de ello, la ciencia social solía adoptar un enfoque estructural o socioeconómico donde las instituciones cumplían una función pero estaban condicionadas por la estructura económica, mientras que los economistas neoclásicos simplemente las ignoraban. Por ello, constituyó un avance que los economistas ortodoxos se concentraran en las instituciones; fue una manera de ampliar el alcance de la economía, que había sido contraído por la economía neoclásica. Sin embargo, la forma que tomó esta inclusión de las instituciones en la economía del desarrollo terminó siendo excesiva y reduccionista: excesiva porque de golpe las instituciones devinieron autónomas de las estructuras sociales; y reduccionista porque la nueva economía institucionalista sostuvo que si se garantizaba el estado de derecho o el derecho de propiedad, sobrevendría automáticamente el desarrollo económico en el mercado. En este capítulo, mi objetivo principal no es criticar esta afirmación, cuya endeblez es evidente, sino ofrecer un conjunto alternativo de instituciones que, por un lado, gozan de relativa autonomía con relación a las estructuras económicas y, por el otro, juegan un papel preponderante en la promoción del crecimiento económico: una *estrategia de desarrollo nacional*.

La principal flaqueza del nuevo enfoque institucionalista del desarrollo económico deriva de la fuerte correlación entre

los niveles de desarrollo económico de las instituciones de cada sociedad o, más ampliamente, entre las tres instancias sociales (económica, institucional y cultural) existentes en todas las sociedades. Existe, debe admitirse, cierto grado de independencia entre estas instancias en tanto en ciertos momentos, la estructura económica avanza más que las instancias institucional y cultural, mientras que en otros sucede a la inversa. La esperanza razonable compartida por todos los investigadores es que la segunda alternativa sea cierta —y a veces lo es, aunque sólo raramente—. Habitualmente, las buenas reformas institucionales van de la mano con, por una parte, el cambio tecnológico y económico y, por la otra, el cambio cultural e ideológico. Esta circunstancia, descubierta por Marx y Engels hace más de un siglo y medio, ha sido confirmada de distintas formas, pero pocos imaginaban que también la confirmarían estudios econométricos. Sin embargo, esto sucedió después de que las instituciones se convirtieran en objetos de estudio de moda entre los economistas convencionales y estos decidieran relacionarla con el crecimiento económico. Lo que han demostrado la mayoría de las pruebas econométricas es la existencia de una importante correlación entre buenas instituciones y el *nivel* de crecimiento económico, aunque resulta prácticamente nula la correlación entre el respeto por el derecho de propiedad o los contratos, o el estado de derecho, o hasta la democracia, y la *tasa* de crecimiento económico. Dicho de otra manera, las tres instancias sociales —económica, institucional y cultural— están íntimamente relacionadas en términos de resultados (los países más ricos también tienden a ser más democráticos, a tener mayor igualdad social y a proteger más el ambiente); pero no podemos encontrar en el proceso de crecimiento correlaciones significativas entre las variables institucionales y el aumento anual del ingreso per cápita o la mejora de las condiciones de vida. Se ha confirmado la estrecha correlación entre la instancia estructural y la institucional, pero no la esperanza de que las reformas institucionales generen crecimiento. Las reformas institucionales siguen siendo esen-

ciales para el desarrollo, pero no explican por qué algunos países comenzaron a crecer a mayor velocidad y a converger gradualmente.

Lo que debemos hallar es el hecho histórico institucional que explica el inicio de la convergencia o, más ampliamente, de períodos de crecimiento razonablemente alto y sostenido. Si bien lo que voy a analizar se refiere a los países con ingresos medios, también aplica en parte a los países pobres. Generalmente, el proceso de crecimiento comienza con un conjunto de reformas y políticas acordadas informalmente por una nación para abrir nuevas oportunidades de inversión rentable, generando las condiciones para la inversión y la innovación por parte de empresarios *schumpeterianos*. Este nuevo hecho histórico es una institución —una estrategia nacional de desarrollo— que, del lado de la demanda, (a) genera una demanda de inversiones orientadas al mercado interno, neutralizando la tendencia de los beneficios a crecer a mayor velocidad que los salarios (debido a la oferta ilimitada de mano de obra que se observa en esos países) y, de esa manera, contribuyendo al sostenimiento de la demanda interna, y (b) mantiene el tipo de cambio en niveles competitivos, para asegurar que las industrias que emplean tecnología de avanzada sean rentables a pesar de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Cuando un país es capaz de acordar un conjunto de instituciones formales e informales que constituyen una estrategia de desarrollo o competencia nacional, éste estará en condiciones de adoptar las políticas macroeconómicas que efectivamente marcarán una diferencia en el corto plazo: además del tipo de cambio competitivo que promueve las inversiones orientadas a la exportación y de una política de ingresos que mantiene el crecimiento de los salarios al nivel del crecimiento de los beneficios para estimular el consumo y la inversión, esta estrategia deberá ser austera en términos fiscales para preservar la salud financiera del estado, y mantener la tasa de interés en niveles moderados al tiempo que la utiliza para administrar la política monetaria.

El desarrollo económico tiende a ser auto-sostenible cuan-

do, en un contexto de rápidos cambios tecnológicos, las empresas no tienen otra opción que reinvertir sus beneficios. Está, sin embargo, permanentemente expuesto a crisis, bajas tasas de crecimiento y posible cuasi-estancamiento en el largo plazo, como sucedió en América Latina en las décadas de 1980 y 1990. A veces se acelera, indicando la presencia de una estrategia de desarrollo nacional; en otros momentos, tiende al cuasi-estancamiento, ya sea por el agotamiento de la estrategia y la imposibilidad del país de reemplazarla o porque el país se encuentra subordinado a sus competidores. El desafío que enfrenta cada nación para superar estas difíciles fases de transición comprende la autonomía nacional y la cohesión social —dos factores que suelen depender de muchas circunstancias—. Estos factores serán más poderosos en los países asiáticos que en Latinoamérica, porque sus pueblos nunca desearon ser “europeos”; experimentan mejoras después de que una revolución los libera de la subordinación internacional formal o informal, como sucedió en Irán; están sometidos cuando la dominación externa es agobiante, como sucede en Oriente Medio y en África por razones geopolíticas —específicamente sus recursos naturales; y también se ven limitados cuando el poder ideológico blando ejercido por los países dominantes persuade a las elites locales para implementar las reformas políticas que les sugieren—.

En las democracias modernas, el estado es el instrumento de acción colectiva de la nación, y el gobierno es el cuerpo de funcionarios electos y burócratas de alto rango que lo gobiernan en nombre de los ciudadanos.²⁵ La naturaleza estratégica

²⁵ En inglés, el término “gobierno” se utiliza a menudo como sinónimo de “estado”, mientras que “administración” denota lo que en Europa y Latinoamérica llamamos “gobierno” (“governo”, “gouvernement”). Utilizaré “estado”, y no “gobierno”, para referirme a la organización que define y hace cumplir la ley; la administración o gobierno está formada por el grupo de políticos y funcionarios de alto rango que conducen el estado;

del desarrollo económico surge de la necesidad y de la oportunidad de una nación para organizar esfuerzos para mejorar la calidad de vida, y de la fuerte correlación entre el crecimiento económico y el logro de otros importantes objetivos políticos. Aun cuando el desarrollo puede, en el corto plazo, tener lugar a expensas de la justicia social y la protección del ambiente, en el mediano plazo la correlación positiva saldrá a la luz porque la justicia social y los defensores del ambiente se fortalecerán con el crecimiento económico. No obstante, el factor clave que hace necesaria una estrategia de crecimiento nacional es la naturaleza altamente competitiva del capitalismo. En la actualidad, en el marco de la globalización, donde la rivalidad comercial y tecnológica entre las naciones es más fuerte que nunca, la necesidad de una estrategia de desarrollo o competencia nacional es evidente. Si bien los “estados-nación” no tienen la misma cohesión que las organizaciones, ellos también requieren un plan estratégico para tener éxito en la competencia internacional. Al gobernar, una gran proporción de los esfuerzos y luchas de los políticos se centra en encontrar la mejor manera de promover el crecimiento económico de un país. En el frente de las relaciones económicas, tanto en lo referido al comercio como a asuntos tecnológicos y financieros, los “estados-nación” y sus empresas comerciales privadas están expuestos a una feroz competencia que exige una iniciativa constante de parte de sus gobiernos. Los “estados-nación” también cooperan, porque en todos los casos donde existe fuerte competencia es necesaria la cooperación para

“estado-nación” se utilizará como sinónimo de “país” o “estado nacional”; “estados” en plural se emplea a menudo como sinónimo de estados-nación o países, pero evitaré este término. Noten también que distingo “nación” y “estado” de “estado-nación”: una nación o sociedad nacional más un estado y un territorio forman un “estado-nación”. “Estados”, en plural, se emplea también como sinónimo de “estados-nación” o “países”.

definir las reglas del juego y evitar conflictos que dañen a ambas partes; pero en general, la competencia prevalece sobre la cooperación.

Durante los dos últimos siglos de desarrollo capitalista, la experiencia demuestra que cuando un país con ingresos medios que ya ha completado su revolución capitalista experimenta crecimiento pleno, esto es señal de que su nación es fuerte —es decir, que los políticos, empresarios, burócratas y trabajadores están operando en marco de una estrategia nacional articulada pero concertada—. La fortaleza de una nación está expresada por su compromiso con los objetivos políticos de las sociedades contemporáneas —seguridad, libertad, desarrollo económico, justicia social y protección del ambiente— y por su capacidad de combinar y formular estrategias para alcanzar estos objetivos. A mayor grado de desarrollo o de capitalismo de un país, el desarrollo económico tenderá a ser facilitado por los mercados libres que promueven la asignación eficiente de los factores de producción. Pero en los países en desarrollo, el desarrollo económico es la consecuencia del esfuerzo deliberado de una nación por utilizar el estado como principal instrumento institucional de acción colectiva. Es el resultado de un acuerdo informal que incluye a empresarios, trabajadores y las clases medias con la intermediación del gobierno. Junto con los gobiernos, las asociaciones comerciales y los sindicatos a menudo desempeñan un papel preponderante en su definición e implementación. Este acuerdo, consistente en normas, políticas, entendimientos comunes y creencias compartidas que orientan la innovación y la inversión, no es obvio, pero puede ser intuido por el observador. Actualmente, en el caso de los países con ingresos medios, la decisión de crecer por medio del ahorro interno y una política macroeconómica apta son los dos factores clave en esta estrategia nacional que llevarán al éxito competitivo del país, permitiéndole alcanzar la convergencia.

La sociedad políticamente orientada que está detrás de un estado y su gobierno puede considerarse una sociedad civil o

una nación. Cuando la sociedad es considerada una “sociedad civil”, las libertades civiles son la principal preocupación; cuando se la considera una “nación”, el foco está en la seguridad y el crecimiento económico. Una nación capaz de desarrollar una estrategia de desarrollo nacional es fuerte y enérgica. Por el contrario, como subraya Fabio Comparato (2005: A3), “cuando una nación no define un horizonte histórico a perseguir con coraje y esperanza, ingresa en el estado de conciencia infeliz mencionado por Hegel: la incapacidad de adoptar una postura armónica frente a la vida.”

DEFINICIÓN

¿Qué es una estrategia nacional? No es una pregunta fácil de responder, dado que las estrategias nacionales varían ampliamente en el tiempo y el espacio. Sin embargo, es posible ofrecer una definición histórica que intenta atrapar sus principales características. Una estrategia de desarrollo nacional es una estrategia de competencia internacional; consiste en acciones económicas concertadas orientadas al crecimiento económico que tienen a la nación como actor colectivo y al estado como su instrumento básico de acción colectiva. Es una coalición política informal o implícita en la que las clases sociales, bajo el liderazgo del gobierno, dejan de lado sus conflictos internos y se dedican a cooperar cuando el problema que enfrentan es la competencia económica internacional. Es una institución o un conjunto de instituciones que guían a los principales actores políticos y económicos en sus procesos de toma de decisiones —a los políticos acerca de cómo definir nuevas políticas públicas o reformar las existentes; a los empresarios acerca de cómo y dónde invertir—. Por ende, una estrategia nacional de desarrollo siempre incluye la inducción a la innovación y a la acumulación de capital. Se trata de una institución nacionalista en tanto da clara prioridad a los intereses de la mano de obra, el conocimiento y el capital nacional; aun-

que cuanto más avanzado sea el desarrollo, más moderado y democrático será este nacionalismo, abierto a la cooperación internacional y contrario a criterios étnicos.²⁶

En vista de que en el mundo moderno la gente está organizada en tres niveles —familias, organizaciones y “estados-nación”— que compiten y cooperan entre ellos, una estrategia de desarrollo nacional es la forma en que cada nación lleva adelante esta doble función de competencia y cooperación. Las naciones cohesivas y autónomas tendrán estrategias de desarrollo nacional más poderosas que las divididas y dependientes. La cohesión de una nación tiende a aumentar junto con el crecimiento económico, pero el proceso dista de ser monótono: es habitual el deterioro gradual seguido de crisis, como ha sucedido en América Latina desde la década de 1980. A medida que las naciones ganen y pierdan cohesión, sus estrategias de desarrollo nacional serán claras o borrosas, y sus logros económicos igualmente variables.

Una estrategia de desarrollo nacional está compuesta por un conjunto de instituciones que definen las reglas del juego del crecimiento económico. Algunas son las leyes, relativamente generales y permanentes, que expresan valores y objetivos básicos; otras son reformas institucionales que responden a cambios básicos en las estructuras sociales y económicas; y otras son políticas que pueden ser más específicas y temporarias y que definen los medios. Varias formas de planificación, comenzando por las inversiones públicas y en infraestructu-

²⁶ En este libro se entiende como nacionalismo a la ideología que legitima la formación y consolidación del “estado-nación”. Los ciudadanos serán nacionalistas si no tienen dudas acerca de que el fin de sus gobiernos es proteger el capital, la mano de obra y el conocimiento nacional. Según esta definición, todas las sociedades desarrolladas son nacionalistas —en tal medida que pueden no utilizar el adjetivo o hacerlo peyorativamente, generalmente junto a “populista”, para hacer referencia a movimientos políticos de derecha o de izquierda opuestos a las opiniones globales hegemónicas.

ra, son parte esencial de la estrategia. Si se las combina con la planificación estratégica llevada a cabo por las empresas comerciales, esto es señal de la existencia real de una estrategia de desarrollo nacional. No obstante, las estrategias de desarrollo nacional o los proyectos nacionales no deben confundirse con la planificación económica. En la mayoría de las estrategias de desarrollo nacional más exitosas hay algún tipo de planificación, particularmente en las primeras etapas de crecimiento, cuando las inversiones en infraestructura económica y en la industria pesada resultan prioritarias. Luego, la coordinación del mercado deviene esencial, y cualquier tipo de planificación general será meramente indicativa.

Desde el comienzo de la revolución capitalista, pero principalmente bajo la globalización, una estrategia de desarrollo nacional es una estrategia de competencia. Siempre debe tener en cuenta las reacciones de los “adversarios”, que serán otros competidores nacionales o nuevos sucesos que crean obstáculos para el crecimiento que exigen un cambio de política. Una estrategia de desarrollo nacional es el resultado de un proceso de toma de decisiones colectivo e informal. Es, por lo tanto, un medio para administrar la economía nacional, de buscar opciones capaces de conducirla competitivamente hacia el desarrollo. Así como las empresas planifican sus actividades estratégicamente, los “estados-nación” delinean sus estrategias de desarrollo nacional de manera necesariamente menos sistemática pero igualmente efectiva. Herbert Simon y Peter Simon (1962: 176) identificaron estrategia con programa, y consideraron al segundo un medio por el cual los actores económicos con información incompleta y racionalidad limitada evalúan alternativas y realizan elecciones, en lugar de “optimizar” permanentemente conforme lo sostenía la economía neoclásica. En base al análisis de una partida de ajedrez, afirman que

un programa o estrategia es una serie de decisiones llevadas a cabo de una manera bien definida que permite gran economía

en términos de memoria y de la evaluación de alternativas. Para definir una estrategia, el jugador debe tomar en cuenta tres principios: (1) el atacante debe considerar exclusivamente jugadas "fuertes" (como el jaque al rey rival)...; (2) deben explorarse todas las alternativas disponibles al oponente...; (3) si alguna de las jugadas consideradas por el atacante, sin perjuicio de su fortaleza, permite al oponente realizar movidas de respuesta, la jugada de ataque debe descartarse por falta de expectativas.

Esto no es distinto en el caso de las estrategias nacionales. Los estrategas deben comenzar por el diagnóstico de la situación, y comenzar la búsqueda de opciones, siempre teniendo en cuenta que no pueden seleccionar cualquier alternativa sino sólo aquellas que parezcan más promisorias o satisfactorias en el marco de un programa. Los estrategas son conscientes de la imposibilidad de alcanzar resultados óptimos, y saben que cuentan con tiempo limitado para tomar una decisión bajo condiciones de incertidumbre. A efectos de poner en práctica la estrategia o programa seleccionado, quienes tengan a cargo esa tarea utilizarán todos los medios disponibles: redactarán normas, adoptarán políticas económicas, definirán programas de inversión pública y el presupuesto nacional e instituciones de cualquier otro tipo; intentarán obtener el mayor rédito posible de los recursos del mercado, pero no dudarán en intervenir de ser necesario.

Cuando los profesionales de las ciencias sociales analizan modelos de capitalismo distintos como el anglo-americano y los modelos corporativos, el escandinavo y el japonés, también están analizando las respectivas estrategias de crecimiento nacional que han demostrado ser efectivas para promover el desarrollo económico en los países ricos.²⁷ Como modelos o va-

²⁷ Ya existe abundante y calificada bibliografía sobre los modelos de capitalismo. Ver, entre otros, Schmitter (1974), Esping-Andersen (1990), Albert (1991), Goodin et al. (1999), Hall y Soskice (2001), Boyer y Pierre-François Souyri (2001), Huber (2002), Stephens (2002).

riantes del capitalismo, las estrategias de crecimiento nacional también son formas ideales. La diferencia es que los modelos están orientados a describir y buscar las interrelaciones entre todas las variables sociales, económicas y políticas, mientras que las estrategias se concentran en las variables que causan (o impiden) el crecimiento: una estrategia nacional implica crecimiento acelerado, mientras que un modelo de capitalismo puede ser consistente con tasas de crecimiento per cápita relativamente bajas. Las estrategias de crecimiento nacional son específicas para cada país pero, en el caso de los modelos de capitalismo, es posible diseñar y analizar estrategias de crecimiento nacionales que comprendan varios países. Al describir el modelo de capitalismo de Asia oriental, Ha-Joon Chang (2002b: 229) enumera seis características que constituyen rasgos típicos de sus respectivas estrategias de crecimiento nacionales. Ellas son:

- (1) la política pro-inversión en lugar de anti-inflacionaria; (2) el control de los consumos suntuarios, con fines económicos y políticos; (3) el estricto control de las inversiones extranjeras directas, contrario a la impresión popular de que estas economías (salvo quizá Japón) poseen una política “abierta” en este sentido; (4) la protección de la industria naciente y la promoción de las exportaciones; (5) el uso de esta últimas como herramienta para explotar economías de escala y, por ende, para acelerar la maduración de las industrias nacientes; y (6) la postura orientada a la productividad de la competencia (en lugar de orientarla a la asignación).

A esta lista sólo agregaría la neutralización de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio para definir lo que llamo la “nueva estrategia desarrollista” que analizo en el Capítulo 3.

ALGO DE HISTORIA

En el caso de Latinoamérica, la búsqueda de estrategias de desarrollo nacionales tiene sentido recién después de 1930,

cuando algunos países que habían sido independientes en lo formal desde comienzos del siglo XIX alcanzaron su independencia efectiva y se industrializaron. En el caso de Asia y África, una búsqueda de este tipo deberá comprender el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando los países de estos continentes devinieron formalmente y, en la mayoría de los casos, materialmente independientes (como los dinámicos países asiáticos). En lo que respecta a Latinoamérica, la Gran Depresión de la década de 1930 creó una oportunidad para dar comienzo o acelerar la industrialización. Entonces, la revolución nacional, que comenzó formalmente hace más de un siglo con la independencia política, empezó a tomar forma. En Brasil, México y, en menor medida, en otros países latinoamericanos, una estrategia desarrollista nacional basada en la sustitución de importaciones y la intervención estatal intentó emular y adaptar la experiencia de los últimos países centrales en desarrollarse, como Alemania y Japón. Con el fin de neutralizar el mal holandés o, más ampliamente, la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio (desconocida por los economistas de ese entonces pero intuita por los políticos), los países emplearon múltiples tipos de cambio que provocaron una transferencia de ingresos desde los productos agrícolas y mineros exportados hacia las empresas industriales. Los países también recurrieron a varias formas de planificación y políticas industriales para estimular las inversiones en industrias con mayor valor agregado per cápita. Entre 1930 y 1980, el desarrollismo nacional resultó exitoso en Latinoamérica.

Al principio, estas estrategias de desarrollo nacionales empleaban recursos locales para financiar el desarrollo. Este era el enfoque correcto porque impedía la apreciación de la moneda local y la pérdida de competitividad de la industria local, imposible de evitar cuando el ingreso de capitales es mayor que la demanda de moneda dura. Sin embargo, desde comienzos de la década de 1970, a la luz de la presunción de que los países ricos deben transferir capital a aquellos que carecen de él, los países comenzaron a recurrir cada vez en mayor medi-

da a préstamos externos e inversiones directas, al tiempo que mantuvieron la estrategia proteccionista y el pesimismo en relación con la exportación de bienes manufacturados, que ya carecía de sentido. Estos dos errores llevaron a una gran crisis a comienzos de los '80, que los países latinoamericanos aún no han superado por completo. Desde alrededor de 1990, como resultado de su propia fragilidad nacional y en respuesta a la creciente presión ideológica del norte —la ola neoliberal—, Latinoamérica volvió a caer en la condición de cuasi-colonia, y sus elites aceptaron una estrategia importada —la ortodoxia convencional— que neutraliza el desarrollo económico en lugar de promoverlo.

Por el contrario, algunos países asiáticos que hasta la Segunda Guerra Mundial permanecían sujetos al imperialismo europeo ganaron autonomía.²⁸ Algunos de ellos, como Corea o Taiwán, introdujeron la reforma agraria en la década de 1950. Al principio adoptaron una estrategia de sustitución de importaciones pero, ya sea porque sus recursos naturales eran limitados o porque sus elites, al ser indígenas en lugar de trasplantadas desde Europa, fueron más efectivas en la afirmación de sus intereses nacionales, pasaron a una estrategia dirigida a la exportación ya en la década de 1960, manteniendo sus políticas industriales. El exitoso crecimiento económico japonés sirvió de modelo para ellos. Éste fue el comienzo de la “estrategia de los gansos voladores”, mediante la cual los países reunieron las condiciones para su desarrollo en olas sucesivas: Japón fue el primero, en la década de 1950; Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur lo siguieron en los '70; en una tercera

²⁸ Japón nunca fue una colonia, y ésta fue una de las razones por las que fue el primer país asiático en formar parte de los países centrales. China tampoco era una colonia formal pero cayó bajo dominio extranjero después de su derrota en la Guerra del Opio. India era una colonia, y por ello se vio más perjudicada que China durante el siglo XIX.

etapa, en la década de 1980, aparecen Malasia, Tailandia e Indonesia; en cuarto lugar, en la década de los '90, China, India y Vietnam. En todos estos países, el precio macroeconómico más estratégico —el tipo de cambio— fue mantenido deliberadamente en niveles competitivos, y las políticas industriales fueron marcadamente activas al tiempo que se redujo gradualmente la protección tarifaria. Al poner en práctica políticas macroeconómicas adecuadas que mantuvieron la solidez de las finanzas estatales, financiamiento externo limitado y tipos de cambio administrados, previnieron la crisis de la deuda externa de los '80 (que paralizó el desarrollo en Latinoamérica) y mantuvieron la competitividad y el crecimiento de sus economías.²⁹

Los dinámicos países asiáticos, con su estrategia de exportación de bienes manufacturados, tenían notorias ventajas en comparación con los países de Latinoamérica. Los primeros tigres asiáticos eran pequeños y pasaron rápidamente de la sustitución de importaciones al crecimiento basado en las exportaciones; muchos experimentaron reformas agrarias que garantizaron una distribución del ingreso más equitativa; siempre adoptaron políticas fiscales estrictas; previnieron la gran crisis de la deuda de la década de 1980 limitando el endeudamiento externo (crecimiento con ahorro externo); impusieron límites a las inversiones externas; cualquier variante del mal holandés que puedan haber sufrido resultó mucho más débil que en Latinoamérica. Todo esto les permitió mantener la competitividad de su tipo de cambio. En la década de los '80, mientras los latinoamericanos estaban inmersos en la crisis de la deuda y el populismo económico (una consecuencia perversa e imprevista de la transición hacia la democracia o una reacción contra los regímenes militares que gobernaron varios paí-

²⁹ Como veremos en el Capítulo 5, si bien la política de crecimiento con ahorro externo ha tenido por lo general efectos negativos sobre el crecimiento económico, puede resultar positiva en períodos de fuerte crecimiento.

ses latinoamericanos en esa década), los países asiáticos estaban realizando la transición de la primera a la segunda etapa del crecimiento económico, o del viejo desarrollismo nacional al nuevo desarrollismo.

¿A qué se debe esta diferencia entre la conducta de los países latinoamericanos y la de los países asiáticos de fuerte crecimiento? ¿Por qué las elites latinoamericanas se rindieron al norte y no así las asiáticas? Una explicación para la mayor autonomía nacional de los países asiáticos puede ser que pese a que estuvieron sujetos al imperialismo industrial durante el siglo XIX, sus elites continuaron siendo nativas, con la excepción de Filipinas, mientras que las elites de Latinoamérica, a pesar de ser mestizas, se consideraban a sí mismas europeas y, probablemente por esta razón, siempre tuvieron grandes problemas para identificarse como elites nacionales. De esta manera, posiblemente no sea por casualidad que Filipinas tiene tasas de crecimiento mínimas en comparación con los demás países de la zona.

EL LADO DE LA OFERTA Y EL LADO DE LA DEMANDA

Las estrategias de desarrollo nacional varían continuamente y de país en país. Dos países que desde la década de 1980 han adoptado estrategias de desarrollo nacional –China e Irlanda– no podrían ser más diferentes. Sin embargo, las estrategias de desarrollo nacional tienen ciertos rasgos comunes en lo que respecta al concepto de desarrollo económico y sus causas. Del lado de la oferta, el desarrollo económico deriva del aumento de la productividad provocado por la acumulación de capital con la incorporación de conocimientos tecnológicos, de inversiones en infraestructura que generan externalidades positivas, de innovaciones empresariales, de la transferencia de mano de obra hacia la producción de bienes y servicios con mayor valor agregado per cápita. Todavía del lado de la oferta, el crecimiento económico depende del progreso tecnológico y la innovación, de la educación, la alimentación y el cuidado de la

salud o, más ampliamente, del capital humano. Del lado de la demanda, el crecimiento económico está ligado a los elementos que conforman la demanda efectiva: inversión, consumo, gasto del estado y exportaciones menos importaciones. Si la demanda es sostenida, los empresarios encontrarán oportunidades de inversión para utilizar los recursos generados por el lado de la oferta. Para determinar si un país posee una estrategia nacional debemos prestar atención no sólo a su principal indicador —el crecimiento del PBI per cápita—, sino además a la presencia de las principales características del lado de la oferta y del lado de la demanda del desarrollo económico.

Del lado de la oferta, todas las estrategias de desarrollo requieren o presuponen un sistema financiero para financiar las inversiones o la acumulación de capital. En las primeras etapas del desarrollo, cuando los países están dando comienzo a sus revoluciones capitalistas, el financiamiento proviene del “ahorro forzoso” organizado por el estado, a través de beneficios provenientes de la industria de bienes primarios gracias al empleo de recursos naturales abundantes en el país, y de la inversión extranjera. La tarea fundamental es aprovechar las externalidades positivas causadas por las inversiones estatales y extranjeras (el modelo del *'big push'*; ver Rosenstein-Rodan 1943), y transferir mano de obra desde las actividades tradicionales hacia las capitalistas (ver Lewis 1954). La existencia de una industria de bienes primarios que utiliza recursos naturales locales merced a la cual el país puede obtener rentas ricardianas es una forma clásica de dar comienzo al desarrollo capitalista, que será eficaz para neutralizar el mal holandés siempre y cuando el país grave esas rentas y emplee los recursos obtenidos para financiar sus propias inversiones y aumentar el gasto social. A medida que avanza la industrialización, o se completa la revolución industrial, los beneficios tenderán a ser la fuente principal de financiamiento de las inversiones. Por otro lado, se desarrolla el sistema financiero privado y estatal, que adquiere capacidad para financiar inversiones. Los principales agentes del proceso de acumulación son los empresarios,

pero en las primeras etapas del desarrollo el estado desempeña una función estratégica en la promoción del ahorro forzoso mediante la creación de fondos de seguridad social o a través de impuestos o de bancos de inversión.

Un segundo rasgo de las estrategias de desarrollo nacional consiste en la planificación informal y la política industrial. Los liberales rechazan ambas, pero todos los países las han utilizado, particularmente durante las etapas iniciales de su crecimiento. Las estrategias de desarrollo nacional incluyen la canalización de fondos ociosos o de fondos obtenidos mediante el ahorro forzoso hacia la inversión pública o hacia empresas, para su inversión a través de incentivos o subsidios. En casi todos los países el estado ha desempeñado un papel importante en la creación de la infraestructura básica de la economía y en el aumento de la tasa de acumulación de capital desde alrededor del cinco por ciento hasta más del 20 por ciento del PBI. No obstante, a medida que aumentan la complejidad y la diversidad de la economía, el ahorro forzoso deja de ser necesario y las políticas industriales pierden relevancia relativa mientras los mercados asumen un papel más preponderante en la asignación de recursos. Como lo demostró Gerschenkron (1962), durante las primeras etapas de crecimiento de los países centrales más retrasados el estado desempeñó una función fundamental para promover la acumulación de capital y el crecimiento. No obstante, después de algún tiempo, cuando las economías nacionales ganaron en complejidad, los mercados asumieron la función de coordinación. En la transición de un modo de desarrollo al otro generalmente habrá una crisis, después de la cual la nación deberá diseñar una nueva estrategia de desarrollo nacional que acuerde un papel más amplio a los mercados y los empresarios. Bajo cualquier circunstancia, el estado conservará su capacidad para generar ahorro público para financiar las siempre necesarias inversiones públicas estratégicas. En esta segunda etapa, las estrategias de crecimiento nacional desarrollarán un sistema financiero nacional capaz de financiar las inversiones y el avance tecnológico. También

seguirá involucrado en la política industrial, aun cuando la ortodoxia convencional condene esta práctica. No podría ser de otra manera, ya que la globalización ha aumentado la interdependencia de los “estados-nación” pero, pese a lo que generalmente nos dicen, estos no han perdido relevancia; por el contrario, la globalización ha aumentado su importancia estratégica, ya que la globalización se caracteriza por una aguda competencia entre “estados-nación” a través de sus empresas comerciales.

Un tercer rasgo común de las estrategias de desarrollo nacional son las políticas referidas a la educación pública, el cuidado de la salud, la ciencia y la tecnología. Todas las teorías de desarrollo económico ponen énfasis en el capital humano y el progreso tecnológico, donde la función de los entes estatales es estratégica, aunque también se espera una mayor responsabilidad de parte de las empresas comerciales. La innovación está, naturalmente, en manos de los empresarios —ya sean empresarios individuales clásicos o empresarios ejecutivos—.

Un cuarto rasgo compartido por las estrategias de desarrollo nacional del lado de la oferta son las inversiones del estado en infraestructura, principalmente en energía, transporte y comunicaciones. Las empresas estatales, muchas de las cuales fueron privatizadas en la década de 1990, son los ejemplos más claros de esta característica. También están del lado de la demanda, junto con una acumulación de capital en otras industrias, aunque todas las inversiones, y particularmente las efectuadas en infraestructura, desempeñan un papel fundamental para aumentar la capacidad de producción.

En quinto lugar, una estrategia de desarrollo nacional sirve a menudo para aumentar la efectividad y la eficiencia de la organización estatal o administración pública y convertirla en herramienta de desarrollo. Las reformas en la administración pública de países desarrollados ocurridas en el siglo XIX constituyen ejemplos clásicos en esta área. Sin embargo, en Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, éstas tuvieron lugar después de la industrialización. Muchos países latinoamericanos entre las décadas de 1930 y 1970, y varios países de Asia después de 1950, adop-

taron “reformas desarrollistas de la administración pública” dirigidas a flexibilizar y modernizar sus burocracias. Por último, muchos países desarrollados desde la década de 1980, y algunos países con ingresos medios desde los '90, en respuesta al crecimiento del Estado Social o Estado de Bienestar, han llevado a cabo reformas en la gestión o administración pública para aumentar la eficiencia de los servicios públicos.³⁰

Estos cinco rasgos comunes están del lado de la oferta del crecimiento económico. No obstante, muchos países en desarrollo poseen mano de obra especializada ociosa, que incluye personas con altos niveles de educación que emigran a países ricos debido a la falta de demanda interna, o poseen empresarios capaces que no pueden innovar e invertir por culpa de la insuficiente demanda interna —en otras palabras, por la falta de oportunidades de inversión—. Es por ello que una característica central de todas las estrategias de desarrollo nacional es su capacidad para asegurar una fuerte demanda agregada. ¿De qué manera? Generalmente, los economistas keynesianos subrayan la necesidad de una política fiscal y monetaria que aumente la inversión y el consumo. Esto es sensato, pero las limitaciones de estas políticas son conocidas: los déficits fiscales deben ser temporarios porque el equilibrio fiscal es condición de la capacidad del estado; la política monetaria es una política anticíclica de corto plazo, no una política de desarrollo; las políticas improvisadas en estas dos áreas pueden generar inflación en lugar de crecimiento. Una política macroeconómica adecuada que garantice a largo plazo tasas de interés moderadas y un tipo de cambio competitivo es esencial para el crecimiento, pero en este campo los políticos están sujetos permanentemente a estrictos controles. En primer lu-

³⁰ He trabajado intensamente en este tema desde 1995, cuando me desempeñé como Ministro de Administración Federal y Reforma del Estado, y desarrollé un modelo de reforma de la gestión pública (Bresser-Pereira 2004a).

gar deben mantener a raya el déficit público y la deuda pública para garantizar que el estado conserve su condición de instrumento eficiente de acción colectiva.

Existe, sin embargo, una forma de demanda efectiva que está menos inhibida económicamente. Me refiero a las exportaciones. El fuerte aumento de las exportaciones es un importante factor de desarrollo del lado de la demanda. Si un país tiene, del lado de la oferta, capacidad productiva eficiente, el aspecto clave es el tipo de cambio: una estrategia de crecimiento enfocada en la exportación requiere un tipo de cambio competitivo. Durante algún tiempo, al inicio del proceso, un país puede recurrir a la sustitución de importaciones, pero las economías de escala fijan límites definitivos a esta opción, mientras que una estrategia de exportación no tiene otras limitaciones que las internas: la capacidad productiva y tecnológica del país. Es por ello que todos los países con fuerte crecimiento son capaces de mantener su tipo de cambio en niveles competitivos. Para lograrlo, el problema principal que deben resolver las estrategias de desarrollo nacional es cómo neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Analizaré este problema en la Parte II del libro. Se relaciona con el mal holandés, la política de crecimiento mediante ahorro externo y el populismo cambiario.

Se supone que un país debe administrar su tipo de cambio para mantenerlo competitivo y hacer frente al mal holandés y al ingreso irrestricto de capital. Durante mucho tiempo, los países en desarrollo lo hicieron indirectamente a través de complejos sistemas de protección tarifaria y subsidios a la exportación. En consecuencia, el tipo de cambio efectivo resultante era inferior al tipo de cambio nominal.³¹ Hoy día, cuando ta-

³¹ Notar que aquí el “tipo de cambio nominal” no es lo opuesto a “tipo de cambio real” (ajustado por inflación), sino del “tipo de cambio efectivo” (implícito después de tomar en cuenta las protecciones y los subsidios a las exportaciones).

les prácticas ya no son compatibles con la complejidad de las economías industriales de los países en vías de desarrollo, el tipo de cambio es administrado de manera más directa y menos nociva con el mercado mediante la imposición de derechos de exportación sobre los bienes que causan el mal holandés, la compra de divisas y la constitución de reservas internacionales y, si estas medidas no resultaran suficientes, a través del control del ingreso de capitales. Esto fue lo que se hizo en Latinoamérica hasta la década de 1980, y lo que los países asiáticos de rápido crecimiento continúan haciendo.

LA INSTITUCIÓN CLAVE

Resulta más fácil comprender la función de una estrategia de desarrollo nacional en el desarrollo si la consideramos la institución clave del crecimiento económico. En las sociedades donde la nación moderna emergió como principal actor político, y el estado es el principal instrumento de acción colectiva, una estrategia de desarrollo nacional es la institución o conjunto de instituciones asociadas para alcanzar el crecimiento económico. Es un conjunto de normas, políticas, acuerdos, entendimientos y nociones compartidas —es decir, de instituciones formales e informales— que generan oportunidades de inversión y orientan acciones económicas competitivas a cargo, por una parte, de empresarios, trabajadores y la clase media profesional y, por la otra, de políticos y burócratas estatales.

Después de que Douglass North (1990) publicara su libro sobre instituciones, destinado a conciliar la economía neoliberal con el análisis institucional, y ganara el premio Nobel, las instituciones volvieron a ponerse de moda en la economía. Los historicistas clásicos, marxistas y alemanes, y sobre todo los institucionalistas norteamericanos, siempre habían atribuido una función central a las instituciones, mientras que la economía neoclásica prácticamente las ignoró a lo largo de un siglo. Cuando a principios de la década de 1990 las instituciones

finalmente volvieron a surgir en la economía ortodoxa, muchos consideraron esto una buena noticia. Sin embargo, este “revival” de las instituciones no amplió los horizontes del análisis económico ni los tornó más realistas, puesto que adoptó un enfoque reduccionista: el crecimiento de un país tendría lugar si éste contara con una institución específica: el respeto por el derecho de propiedad y los contratos. De esta manera, los nuevos institucionalistas simplemente estaban repitiendo el viejo *laissez-faire* o el nuevo argumento liberal de que la condición fundamental para el crecimiento económico es que la sociedad garantice el correcto funcionamiento de los mercados.

Esta postura no es empírica –no se corresponde con la realidad histórica– sino ideológica, por varias razones. Primero, la protección del derecho de propiedad y de los contratos o, en sentido más amplio, del estado de derecho, es más una consecuencia que una condición para el desarrollo económico. El estado liberal que surgió en Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos a principios del siglo XIX y que garantizó el estado de derecho no precedió sino que coincidió y siguió a las respectivas revoluciones industriales. Segundo, en el desarrollo capitalista, la protección del derecho de propiedad y de los contratos es una condición relevante pero no suficiente, ni la más importante. Los empresarios no son ni burócratas ni rentistas ociosos que ponderan la seguridad por sobre todas las cosas, sino agentes tomadores de riesgos en busca de beneficios y logros personales; les preocupa la seguridad, pero están mucho más interesados en los beneficios monopolistas derivados de la innovación y en la expansión de sus empresas. A veces, las instituciones orientadas al crecimiento pueden no garantizar el derecho de propiedad o la observancia de los contratos, pero ofrecen excelentes oportunidades de inversión. En China, las firmas nacionales y extranjeras han invertido y están invirtiendo a gran escala, y el país está experimentando un crecimiento tan rápido, no porque las instituciones chinas garanticen el derecho de propiedad (lo han comenzado a hacer sólo reciente-

mente), sino porque se ha puesto en práctica una estrategia de desarrollo nacional que, combinada con altas tasas de crecimiento, brinda a los empresarios oportunidades extraordinarias para obtener beneficios y expandir sus negocios.

Más que la protección del derecho de propiedad y los contratos, mi planteo es que la institución clave para el crecimiento rápido y sostenido es una estrategia de desarrollo nacional. Si bien un país no puede de un día para el otro proteger el derecho de propiedad y los contratos o el estado de derecho, ya que este logro está sujeto a un proceso económico y político largo y complicado, su gente ha demostrado que en ciertas oportunidades es capaz de diseñar una estrategia de crecimiento nacional. Esto sucederá principalmente cuando la gente se dé cuenta de que está atrasada con relación a sus competidores o de que está dominada por potencias extranjeras. La primera de estas consideraciones constituyó la motivación clásica alemana para convertirse en un estado unificado en la segunda mitad del siglo XIX; en cuanto a la segunda, existen numerosos ejemplos, aunque posiblemente el más gráfico sea el de China, que fue un gran imperio hasta el siglo XVIII, cayó bajo dominación extranjera en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, pero a partir de 1949 adoptó estrategias de desarrollo nacional —primero una estrategia estatista (que los chinos llamaron ‘socialista’, aunque en realidad se trató de una versión radical de otras industrializaciones estatistas como la japonesa o, en menor medida, la brasileña) y más adelante abiertamente capitalista—.

Marx consideraba el desarrollo económico como un proceso en el cual las instituciones evolucionan a un ritmo menor que la infraestructura económica y tecnológica, de manera que finalmente enfrentan un proceso de actualización revolucionario. De este modo, veía a las instituciones como un obstáculo y no como un incentivo para el desarrollo. Durante el siglo XX, sin embargo, cuando las naciones aprendieron cómo diseñar y poner en práctica estrategias de desarrollo nacional utilizando sus estados, a medida que el estado adqui-

ría mayor capacidad, las instituciones, comenzando por las estrategias de desarrollo nacional, también devenían más efectivas y herramientas sociales positivas. Marx, que vivió en la época del estado liberal aunque no todavía democrático (que recién surgiría en el siglo XX), consideraba al estado no un instrumento de acción colectiva democrática sino únicamente como instrumento de dominación política. Aún en esa época, sin embargo, el estado ya constituía el principal instrumento de las naciones para promover el desarrollo económico. En la era de la globalización, pese a los intentos neoliberales por reducir el tamaño de la organización estatal y su capacidad de intervención, su activa responsabilidad en la promoción del crecimiento económico creció junto con la intensificación de la competencia entre los “estados-nación”.

Históricamente, las formas de intervención estatal y las estrategias de crecimiento nacional dependían de la etapa de crecimiento económico y del modelo de capitalismo adoptado por cada país. En todos los casos, el estado representaba un instrumento eficaz en la medida que el gobierno fuera capaz de concretar un acuerdo nacional. Tal acuerdo no eliminaba los conflictos de clase internos, pero demostraba que esos conflictos no tenían suficiente entidad para impedir que la nación trabajara unida cuando el objetivo era competir a nivel internacional. Además de ser una organización que garantiza el cumplimiento de la ley, el estado es el sistema legal en sí mismo; por ello es una institución tanto organizativa como normativa –la matriz constitucional de otras instituciones formales–. Cuando este complejo sistema organizativo adquiere dinamismo, cuando los funcionarios que lo integran (políticos y burócratas) forman parte de una sociedad orientada hacia el trabajo duro, la innovación y la inversión, el sistema institucional normativo correspondiente también será dinámico y progresista –y notaremos que estamos en presencia de una estrategia de desarrollo nacional–. La protección del derecho de propiedad y de los contratos es sólo uno de los aspectos, y no necesariamente el más importante, de esta estrategia.

Si bien es cierto que las estrategias de desarrollo nacional no presuponen experiencias de planificación generales, también es cierto que los responsables de la estrategia no darán por hecho que los mercados autorregulados son capaces de asignar recursos. Conforme a la nueva presunción institucionalista, el mercado es el medio de coordinación de la producción por defecto, mientras que las organizaciones e instituciones son un segundo medio para lograr tal coordinación, que se torna necesario cuando los costos de las operaciones son altos. Este tipo de razonamiento es extraño a las verdaderas presunciones inherentes a las estrategias de desarrollo nacional exitosas. Los economistas neoclásicos suponen que, para diseñar una estrategia, el político parte de una situación de equilibrio general, y luego abandona sucesivamente las presunciones no realistas para arribar por último a la realidad del sistema económico y político del país. En lugar de ello, un político pragmático parte de la heterogénea realidad existente y de un modelo macroeconómico abierto que requiere de adaptación y actualización continua, a efectos de evaluar el impacto de las variables macroeconómicas estratégicas: el tipo de cambio, la tasa de interés, el déficit público, el ahorro público, la cuenta corriente y demás. Igualmente contraria al político pragmático que define una estrategia de desarrollo nacional es la presunción estatista de que el estado debe ser capaz de planificar o administrar toda la economía. Las estrategias de desarrollo nacional son siempre instituciones pragmáticas que surgen de la práctica social y, por ende, no pueden ser impulsadas por el dogmatismo ideológico, ya sea intervencionista o neoliberal. El mercado es una extraordinaria institución para la asignación de recursos pero, como destacó Polanyi (1944), es apenas una de las instituciones que existen en una sociedad, y está intrínsecamente limitado en su capacidad para coordinar el sistema económico. La intervención estatal está igualmente restringida. Así, las estrategias de desarrollo nacional implican ver al estado y al mercado no como competidores sino como instituciones complementarias de las

que una estrategia de crecimiento nacional debe sacar el mayor provecho.

Para redondear, las estrategias de desarrollo nacional difieren entre sí, dependiendo de la etapa de crecimiento y del modelo de capitalismo. En las primeras etapas del desarrollo, las dos estrategias de desarrollo principales que adoptan los países son el ahorro forzoso y la protección de la industria naciente; en etapas posteriores, recurren a políticas macroeconómicas dinámicas que (a) mantienen el presupuesto fiscal en equilibrio en el largo plazo, (b) preservan la competitividad del tipo de cambio, neutralizando su tendencia a la sobrevaluación, (c) garantizan una clara diferenciación entre la expectativa de una tasa de beneficio satisfactoria y una tasa de interés baja, (d) facilitan el ajuste de los salarios con el aumento de la productividad, y (e) mantienen los precios estables y el empleo razonablemente cercano a su plenitud.

En el corto plazo, las estrategias de desarrollo nacional promueven la acumulación de capital y el avance tecnológico al alcanzar una estabilidad macroeconómica dinámica que incluye el pleno empleo. Además, comprenden políticas industriales para estimular o proteger a las actividades con alto valor agregado per cápita. Sin embargo, a diferencia de que sucedió en la era del viejo desarrollismo nacional, bajo el nuevo desarrollismo las políticas industriales y la protección tarifaria son menos importantes que las políticas macroeconómicas adecuadas y beneficiosas para el mercado, que necesariamente requieren de un tipo de cambio competitivo. En la década de 1950, cuando el sector manufacturero constituía una industria naciente, se creía que los países en desarrollo no serían capaces de competir en esta área. Sin embargo, esta industria pronto dejó de ser naciente, y a partir de los '70 los países que implementaron una estrategia orientada al mercado externo se convirtieron en grandes exportadores de productos manufacturados. Pese a ello, el tipo de cambio continuó siendo un problema fundamental. Aun cuando los políticos de los países en desarrollo no sabían que el mal holandés y la política de crecimiento

con ahorro externo constituían las causas principales de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio, adoptaron políticas confusas que en algunos casos tuvieron éxito y generaron crecimiento. En la actualidad han comenzado a ser más consistentes en sus políticas para garantizar un tipo de cambio competitivo.

Las estrategias de desarrollo nacional incluyen la participación de las distintas clases sociales de una nación. De esta manera, son necesarias negociaciones entre las clases, en las cuales el gobierno debe asumir el papel de intermediario. Al mismo tiempo, la estrategia debe ser capaz de proveer mayores beneficios a los empresarios y salarios más altos a los trabajadores y a la clase media profesional —algo que sólo puede lograrse por medio del crecimiento económico o el aumento de la productividad—. Una de las principales razones por las que el capitalismo continúa siendo la única opción para las organizaciones socio-económicas es que los aumentos de la productividad pueden ser compartidos con los trabajadores y la clase media profesional sin reducir la tasa de beneficio (Bresser-Pereira 1986). Si las negociaciones laborales no pueden basarse en el crecimiento, degeneran ya sea en conductas agresivas entre clases o en la pérdida de cohesión social o anomia. Cuanto más avanzado democrática y económicamente sea un país, la estrategia deberá poner mayor atención en la igualdad de oportunidades y la libertad política. En un país desarrollado donde los valores sociales y democráticos están mejor arraigados, la justicia social y las limitaciones democráticas serán mayores que en los países en desarrollo, pero de ninguna manera pueden ignorarse. Las estrategias de desarrollo nacional incluyen acuerdos políticos, y la política siempre implica debates y compromiso para crear nuevas instituciones —para desarrollar nuevas y mejores reglas del juego—.

EL NUEVO DESARROLLISMO

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

EL VIEJO DESARROLLISMO Y SU CRISIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NACIÓN Y NACIONALISMO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EL TERCER DISCURSO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIEJO Y NUEVO DESARROLLISMO

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1: Viejo y nuevo desarrollismo comparados

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

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

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

NUEVO DESARROLLISMO Y ORTODOXIA CONVENCIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2: Políticas macroeconómicas comparadas

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 3: Estrategias de crecimiento comparadas

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

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

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

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

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

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

COMPARACIÓN EMPÍRICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

pos (7,2 por ciento en el caso de los dinámicos países asiáticos contra 3,9 por ciento para los países latinoamericanos) con la tasa de crecimiento promedio de los ricos países de la OCDE correspondiente al mismo período⁴⁷, del 4,3 por ciento, observamos que los países asiáticos están convergiendo, pero no así los latinoamericanos. Durante el período de la comparación, únicamente Chile logró buenas tasas de crecimiento. Si tenemos en cuenta sólo los últimos cinco años (2003-2007), Argentina también exhibe tasas altas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

cia de una correlación entre las series. Por lo tanto, decidimos realizar una regresión a partir de una ecuación diferencial de primer orden de esas variables y del uso de errores estándar robustos⁵¹. La ecuación empleada en la prueba y los resultados econométricos se encuentran en el apéndice de este capítulo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

APÉNDICE

Ecuación

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

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

Resultados del análisis del panel

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

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

LA TENDENCIA A LA SOBREVALUACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO

La teoría económica y el sentido común nos dicen que los países con ingresos medios deberían converger gradualmente, es decir, alcanzar el mismo nivel de desarrollo que los países ricos. Durante los últimos 30 años, varios países, especialmente los países asiáticos de rápido crecimiento, han confirmado esta predicción. Pero para alcanzar ese resultado adoptaron estrategias de desarrollo nacional, que he dado en llamar “nuevo desarrollismo” y que comparo aquí con las políticas que caracterizan a la ortodoxia convencional o consenso de Washington (Bresser-Pereira 2006). La cuestión consiste en determinar cuáles de las políticas que conforman el nuevo desarrollismo son las más estratégicas y las que promoverán con mayor eficacia y velocidad un rápido crecimiento. Sin subestimar la importancia de las principales variables de la oferta que inciden sobre la tasa de crecimiento (la educación, el progreso tecnológico y la inversión en infraestructura), entiendo que la decisión de crecer por medio del ahorro interno y las variables de la política macroeconómica del lado de la demanda —una política fiscal estricta, una tasa de interés moderada y un tipo de cambio competitivo— son las variables clave. Para llegar a esta conclusión observé lo que estaba sucediendo en los dinámicos países asiáticos —cuyas políticas resultaron estratégicas para su proceso de crecimiento—. Esta observación no dejó ninguna duda. Por otra parte, las reformas institucionales no son tan urgentes como supone la gente. Las institu-

ciones de largo plazo muestran una correlación significativa con el *nivel*, pero no así con la *tasa* de desarrollo económico; los países ricos son también aquellos cuyas instituciones tienen mayor complejidad y prestigio, pero es imposible vincular las reformas institucionales con la tasa de crecimiento. Las reformas institucionales siempre son necesarias, pero rara vez preceden al crecimiento económico; su maduración, consagración normativa y aplicación llevan tiempo. En realidad, la institución clave para el crecimiento es una estrategia de desarrollo nacional, esto es, la suma de objetivos formales e informales, normas y políticas adoptadas por una nación para orientar el crecimiento económico y la competencia internacional.

Al identificar las políticas macroeconómicas como las más estratégicas en el proceso de crecimiento, adopté el enfoque de la macroeconomía del desarrollo. El paso siguiente fue identificar al tipo de cambio como la más estratégica de las políticas macroeconómicas. Tres factores explican esta elección: el papel del tipo de cambio para el crecimiento económico es estratégico, la bibliografía sobre el tema es escasa, y la idea de que en los países en desarrollo existe una tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio es nueva. Otras variables macroeconómicas como la inflación, y otras herramientas como la tasa de interés y la política fiscal, son obviamente relevantes, pero no serán objeto de análisis sistemático. En este capítulo sostengo que en los países en desarrollo existe una tendencia estructural a la apreciación excesiva del tipo de cambio. Por ello, el tipo de cambio no oscila en torno una tasa de equilibrio, como asume la teoría económica. Si las autoridades económicas fracasan en la neutralización de esta tendencia, el tipo de cambio se apreciará, en primer lugar, debido al mal holandés, y segundo, por la atracción que ejercen los países en desarrollo sobre el capital extranjero. Las políticas dirigidas a captar capitales externos continuarán apreciando la moneda nacional. En ausencia de medidas dirigidas a neutralizar la tendencia a la sobrevaluación, la moneda local se apreciará hasta el punto en que desatará una crisis de la balanza de pagos. Dado

que el capitalismo es esencialmente dinámico, el país no dejará de crecer, pero lo hará lentamente y no logrará *converger*.

En los tres capítulos anteriores expuse un abordaje del desarrollo económico desde la óptica de la economía política; el presente y los restantes tres capítulos del libro ofrecen el enfoque de la macroeconomía del desarrollo. Como dije antes, los países en desarrollo tienen una tendencia estructural a la sobrevaluación del tipo de cambio. En este capítulo analizo primero la relación entre el tipo de cambio y el crecimiento económico. El mal holandés y la política de crecimiento con ahorro externo provocan que el tipo de cambio se aprecie excesivamente, el primero en el largo plazo y la segunda en el corto plazo; mientras que el mal holandés representa un fuerte obstáculo para la industrialización o la diversificación de la economía, la política de crecimiento con ahorro externo provoca la apreciación del tipo de cambio y en consecuencia la sustitución de ahorro interno por ahorro externo y, a menudo, crisis de la balanza de pagos.

TIPOS DE CAMBIO Y CRECIMIENTO

En el Capítulo 3, teniendo como parámetro la estrategia actual de los países con ingresos medios más exitosos, llamé a esta estrategia “nuevo desarrollismo” y la comparé con la ortodoxia convencional. La siguiente cuestión fue cuáles de las políticas que conforman el nuevo desarrollismo son las más estratégicas y las que promueven con mayor eficacia y velocidad un rápido crecimiento. Sin subestimar la importancia de las principales variables de la oferta que inciden sobre la tasa de crecimiento (la educación, el progreso tecnológico y las inversiones en infraestructura), entiendo que *las variables de la política macroeconómica del lado de la demanda —una política fiscal dura, una tasa de interés moderada y un tipo de cambio competitivo— son las variables clave*. Para llegar a esta conclusión observé por un lado lo que estaba sucediendo en los dinámicos países asiáticos —

cuyas políticas resultaron estratégicas para el proceso de crecimiento—, y por el otro sometí esta hipótesis a un simple test econométrico, comparando las variables mencionadas. Las variables y políticas macroeconómicas más sólidas mostraron una fuerte correlación con el crecimiento económico. Dejé de lado las instituciones a largo plazo debido a que muestran una correlación significativa con el *nivel*, pero no así con la *tasa* de desarrollo económico; los países ricos son también aquellos cuyas instituciones tienen mayor complejidad y prestigio, pero es imposible trazar una correlación entre la reforma de estas instituciones y la tasa de crecimiento. Las reformas institucionales siempre son necesarias, pero rara vez preceden al crecimiento económico; su maduración, consagración normativa y aplicación llevan tiempo.

Para desarrollarse, un país debe mantener su presupuesto público equilibrado, su tasa de interés en niveles moderados y un tipo de cambio competitivo. Soy consciente de ello desde hace mucho tiempo, y también de que *el tipo de cambio es la más estratégica de estas tres variables*, ya que se trata de un poderoso factor determinante no sólo de las exportaciones e importaciones, sino también de los salarios, el consumo, la inversión y el ahorro. Por ello, un tipo de cambio competitivo —que no esté sobrevaluado ni depreciado— juega un papel destacado en el desarrollo económico. Sin embargo, esta realidad no fue reconocida por la teoría del crecimiento; los economistas que estudiaron el crecimiento económico no consideraban al tipo de cambio como un objeto de estudio legítimo. Apenas unos pocos trabajos objetaron empíricamente esta posición, pero no resultaron suficientemente específicos y claros para modificar la opinión dominante. Las investigaciones sobre este tema comenzaron con un gran estudio de Dollar (1992: 535), que vinculó al tipo de cambio con el crecimiento, seguido de trabajos de Sachs y Warner (1999) y de Razin y Collins (1997). Dollar partió de la hipótesis de que los países latinoamericanos y africanos tienden a tener tipos de cambio más altos que los países de Asia, y concluyó que si estos países hubieran adoptado los

estándares cambiarios asiáticos, su crecimiento anual promedio durante el período 1976-85 habría sido 1,5 y 2,1 puntos superior a su crecimiento efectivo en América Latina y África, respectivamente. Según Dollar, “estos resultados conducen a sostener válidamente que la liberalización del comercio, la devaluación del tipo de cambio real y el mantenimiento de un tipo de cambio real estable podrían mejorar sensiblemente el crecimiento de muchos países pobres”. Otros estudios (Benaroya y Janci 1999; Easterly 2001; Bresser-Pereira y Nakano 2002b; Fajnzylber et al. 2004; Gala 2006; Johnson, Ostry y Subramanian 2007; Levy-Yeayti y Sturzenegger 2007; Rodrik 2007) también demostraron que un tipo de cambio más bajo aseguraría mayores tasas de crecimiento a los países en desarrollo. Basándose en los datos de Dollar, Easterly estudió el período 1960-99 con el propósito de explicar por qué las reformas orientadas al mercado de las décadas de los '80 y '90 no generaron los resultados esperados en términos de crecimiento. Una de las explicaciones que halló fue que ciertas monedas, como el peso mexicano, se apreciaron en términos reales; otras, como el real brasileño y el peso argentino, permanecieron constantes; y otras monedas asiáticas se depreciaron hasta 1990, y desde entonces se apreciaron hasta la crisis de la balanza de pagos de 1997. Gala (2006) completó los datos de Dollar y de Easterly, y los corrigió tomando en cuenta las distintas tasas de productividad de los países bajo estudio y sus posibles consecuencias sobre los tipos de cambio reales relativos. Las monedas de los países asiáticos que estaban experimentando aumentos de la productividad superiores al promedio, como Corea y Taiwán, debieron haberse apreciado con relación a las demás, conforme al efecto Harrod-Balassa-Samuelson. Sin embargo, esto no sucedió. La conclusión del estudio econométrico de Gala fue clara: los países asiáticos tenían tipos de cambio claramente más competitivos que los latinoamericanos, y por esa razón crecían a mayor velocidad.

La relación entre un tipo de cambio competitivo y el desarrollo económico resulta clara, al igual que la importancia es-

tratégica de la política cambiaria. Pero no es posible suponer simplemente que el tipo de cambio tiende al equilibrio y, por lo tanto, es competitivo. Si resulta difícil mantener el presupuesto público en razonable equilibrio y la tasa de interés en un nivel general moderado, resulta considerablemente más difícil mantener la competitividad del tipo de cambio porque no es suficiente que los políticos adopten una conducta moderada y razonable, sino que deben neutralizar proactivamente una tendencia estructural: la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio.

Si bien convincente en el aspecto econométrico, la bibliografía más reciente sobre el tema presenta dos problemas: confunde tipos de cambio competitivos con depreciados, y carece de una teoría o un mecanismo de transmisión que explique por qué un tipo de cambio meramente competitivo genera crecimiento económico en los países con ingresos medios. La confusión entre un tipo de cambio competitivo y uno depreciado es un error que yo también cometí. Durante muchos años, a partir de la década de 1970, estuve persuadido de que una “moneda relativamente depreciada” era causa primordial del rápido crecimiento económico. De esta manera, reconocí la función central del tipo de cambio para el desarrollo económico, pero sugerí que su nivel promedio consistía en el resultado artificial de una intervención en el mercado monetario. En otras palabras, sostenía que este tipo de cambio relativamente depreciado era el resultado de una intervención desarrollista en el mercado que podía ser acusada de “neo-mercantilista” o de estar dirigida a “empobrecer al vecino”. Desde 2007, no obstante, luego de desarrollar mi modelo del mal holandés (Bresser-Pereira 2008), descubrí, en primer lugar, que este mal y las altas tasas de beneficio y de interés que tienden a prevalecer en los países en desarrollo son dos causas estructurales de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. En segundo lugar, noté que neutralizar esta tendencia es condición para el crecimiento acelerado en países con ingresos medios, y que el tipo de cambio resultante no está depreciado en términos

relativos sino que simplemente es competitivo. Tercero, considerando el modelo del mal holandés que desarrollé, haciendo una distinción entre el tipo de cambio de equilibrio “corriente” que corresponde a la tasa de mercado y el tipo de cambio de equilibrio “industrial” que dota de competitividad a las empresas comerciales que emplean tecnología de avanzada a nivel mundial y que, por lo tanto, corresponde a lo que llamo un tipo de cambio competitivo, resulta claro que el mercado no tiende hacia esta tasa sino hacia una sobrevaluada: el tipo de cambio de equilibrio corriente.

Un tipo de cambio competitivo es condición para el crecimiento económico. Sin embargo, esta condición no se ha presentado desde la década de los '90 en la mayoría de los países en desarrollo, particularmente en América Latina y en África. Estos países no cuentan con el tipo de cambio “relativamente devaluado” o, como prefiero llamarlo, tipo de cambio “competitivo” necesario. Antes de los '90, los países latinoamericanos pudieron mantener la competitividad cambiaria gracias a que las políticas desarrollistas que adoptaron administraban de cerca sus monedas. Para prevenir la sobrevaluación, modificaron sus tipos de cambio nominales mediante derechos de importación y subsidios a la exportación. En el caso de Brasil durante la década de 1970, por ejemplo, los derechos de importación eran de alrededor del 50 por ciento y los subsidios a la exportación también rondaban ese porcentaje; por ende, el tipo de cambio efectivo era 33 por ciento inferior a la tasa nominal; los exportadores de café pagaban un impuesto del 33 por ciento.

Existen obvios intereses en torno al tipo de cambio. No es posible ignorar su contenido político-económico. Ningún país acepta que sus competidores deprecien artificialmente sus monedas. Esta práctica es considerada injusta —una forma nacionalista de “empobrecer al vecino”—. Según la teoría económica convencional, los países asiáticos y particularmente China están creciendo a expensas de sus competidores porque mantienen sus tipos de cambio artificialmente depreciados. Sin

embargo, dado que lo que están haciendo estos países es simplemente neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio, o neutralizar el mal holandés y rechazar la política de crecimiento con ahorro externo que inunda sus países de divisas que no necesitan, el argumento neo-mercantilista deja de tener sustento.

En este capítulo ofreceré una explicación general de esta tendencia y de la relación básica entre el crecimiento económico y el tipo de cambio; en los tres últimos capítulos analizaré dos factores vitales que conducen a la sobrevaluación: el mal holandés y la política de crecimiento con ahorro externo. Asumiré que los países tienen un tipo de cambio flotante, aunque, aún si tuvieran uno fijo, la diferencia sería mínima; en la práctica, los regímenes cambiarios tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados no son ni completamente flotantes no totalmente fijos, sino que siempre son administrados en cierta medida; son una combinación de los dos tipos. En otras palabras, rechazo la dicotomía "fijo o flotante" y doy por sentado que todos los países administran o intentan administrar su tipo de cambio. Por otra parte, no estoy interesado en la volatilidad del tipo de cambio, sino en su nivel general y en su tendencia a la sobrevaluación seguida de crisis de la balanza de pagos. Sobre la volatilidad existe amplia bibliografía que, si bien es importante, desvía nuestra atención del problema principal representado por un tipo de cambio crónica y cíclicamente no competitivo.

Al estudiar el desarrollo económico siempre debemos tener en cuenta sus dos lados: el lado de la oferta y el lado de la demanda. La economía convencional tiende a analizar el crecimiento económico sólo en términos de la oferta, poniendo énfasis en la educación, la mejora del capital humano, el desarrollo científico (particularmente tecnológico), la innovación y las inversiones en infraestructura y en equipos que aumentan la productividad laboral. No obstante, como demostraron Keynes y Kalecki, la demanda no es creada automáticamente por la oferta, y por ende la insuficiencia de la demanda puede

constituir un importante obstáculo para el crecimiento económico. Pese a que los países en desarrollo se caracterizan por bajos niveles de educación, escaso dominio del progreso tecnológico e inversiones deficientes en producción y transporte de energía, la baja utilización de los recursos humanos en los países con ingresos medios y bajo crecimiento no deja dudas acerca de que el problema principal suele estar del lado de la demanda. La demanda está compuesta por el consumo, las inversiones, el gasto público y las exportaciones menos las importaciones o superávit comercial. Entre estos componentes de la demanda agregada, las exportaciones son clave. Los economistas neoclásicos simplemente ignoraron el lado de la demanda. En cuanto a los economistas keynesianos que atribuyen un papel trascendental a la demanda, el problema es que suelen dejar de lado la función de las exportaciones para sostener la demanda agregada, por tres razones: primero, porque se concentran en el equilibrio macroeconómico a corto plazo; en segundo lugar, porque siempre presuponen sistemas cerrados; tercero, debido a que muchos economistas keynesianos de países en desarrollo siguen priorizando el mercado local y el consumo masivo, y desconfían del crecimiento liderado por las exportaciones.

Se trata de posturas erróneas que ignoran la función esencial del tipo de cambio y de las exportaciones para el desarrollo económico. Las exportaciones son clave para los países en desarrollo bajo cualquier circunstancia, y no hay oposición entre el crecimiento del mercado interno y una estrategia de crecimiento en base a exportaciones. Cuando el país todavía es pobre, es decir, cuando no ha completado aún su revolución industrial y no cuenta con capacidad de inversión o una clase empresarial y profesionales de clase media que realicen inversiones, a menudo evade la trampa de la pobreza combinando dos estrategias: la exportación de algún commodity mineral o agrícola que abunde en el país y una intervención estatal sistemática y planificada orientada al ahorro forzoso y a aumentar la tasa de inversión. La combinación de estas dos es-

trategias podrá variar de país en país (Brasil y Australia de un lado, Japón, Rusia y China del otro), pero las exportaciones siempre serán relevantes. A menudo sigue una fase de sustitución de importaciones que debe ser corta —una estrategia de industrialización que sólo es aceptable en tanto la industria manufacturera sea “naciente” (un problema del crecimiento en Latinoamérica fue la extensión artificial de la estrategia de sustitución de importaciones)—. En esta fase, las exportaciones parecen tener un papel secundario, pero esto es así sólo en parte. Inmediatamente después de agotada la fase de sustitución de exportaciones, el país deberá recurrir a las exportaciones para crecer, empleando ahora su mano de obra barata para exportar bienes manufacturados.

Como veremos durante el análisis del mal holandés, mientras el país se limita a exportar commodities, la neutralización de dicho mal no constituye un problema serio porque el país todavía no necesita industrializarse. Al momento de adquirir cierto grado de capacidad empresarial y técnica, sin embargo, el desafío consistirá en industrializarse y exportar; no tiene sentido que el ahora país con ingresos medios renuncie a la diversificación de industrias con altos ingresos per cápita; pero, para ello, es condición necesaria un tipo de cambio competitivo. Para estar seguros, podemos hacernos dos preguntas: primero, ¿es realmente necesario industrializarse para crecer? En segundo lugar, ¿es necesario aumentar las exportaciones para sostener la demanda agregada? ¿No podría el país sostenerla simplemente administrando las variables internas, esto es, la inversión y el consumo?

No avanzaré sobre la primera pregunta. Este problema fue resuelto en las décadas de 1940 y 1950 por la economía del desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y vuelto a abordar por Nicholas Kaldor en la década de 1970.⁵⁴ El desarrollo económico es un proceso de

⁵⁴ Ver Prebisch (1950), Kaldor (1978).

creciente productividad que se desarrolla dentro de las industrias, principalmente a través de la transferencia de mano de obra desde las industrias con bajo valor agregado hacia industrias con gran valor agregado —industrias que emplean tecnología de avanzada y pagan altos salarios promedio—. Sabemos que las industrias de bienes primarios están incorporando cada vez más tecnología y, de esta manera, podemos imaginar un país desarrollado basado exclusivamente en industrias primarias. Pero para que ello suceda, el país tendrá que ser pequeño, como Nueva Zelanda o Chile. E incluso estos países no restringen su producción de bienes transables a los bienes primarios. El desarrollo económico exige que un país que adquiere capacidad tecnológica sea capaz de transferir su mano de obra hacia industrias con mayor valor agregado per cápita. No tiene sentido que un país esté limitado respecto de las industrias en que puede especializarse y profundizar su conocimiento porque su tipo de cambio está sobrevaluado estructuralmente.

Con relación a la pregunta de si un país puede sostener la demanda agregada interna circunscribiéndose a administrarla, la respuesta es que esto es posible en teoría, aunque resulta evidente que la posibilidad de poder contar también con la demanda externa facilita mucho las cosas. Si la economía es cerrada —o si los políticos actúan como si lo fuera—, resulta difícil aumentar las tasas de inversión y de ahorro sin reducir el consumo interno a corto plazo. Dentro del mercado interno, el político y el empresario enfrentan el clásico dilema del huevo y la gallina: las oportunidades de inversión dependen de una fuerte demanda interna que, a su vez, depende de la inversión. Si el país comienza aumentando la demanda, esto puede generar inflación; si la idea es comenzar por aumentar las inversiones, ¿cuál será el incentivo para invertir? Sin embargo, estos problemas desaparecen si asumimos que la economía es abierta y que el crecimiento debe ser liderado por las exportaciones. En este caso, cuando el país en desarrollo goza de capacidad tecnológica y de un tipo de cambio competitivo estará en condiciones de sacar ventaja de su mano de obra barata. La

demanda deja de ser exclusivamente interna y se expande para convertirse en demanda mundial. Esto es lo que hicieron los tigres asiáticos, Brasil y México en la década de 1970, con gran éxito. Esto es también lo que los dos últimos países dejaron de hacer después de la crisis de la deuda de la década de 1980 cuando aceptaron abrir sus cuentas financieras externas y dejaron de neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Las exportaciones basadas en un tipo de cambio competitivo no sólo constituyen demanda cuando el saldo de las operaciones comerciales es positivo sino que, además, fomentan la principal variable de la demanda —la inversión—, que opera tanto de lado de la oferta como del lado de la demanda.⁵⁵ Por lo tanto, las exportaciones son estratégicas para resolver el problema del desempleo o de la insuficiencia de la demanda. En la era de la globalización, el crecimiento liderado por las exportaciones es la única estrategia sensata para los países en desarrollo, siempre y cuando cuenten con la ventaja competitiva de la mano de obra barata. El argumento de que un modelo de crecimiento basado en las exportaciones es inconsistente con la distribución del ingreso y con el consumo interno masivo carece de sentido. Las exportaciones aumentan el empleo, los salarios y el consumo interno. El crecimiento en base a exportaciones puede elevar temporalmente la desigualdad, pero esta consecuencia se observa con mayor frecuencia en casos de crecimiento fundado en la sustitución de importaciones.

La mayoría de los economistas que reconocen la correlación positiva entre un tipo de cambio competitivo y el crecimiento acelerado la explican por referencia tanto a crisis financieras como al rentismo provocado por una moneda sobrevaluada. Esto es correcto aunque obvio. Recientemente,

⁵⁵ El gasto en inversión depende también de otras variables, además del aumento de las exportaciones, como la tasa de interés y, en particular, las expectativas de lucro, aunque estas últimas serán sensiblemente mejores si los empresarios cuentan con un tipo de cambio que los aliente a exportar.

Rodrik (2007: 20-26) ha ensayado una explicación más elaborada. Dado que una devaluación real de la moneda es por definición un aumento de los precios relativos de los bienes transables con relación a los bienes no transables, este autor sostiene que una moneda “sub-valuada” “acentuará la rentabilidad relativa de los sectores de bienes transables y provocará su expansión (a expensas del sector no transable)”. No obstante, reconoce que esto no es una teoría, puesto que “tal teoría debería explicar por qué los bienes transables son ‘especiales’ desde la óptica del crecimiento”. Recurre a dos explicaciones para ello. Una explicación es ajena al campo de la economía: instituciones débiles y la corrupción asociada impondrán “un impuesto más alto sobre los bienes transables”; la otra explicación es que “las fallas del mercado predominan en el sector transable”. Estas explicaciones no son satisfactorias, e insisten erróneamente con el concepto de un tipo de cambio “sub-valuado” en lugar de uno “competitivo” (ver sección siguiente). Levy-Yeyati y Sturzenegger (2007: 22) cometen el mismo error, aunque están más cerca de la explicación correcta. Su conclusión es que el mecanismo que hace que una moneda “sub-valuada” acelere el crecimiento “está asociado con un aumento de la inversión y del ahorro total y una baja en el ingreso del trabajo con relación al capital”. Sin embargo, no explican por qué un tipo de cambio competitivo está asociado a una mayor tasa de ahorro e inversión.

He sostenido durante algún tiempo que el mecanismo de transmisión entre un tipo de cambio competitivo y el crecimiento económico es simple. Del lado de la demanda, si se cuenta con capacidad tecnológica y con recursos ociosos o desocupados, el crecimiento dependerá de la tasa de ahorro, que depende de la tasa de inversión, que depende de la existencia de oportunidades de lucro, que a su vez depende de las oportunidades de exportación las que, en última instancia, existirán únicamente si el tipo de cambio no está sobrevaluado sino que es competitivo. El tipo de cambio es, de hecho, la principal variable de estudio por la macroeconomía del desarrollo, dado que desempeña una función estratégica para el crecimiento

to económico. Según el modelo clásico o de la economía política, el crecimiento depende esencialmente de la tasa de acumulación de capital, que depende de los beneficios esperados o, más precisamente, de la diferencia entre los beneficios esperados y la tasa de interés, pero que también depende del ahorro. Sin embargo, según la postura keynesiana, el ahorro depende de las inversiones —lo que convierte a los beneficios esperados en la variable clave del crecimiento económico—. Pese a que los beneficios esperados dependen de la demanda interna, dependen también y en mayor medida de las exportaciones y, de esta manera, de un tipo de cambio competitivo. En otras palabras, si se dan las condiciones del lado de la oferta —que no debemos pasar por alto—, se requiere un tipo de cambio competitivo para materializar las inversiones orientadas a la exportación. El principal mecanismo que liga al tipo de cambio con el crecimiento está del lado de la demanda, pero también puede considerárselo del lado de la oferta —como un factor que aumenta el ahorro interno—. El tipo de cambio tiene importantes efectos sobre los salarios reales. Cuando el tipo de cambio está sobrevaluado, los salarios serán artificialmente altos y, en virtud de la alta propensión marginal al consumo, principalmente entre los trabajadores, el consumo interno también crecerá artificialmente. De esta manera, cuando la política económica lleva el tipo de cambio al nivel de competitividad o de equilibrio, caerán los salarios reales y el consumo interno, generando espacio para el aumento del ahorro interno (en tanto este cambio del lado de la oferta se complementa del lado de la demanda con el aumento de la tasa de inversión).

Esta teoría supone que los políticos son capaces de administrar el tipo de cambio a largo plazo. Así, rechaza la presunción neoclásica de que el tipo de cambio es endógeno. Y naturalmente rechaza también la postura neoclásica que invierte este razonamiento y sujeta el tipo de cambio a la tasa de ahorro. Esto es lo que argumentan Pastore, Pinotti y Almeida (2008: 296), por ejemplo. Coinciden en que un tipo de cambio competitivo está ligado al crecimiento económico, aunque

rechazan expresamente mi modelo, en el cual un mal holandés no neutralizado y la política de crecimiento con ahorro externo, además de una política de altas tasas de interés (un caso de populismo cambiario), conducen a la sobrevaluación del tipo de cambio real que, a su vez, reduce las tasas de ahorro y de inversión. En lugar de ello, los autores mencionados asumen que el tipo de cambio es una “variable endógena”, y concluyen afirmando que “los países con mayor proporción de ahorro con relación a las inversiones presentan superávit de cuenta corriente, un tipo de cambio real más depreciado y crecimiento acelerado. Pero esto es consecuencia de sus fuertes ahorros, y no de una política deliberada de fijar un tipo de cambio real más depreciado”. De esta forma hacen depender al tipo de cambio real, una variable macroeconómica de corto plazo, de la tasa de ahorro, una variable estructural de largo plazo, lo cual carece de sentido.

Si admitiéramos que el tipo de cambio puede ser administrado sistemáticamente por un país en el marco de una estrategia de desarrollo nacional –respecto de lo cual existen importantes antecedentes históricos no sólo en Asia sino también en América Latina entre 1930 y 1980–, tiene mayor sentido sostener que mediante una política macroeconómica dirigida a un tipo de cambio competitivo es posible dar lugar gradualmente a un aumento de la tasa de ahorro que, a su vez, en la medida de ese crecimiento, refuerce la política de tipo de cambio competitivo.

En la actualidad, la política consistente en administrar el tipo de cambio para prevenir su apreciación es más eficaz en los dinámicos países asiáticos que en Oriente Medio, África y Latinoamérica. Los países latinoamericanos utilizaron ampliamente la administración del tipo de cambio hasta la década de 1980 y crecieron a buen ritmo, pero perdieron esta capacidad después de la crisis de la deuda y de su sometimiento a las políticas dictadas desde el norte. La capacidad de los países asiáticos de rápido crecimiento para administrar sus tipos de cambio es la explicación fundamental de su éxito. Tiene origen en su mayor autonomía nacional respecto del norte y en su firme rechazo al populismo económico. Estas dos condiciones son

esenciales para una estrategia de desarrollo nacional. Una tercera razón podría ser que los recursos naturales de los países de Asia son relativamente escasos, y por lo tanto estos países están menos expuestos al mal holandés. Sin embargo, es de resaltar que los países que sí cuentan con esos recursos, como Tailandia y Malasia, no han crecido en base a su explotación.⁵⁶

LA TENDENCIA A LA SOBREVALUACIÓN

Ya estoy en condiciones de presentar la enunciación teórica central de este libro. La principal razón por que algunos países con ingresos medios o emergentes crecen a gran velocidad y se encaminan a la *convergencia* mientras que otros quedan relegados es que los primeros neutralizan *la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio*, mientras que los últimos no logran hacerlo. Después de varios años de estudiar la relación entre el tipo de cambio y el crecimiento económico, mi conclusión más general es que el principal obstáculo que enfrentan los países con ingresos medios para converger es la tendencia de la moneda local a la sobrevaluación crónica y cíclica. Si bien se asocia a un tipo de cambio competitivo con el crecimiento veloz, su tendencia a la sobrevaluación es aún un aspecto a investigar científicamente, y puede considerarse una hipótesis que debe ser comprobada. Pese a ello, el casi permanente estado de fragilidad financiera y las crisis recurrentes de la balanza de pagos que observamos en los países en desarrollo constituyen sólidas pruebas de esta hipótesis. La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio tiene dos causas estructurales principales: el mal holandés y la atracción que las altas tasas de beneficio y de interés disponibles en los países en desarrollo despiertan en el capital internacional como consecuen-

⁵⁶ Estos países están expuestos sólo al mal holandés “extendido”, derivado de la existencia de mano de obra barata, que analizo al final de este capítulo.

cia de su relativa escasez actual. Se trata de causas *estructurales* porque son independientes de las políticas económicas o de la intervención del hombre. La segunda causa, sin embargo, se ve *intensificada* en virtud de tres políticas, dos de ellas recomendadas por la ortodoxia convencional (la política de crecimiento con ahorro externo y la “profundización del capital”), mientras que la tercera tiene origen en los propios países en desarrollo: el populismo cambiario.

El papel que desempeña el mal holandés es distinto del que juegan las otras causas, ya que ejerce una gran presión ascendente sobre el tipo de cambio pero no lleva al país a experimentar déficit de cuenta corriente y a endeudarse fuertemente en el exterior. Como veremos en el Capítulo 5, el mal holandés es el resultado de las rentas ricardianas derivadas de la abundancia de recursos naturales que producen un tipo de cambio consistente con el equilibrio de la cuenta corriente a largo plazo pero inconsistente con la competitividad internacional de las industrias de intercambio que emplean la mejor tecnología disponible a nivel mundial, con la excepción de los commodities que provocan el mal. De este modo, como analizaremos en el Capítulo 5, un país beneficiado por la existencia de valiosos recursos naturales sufre una maldición porque no tiene uno sino dos equilibrios cambiarios: el equilibrio “corriente”, que equilibra intertemporalmente el tipo de cambio, y el equilibrio “industrial”, que torna viables a las industrias de intercambio que utilizan tecnología de avanzada. A mayor diferencia entre estos dos equilibrios, más grave será el mal. El mal holandés aprecia la moneda nacional, llevándola del tipo de cambio de equilibrio “industrial” al de equilibrio “corriente”. Un tipo de cambio competitivo es aquél que coincide, no con el equilibrio corriente, sino con el industrial. El primero de estos equilibrios es el que los mercados ofrecen a todos los países, aunque en forma imperfecta (debido a la conocida volatilidad del tipo de cambio); el segundo es aquél que los economistas asumen como idéntico al anterior cuando esperan que los mercados fijen los precios correctos y, por lo tanto,

coordinen la economía, pero que se aprecia en mayor medida que el equilibrio corriente si el país se enfrenta al mal holandés.

No obstante, dado que el mal holandés deja de presionar hacia abajo el tipo de cambio cuando éste alcanza el equilibrio corriente, necesitamos otra explicación acerca de por qué el tipo de cambio cae por debajo del equilibrio corriente y el país sufre un déficit de cuenta corriente. La otra causa principal de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio está relacionada con el ingreso de capitales. Este ingreso es el resultado de la atracción estructural que las altas tasas de beneficio y de interés ejercen sobre el capital internacional. Pero también son consecuencia de una persistente política de crecimiento con ahorro externo recomendada por la ortodoxia convencional. Dado que las inversiones de las empresas comerciales requieren financiamiento, los economistas convencionales sostienen que el país en su totalidad también necesitará financiamiento externo. Sin embargo, se trata de una situación clásica en donde la lógica microeconómica (la necesidad de financiamiento de los empresarios) no puede ser convertida en lógica macroeconómica. En algunos casos, el financiamiento externo puede resultar positivo pero, como lo demuestro en el capítulo 6, en la mayoría de los casos el intento por crecer con ahorro externo conduce al fracaso: en lugar de aumentar las inversiones, el ahorro externo eleva el consumo —generando una alta tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo—. Los países que adoptan la política de crecimiento con ahorro externo atraviesan tres etapas perversas: la primera consiste en la sustitución de ahorro interno por ahorro externo; en la segunda se evidencia su fragilidad financiera externa; y en la tercera surge una crisis de la balanza de pagos. En el Capítulo 6 limitaré mi análisis a la primera etapa, donde el país aún no ha suspendido sus pagos internacionales ni se ha endeudado en tal medida que dependa de sus acreedores y se vea obligado a ganar su confianza, pero sí ha caído víctima del maligno proceso de sustituir el ahorro interno por ahorro externo porque, debido a la apreciación del tipo de cambio, una porción considerable de los fondos externos que hipotéticamente aumentarían las inversiones ter-

minan elevando el consumo.⁵⁷ Como plantea Barbosa Lima Sobrinho (1973) en el título de uno de sus libros, siguiendo a Ragnar Nurkse (1953), ‘el capital se hace en casa.’ El ahorro externo o los déficits de la cuenta corriente sólo serán positivos para el crecimiento en momentos determinados, cuando el país esté creciendo a gran ritmo y las tasas de beneficio esperadas sean altas, ya que en esos momentos el aumento de los salarios reales provocado por la apreciación del tipo de cambio se canalizará en su mayor parte hacia la inversión y no hacia el consumo. En el Capítulo 7 rechazo la postura convencional de que las crisis de la balanza de pagos se deben a políticas fiscales expansivas, y explico por qué son la consecuencia de déficits de cuenta corriente que, contrariamente a la hipótesis de los déficits mellizos, no están necesariamente vinculados con déficits fiscales: existen otros factores que provocan desajustes en el tipo de cambio –en particular su excesiva apreciación–.

Mientras que el mal holandés deja de empujar el tipo de cambio cuando éste alcanza el equilibrio corriente, los efectos de los flujos entrantes de capital resultantes de la política de crecimiento con ahorro externo sobre la apreciación de la moneda por encima de ese equilibrio son continuos. El tipo de cambio se aprecia gradualmente en tanto el capital entrante financia el déficit de la cuenta corriente y aumenta la deuda externa. Si no se detiene este ingreso de capital, tarde o temprano se producirá una crisis de la balanza de pagos. La crisis tendrá lugar más rápido cuanto más intenso sea el proceso de apreciación y menor su neutralización por parte del gobierno local.

⁵⁷ Para un análisis de las crisis de la balanza de pagos o crisis cambiarias, ver Alves, Ferrari Filho y de Paula (2004). Los autores distinguen modelos de primera, segunda y tercera generación; estos modelos asignan invariablemente un papel fundamental al déficit público para explicar estas crisis. Uno de mis alumnos del doctorado, Lauro Gonzales (2007), está preparando una tesis para demostrar que la política de crecimiento con ahorro externo y, por lo tanto, los déficits de la cuenta corriente, son en realidad los factores decisivos.

Es fácil comprender esta apreciación excesiva si el tipo de cambio es fijo. Es un error, no obstante, sostener que el problema se solucionará con la flotación del tipo de cambio. Esto no será así porque los mercados cambiarios son altamente ineficientes, especialmente en los países en desarrollo. No reaccionan depreciando la moneda tan pronto surge un déficit en la cuenta corriente. En los mercados financieros de hoy, el tipo de cambio depende cada vez menos de los flujos comerciales y más de los flujos de capital. En la medida que los inversores continúen creyendo que el país es sólido —y estarán tentados a hacerlo en la medida que obtengan buenos réditos, seguirán abasteciendo de capital al país, y el tipo de cambio continuará excesivamente apreciado—.

La presión del mal holandés sobre la sobrevaluación de las monedas nacionales varía según su gravedad. Esta gran falla del mercado existe en distintos grados en los países donde recursos abundantes y baratos generan rentas ricardianas. Tales rentas favorecen la viabilidad de la explotación económica de los recursos con un tipo de cambio más apreciado que el que sería consistente con la competitividad internacional de las industrias que emplean tecnología de avanzada. La consecuencia de esto es que los únicos bienes transables que el país puede producir son los que causan el mal holandés. La posibilidad de materializar una estrategia de desarrollo nacional dependerá de la capacidad del país para neutralizar los efectos del mal holandés por medio de impuestos a la exportación de los bienes que le dan origen.

La política de crecimiento con ahorro externo tiene como política complementaria la “profundización del capital”. Profundización del capital es sólo una forma elegante de justificar altas tasas de interés que atraigan capitales internacionales; este concepto fue introducido en la década de 1970 por McKinnon (1973) y Shaw (1973) —cuando muchos países en desarrollo controlaban sus tasas de interés y a menudo tenían una tasa de interés básica negativa (como lo hacen aún los países ricos)—. Además, la profundización del capital también debería transmitir

seriedad en términos de política económica, aunque las tasas de interés administradas y el populismo económico sugieren lo contrario. Otro aspecto complementario de la política de crecimiento con ahorro externo es el uso del tipo de cambio, en particular de un “anclaje” cambiario, para controlar la inflación. Esta política ganó popularidad en la década de 1990, después de que Argentina lograra en 1991 controlar su hiperinflación ligando su tipo de cambio al dólar estadounidense. Las desastrosas consecuencias de esta política son bien conocidas, incluso por la ortodoxia convencional, que desde fines de 1990 la ha abandonado en favor de la flotación cambiaria. No obstante, la práctica de utilizar la apreciación del tipo de cambio para controlar la inflación continúa siendo central para la ortodoxia convencional. El éxito alcanzado por Brasil en la reducción de la inflación desde 2002, por ejemplo, se debió a la fuerte apreciación posterior del real. Por otra parte, cuando el tipo de cambio se aprecia excesivamente, la aceleración de la inflación que traerá aparejada la depreciación requerida constituye un importante obstáculo. La aceleración de la inflación es temporaria en una economía abierta, competitiva y no indexada; la burbuja inflacionaria desaparece rápidamente. Pero el estigma de una gran inflación puede ser significativo, como sucede en Brasil, de modo que, ante cualquier aceleración de los índices de inflación, aunque temporaria, la gente teme el regreso de la alta inflación, lo que legitima la política del banco central de aumentar la tasa de interés, aun en ausencia de inflación alta, simplemente para apreciar el tipo de cambio y bajar los índices.

Sin embargo, la justificación del crecimiento con ahorro externo tiene origen también en los pioneros de la economía del desarrollo. La obra básica de Rosenstein-Rodan de 1943 sobre la teoría del *big push* asumía que el comienzo del desarrollo sería financiado por medio de ahorro externo. Por lo general se asocia al conocido modelo de las “dos brechas” con uno de los pioneros de la economía del desarrollo, Hollis B. Chenery, quien fuera vicepresidente de políticas de desarrollo del Banco Mundial entre 1972 y 1982 —justo antes de que el

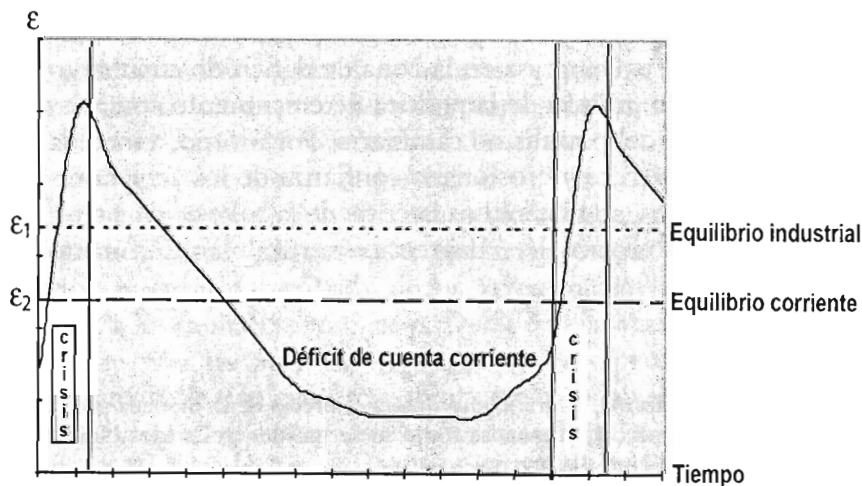
banco adhiriera al consenso de Washington (Bresser-Pereira 1996)–. Según este modelo, habría un desfase estructural entre los recursos disponibles en un país y su capacidad de absorción: la brecha de ahorro y la brecha cambiaria. La mayor de estas brechas, o la más condicionante, limitará el volumen de inversión y de formación de capital que puede asumirse. Generalmente se considera que la brecha condicionante es la segunda –y la solución sería un mayor acceso por parte de los países en desarrollo al Banco Mundial y a los mercados financieros internacionales–.

Por último, el ‘populismo cambiario’ –una de las dos formas de populismo económico– es también una de las causas de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio–. Mientras que el populismo político es una práctica mediante la cual los líderes políticos se relacionan directamente con el pueblo, sin la intermediación de partidos políticos e ideologías, el populismo económico consiste simplemente en gastar irresponsablemente más de lo que uno recibe. Mientras que con el populismo fiscal la organización o aparato estatal gasta más de lo que recauda, incurriendo en déficit fiscales crónicos e irresponsables, con el populismo cambiario es el “estado-nación” o país el que gasta más de lo que recibe, generando déficit de cuenta corriente crónicos.⁵⁸ Un tipo de cambio apreciado resulta atractivo en el corto plazo, puesto que implica mayores salarios reales y mayores beneficios que los que suministraría una tasa competitiva. Los ricos, que miden su riqueza en dólares, ven crecer su patrimonio con cada apreciación de la moneda local. Los salarios de la clase media, con su componente de consumos importados relativamente alto, suben cuando la

⁵⁸ Sobre populismo económico ver Bresser-Pereira (1991) y Dornbusch y Edwards (1991). Los estudios clásicos sobre el populismo económico, incluidos el populismo fiscal y el cambiario, fueron escritos por Adolfo Canitrot (1975), Carlos Díaz-Alejandro (1981) y Jeffrey Sachs (1989) y están reproducidos en el libro que edité.

moneda local aumenta su valor. Incluso los más pobres se benefician con el aumento de los salarios reales por medio de tipos de cambio no competitivos, ya que una porción de los productos que componen su canasta de consumo reduce su valor. A los ministros del gobierno les interesa contar con un tipo de cambio apreciado para ganar adeptos, y por ende no dudan a la hora de llevar a cabo lo que llamo populismo cambiario. Y los economistas del gobierno que aceptan el mandato exclusivo del banco central impuesto por la ortodoxia convencional –controlar la inflación– también prefieren un tipo de cambio apreciado porque sostienen –como se ha vuelto habitual en Brasil en los últimos tiempos– que la apreciación del real fue positiva porque llevó al aumento de los salarios. La ortodoxia convencional critica el populismo fiscal, pero adhiere al populismo cambiario porque la apreciación del tipo de cambio se ajusta a su principal propuesta para los países en desarrollo: crecer por medio del ahorro externo.

Gráfico 1: La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio



La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio puede ilustrarse con un simple gráfico. En el Gráfico 1, el tipo de cambio está definido como el precio en moneda local de una moneda extranjera o de una canasta de monedas,⁵⁹ de manera que cuanto más baja sea la curva cambiaria, más se apreciarán la moneda local o el tipo de cambio. El tipo de cambio está en el eje vertical, y en μ_1 y μ_2 están, respectivamente, el tipo de cambio de equilibrio industrial (aquel requerido para dotar de competitividad internacional a las industrias que utilizan tecnología de avanzada) y el tipo de cambio de equilibrio corriente —la tasa a que tiende el mercado porque es la que equilibra intertemporalmente la cuenta corriente—. Si tomamos como punto de partida una crisis financiera y la rápida y fuerte depreciación de la moneda local respectiva (un incremento casi vertical del tipo de cambio del gráfico), sobrevendrá un proceso gradual de apreciación del tipo de cambio, impulsado por los distintos factores o causas recientemente analizados. Durante el proceso de sobrevaluación, el tipo de cambio, bajo la presión del mal holandés, cruza primero la línea horizontal que representa el tipo de cambio de equilibrio industrial (μ_1), continúa apreciándose (es decir, cayendo en el gráfico), y cruza la línea horizontal representativa del tipo de cambio de equilibrio corriente (μ_2). A partir de este punto, el mal holandés deja de empujar hacia abajo el tipo de cambio, pero su apreciación continúa y el país ingresa en la zona de déficit de cuenta corriente bajo la presión de la política de crecimiento con ahorro externo y del populismo cambiario. Por último, a medida que el déficit crece y erosiona la confianza de los acreedores internacionales, se materializa la crisis de la balanza de pagos, y el tipo de cambio vuelve a depreciarse verticalmente. ¿Cuánto

⁵⁹ De esta forma, el gráfico no ilustra el precio de la moneda propia en términos de terceras monedas como suele suceder en Estados Unidos o Gran Bretaña, sino a la inversa.

tiempo dura todo este ciclo? Si el país no cuenta con una política de neutralización de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio, el lapso entre crisis puede ser breve (digamos ocho años). La presunción de que un régimen de flotación cambiaria corregirá automáticamente el tipo de cambio no es realista, ya que los flujos de capital, y no los del comercio, son hoy los principales factores determinantes del tipo de cambio de mercado. Mientras los inversores extranjeros conserven la confianza y se sientan atraídos por altas tasas de beneficio y de interés, continuarán financiando al país. En determinado momento, sin embargo, percibirán el riesgo y el efecto gregario llevará al país hacia el default. No obstante, en la medida que el país pueda neutralizar parcialmente la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio, la crisis podrá evitarse —sólo se observarán tasas de crecimiento más bajas—.

Esta simple teoría explica por qué los países en desarrollo están tan expuestos a sufrir crisis de la balanza de pagos. Contrariamente a lo que suponen los economistas convencionales, estas crisis no se deben exclusivamente a la “volatilidad cambiaria” ni indican la presencia de un “desfase cambiario”, sino que son el resultado de una tendencia estructural exacerbada por políticas incorrectas. Efectivamente, los tipos de cambio son volátiles, y suelen estar desfasados, pero no son consecuencia ni de shocks aleatorios ni de la inestabilidad psicológica de los agentes económicos, pese a que ciertos shocks son difíciles de predecir y el comportamiento económico a menudo carece de racionalidad. Estos factores pueden tener cierta incidencia, pero lo principal es la tendencia a la sobrevaluación subyacente en las rentas ricardianas que dan origen al mal holandés y la atracción que las mayores tasas de beneficio e interés características de los países en desarrollo despiertan en los capitales extranjeros. Debido a estos factores estructurales y a las políticas erróneas que los profundizan —la estrategia de crecimiento con ahorro externo, la práctica de utilizar un anclaje nominal para controlar la inflación, la profundización del capital y el populismo cambiario—, las monedas de

los países en vías de desarrollo tienden cíclicamente a apreciarse en exceso hasta disparar una crisis de la balanza de pagos.

La teoría es simple, pero las consecuencias son importantes: si el país no logra neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio, no crecerá, o lo hará lentamente. Dado que no estoy ofreciendo pruebas empíricas de su veracidad, debemos considerar este planteo como una hipótesis –aunque dotada de fuerza suficiente puesto que explica las crisis recurrentes de la balanza de pagos a que están sujetos los países en desarrollo–. Estas crisis no son provocadas principalmente por el populismo económico, como suele decirse, sino por una tendencia que tiene como una de sus causas un tipo particular de populismo económico –el populismo cambiario–. La fragilidad financiera de algunos países no se debe en todos los casos a su dependencia del capital extranjero en forma de préstamos o inversiones directas, sino a que no logran neutralizar dicha tendencia. El hallazgo de pruebas econométricas de esta tendencia y de la forma de neutralizarla –que depende de la decisión de crecer con ahorro interno, gravar las exportaciones de los bienes que causan el mal y, más ampliamente, de administrar un tipo de cambio flotante– requiere de estudios adicionales.

EL MAL HOLANDÉS

El motivo principal que lleva a los países de ingresos medios a tener tipos de cambio sobrevaluados es el mal holandés; y la razón primordial que hace que algunos crezcan a gran velocidad mientras otros se quedan atrás es que los primeros han sido capaces de neutralizar este mal. El mal holandés es una falla o síndrome de mercado resultante de la existencia de recursos naturales baratos y abundantes utilizados para producir commodities, cuya exportación es compatible con un tipo de cambio más alto del que sería necesario para brindar competitividad a las demás industrias. Al emplear recursos baratos, los commodities respectivos provocan la apreciación del tipo de cambio, ya que pueden ser rentables a un tipo de cambio incompatible con el que requieren otros bienes aun utilizando la tecnología más avanzada disponible a nivel mundial. Los recursos son “baratos” porque generan rentas ricardianas para el país; en otras palabras, son baratos porque sus costos y los precios correspondientes son más bajos que los prevalentes en el mercado internacional, determinados por los productores marginales menos eficientes admitidos al mercado.

El mal holandés es una falla del mercado que afecta a casi todos los países en desarrollo y puede obstruir su industrialización en forma permanente, ya que el mercado converge hacia un tipo de cambio de equilibrio en el largo plazo causado por este mal. Es consistente, en el largo plazo, con el “equilibrio” de las cuentas externas de un país, es decir, con una cuenta corriente equilibrada –lo que no sucede con una política de

crecimiento por medio de ahorros externos que por lo general culmina en una crisis de la balanza de pagos—. A efectos de analizar el mal holandés, procederé en primer lugar a definirlo en forma convencional con relación a la abundancia de recursos naturales baratos; en segundo término, haré referencia a las circunstancias que nos permiten diagnosticar el mal holandés; tercero, demostraré que no se limita a los países productores de petróleo, ya que países como Brasil han sido capaces de alcanzar su industrialización sólo en la medida que han podido neutralizar los efectos de este mal, y que la producción de commodities no lleva a un valor agregado per cápita bajo. Luego el “concepto extendido” del mal holandés, que aplica a países como China que, pese a no poseer abundancia de recursos naturales o a no emplearlos en forma intensiva para su crecimiento, poseen sin embargo mano de obra barata.

EL CONCEPTO DEL MAL HOLANDÉS

El mal holandés es un viejo problema, fundamental para comprender el desarrollo o la falta de éste. Sin embargo, recién fue identificado en la década del '60 en Holanda, donde el descubrimiento y la exportación de gas natural apreciaron el tipo de cambio y pusieron en riesgo la industria manufacturera del país en su totalidad. En los '80 se publicaron los primeros estudios académicos sobre el tema (Corden y Neary 1982; Corden 1984). Aún hoy, la bibliografía sobre este tema es escasa e insuficiente. *El mal holandés, o la maldición de los recursos naturales, es la sobrevaluación crónica del tipo de cambio de un país provocada por la explotación de recursos abundantes y baratos cuya producción comercial es consistente con un tipo de cambio claramente más alto que el tipo de cambio promedio que hace económicamente viables a las industrias que emplean las tecnologías más avanzadas.* Se trata de un fenómeno estructural que obstruye la industrialización o que, si ha sido neutralizado pero dejara de serlo, conduce a la desindustrialización.

El mal holandés es consistente con el equilibrio intertemporal de las cuentas externas y puede, por lo tanto, generar efectos negativos indefinidamente. Es una falla del mercado porque el sector productor de bienes con uso intensivo de recursos naturales causa una externalidad negativa⁶⁰ sobre los demás sectores de la economía, impidiéndoles desarrollarse pese a emplear tecnología de punta. Se trata de una falla del mercado que implica la existencia de una diferencia entre el tipo de cambio que equilibra la cuenta corriente (que es la tasa de mercado) y el tipo de cambio que facilita el desarrollo de los sectores de la economía eficientes y sofisticados tecnológicamente (que es la tasa que permite predecir en términos económicos la viabilidad de las industrias eficientes en mercados competitivos). Sólo después de neutralizado el mal holandés podrá el mercado asignar recursos eficientemente y fomentar la inversión y la innovación.

El mal holandés lleva a un tipo de cambio que impide la producción de bienes que no utilizan los recursos que lo causan. Para que esto suceda, el sector que emplea los recursos naturales de un país debe tener una productividad sustancialmente más alta que el sector equivalente de otros países para generar rentas ricardianas (el precio de mercado del commodity respectivo es definido en el mercado internacional por el productor marginal menos eficiente). En estos términos, el mal holandés es la falla del mercado derivada de rentas ricardianas asociadas con la producción y exportación de una cantidad limitada de bienes producidos con los recursos naturales mencionados. En su modelo, Corden y Nearly (1982) previeron una economía con tres sectores, dos de ellos relativos a bienes

⁶⁰ La idea de que el mal holandés implica una externalidad negativa me fue sugerida por José Luiz Oreiro. De esta manera, es más fácil comprender por qué constituye una falla del mercado —una situación donde los precios no reflejan el costo social (marginal) de la producción de bienes.

transables (el incipiente sector de recursos naturales y el rezagado sector industrial) y un tercer sector conformado por bienes no transables. Sachs y Warner (2001), resumiendo la bibliografía existente sobre el mal holandés, lo explican como un shock de riqueza en el sector de los recursos naturales que genera una demanda excesiva en el sector de bienes no transables y lleva a un cambio en los precios relativos. La apreciación del tipo de cambio se define como una variación en los precios relativos que favorece a los bienes no transables. El modelo que aquí presento pone énfasis directamente sobre el tipo de cambio, y la variación de los precios relativos que provoca su apreciación se relaciona con la naturaleza ricardiana de las rentas del sector que emplea los recursos baratos —no sólo recursos naturales sino también, como veremos más adelante, mano de obra—. Mientras que en el modelo de Ricardo las rentas ricardianas benefician únicamente a los dueños de las tierras más productivas, en el caso del mal holandés éstas también benefician, en el corto plazo, a los consumidores del país que compran bienes transables relativamente baratos; y mientras que en el modelo clásico la tendencia de la economía se dirige hacia la recesión, en el mal holandés se presenta una cuasi-recesión en todo el país. Sin embargo, a diferencia del modelo de Ricardo, la sobrevaluación causada por las rentas ricardianas devenidas en el mal holandés es susceptible de neutralización. Es de resaltar que en mi modelo hago mención a las rentas ricardianas del país, y no existen diferencias de productividad entre los productores locales, sino únicamente una variación en la productividad del país con relación al precio internacional (es decir, entre el promedio de los productores locales y el de los productores de otros países). Si hubiera diferencias de productividad, habría también rentas ricardianas entre los productores, ya que el tipo de cambio tiende a converger con el que favorece al productor local menos eficiente.

¿UN PROBLEMA ECONÓMICO O POLÍTICO?

El mal holandés es un problema esencialmente económico, una falla del mercado que hace que las industrias que emplean la mejor tecnología disponible se tornen económicamente inviables. Es un problema contradictorio; por un lado, los recursos naturales representan un enorme beneficio para el país –su explotación es a menudo la forma en que un país en vías de desarrollo puede comenzar a crecer–. Pero por otra parte, los recursos naturales representan una maldición, ya que impiden la industrialización y diversificación del país. Algunos economistas (Baland y François 2000; Sachs y Warner 1999, 2001; Torvik 2001; Larsen 2004) hacen una distinción entre el mal holandés y la “maldición de los recursos naturales”: mientras que el mal holandés sería una falla del mercado, la maldición de los recursos naturales sería consecuencia de corrupción o de rentismo (*rent seeking*) –dos problemas que derivan de la abundancia de tales recursos en países con sociedades subdesarrolladas o instituciones débiles–. En el mismo sentido, una distinguida estudiosa de la ciencia política, Terry Karl (1997: XV, 6), se preguntó por qué “después de beneficiarse con la mayor transferencia de riqueza fuera de épocas de guerra, la mayoría de los países en desarrollo exportadores de petróleo experimentaron deterioro económico y decadencia política”. ¿Cuál fue su respuesta a este interrogante? Atribuyó el problema a la ausencia de instituciones fuertes. Dando prueba de su gran comprensión del carácter contradictorio de las relaciones entre el desarrollo económico y el cambio institucional, transformó no obstante el mal holandés en una consecuencia de instituciones débiles: “Dado que el nexo causal entre el desarrollo económico y el cambio institucional se mueve constantemente en ambas direcciones, los resultados acumulados dan forma a trayectorias nacionales divergentes en el largo plazo. Desde esta perspectiva, los efectos económicos como el mal holandés son el resultado de configuraciones institucio-

nales particulares y no simples causas de declinación económica." Este razonamiento carece de sentido, ya que la enfermedad tiene causas estrictamente económicas: definitivamente, no es motivada por la debilidad de las instituciones. Podría tener sentido si supusiéramos que la función de las instituciones y del gobierno fuera enfrentar y resolver cualquier problema económico que surja, independientemente de su gravedad. Sin embargo, este argumento hipotético tampoco es sólido. El mal holandés es una enfermedad grave en medio de la abundancia. En la mayoría de los países, surge cuando el país todavía es muy pobre, su sociedad carece de cohesión y sus instituciones son frágiles. Al principio parece maná del cielo: sus aspectos negativos no son evidentes todavía porque el país no tiene posibilidades de diversificar su economía. A medida que pasa el tiempo, sin embargo, el país se ve envuelto en una trampa. En lugar de generar crecimiento, sus recursos naturales sobrevalúan la moneda local, lo que a su vez se transforma en un importante obstáculo para crecer: un obstáculo que, como veremos, es muy difícil de superar en virtud de los problemas económicos y políticos involucrados. Así, en vez de generar crecimiento, la nueva riqueza provoca rentismo y se convierte en un gran estímulo y fuente de corrupción. El problema es diferente cuando un país rico como Holanda o Noruega halla recursos naturales. Estos países tienen mayores recursos políticos para superar el problema y neutralizarlo de manera que no se sobrevalúe la moneda o que los salarios no suban artificialmente. Esta circunstancia, sin embargo, no justifica la afirmación de que el mal holandés es un problema político. Si bien el problema de la corrupción está presente en todo el mundo, y es más serio en los países pobres con abundancia de recursos naturales, no analizaré en mayor detalle este aspecto y no reconoceré diferencias entre el mal holandés y la maldición de los recursos naturales, ya que es mi intención hacer énfasis en la naturaleza puramente económica del mal holandés. Es sabido que en los países pobres el estado y sus instituciones son frágiles, y que los gobiernos están mucho más

expuestos a la inestabilidad política. También es cierto que cuando un país pobre posee abundantes recursos naturales es más probable que sufra casos de corrupción y guerra civil. Los estudios de Collier (2007) y de Collier y Hoeffler (2004) son concluyentes en este sentido. La causa básica de inestabilidad política, guerra civil, corrupción y también de la ausencia de democracia en los países pobres es su condición de países precapitalistas, donde el control del estado es una condición necesaria para la apropiación del excedente económico. De esta manera, los gobiernos tenderán a ser autoritarios y corruptos, y estarán bajo el acoso permanente de grupos rebeldes, a veces republicanos, aunque la mayoría de las veces se tratará simplemente de grupos políticos y sociales opositores que aspiran a sustituir al grupo gobernante en la apropiación del excedente económico. Es por ello que los países pobres se enfrentan a la “trampa de la pobreza”. Sin embargo, la forma en que la ortodoxia convencional trata habitualmente el mal holandés es inaceptable. No aborda la sobrevaluación del tipo de cambio y minimiza el mal implícito en el veto a la industrialización, como podemos ver, por ejemplo, en la obra de Lederman y Maloney (2007) o, como ya hemos visto, reduce el mal holandés a un problema político poniendo énfasis en el elemento corrupción y restando importancia al aspecto puramente económico. Si bien Sachs y Warner (1999) pudieron demostrar el mal econométricamente, otros autores han desarrollado otras pruebas para demostrar que el mal o la maldición no existen, como Lederman y Maloney (2007). En este capítulo no analizaré estas conclusiones. Se trata de un capítulo teórico basado en los antecedentes de países exportadores de petróleo que por una parte son bendecidos por su riqueza natural pero por el otro reciben también una maldición que les impide industrializarse y desarrollar en forma genuina una estructura económica y social diversificada. Al optar por el enfoque teórico, no estoy restando importancia a las investigaciones, sino afirmando que en este caso la investigación econométrica juega un papel secundario: por un lado porque la existencia del

mal es evidente, y por la otra porque muchos países lo neutralizan total o parcialmente. Soy consciente de que mal holandés crea el marco para la corrupción, pero de todos modos evito analizar este problema (igualmente obvio) porque no quiero distraer mi atención de la principal falla del mercado en cuestión y deseo poner énfasis en las graves consecuencias económicas del mal holandés. La existencia de recursos naturales es esencialmente un beneficio pero, si no se neutraliza la consecuencia principal del mal —la sobrevaluación de la moneda—, el beneficio pasa a ser una maldición.

DOS TIPOS DE CAMBIO DE EQUILIBRIO

La idea central de este capítulo es que cuando se presenta el mal holandés ni siquiera aquellos bienes producidos con tecnología de punta resultan económicamente viables en un mercado competitivo. Si una empresa de alta tecnología se estableciera en un país afectado por este mal (mientras todos los demás factores competitivos permanecen inalterados), sólo resultará viable si su productividad es más alta que la alcanzada por los países competidores, en igual o mayor grado que la apreciación provocada por el mal. Esto lleva a la conclusión de que en los países que sufren el mal holandés coexisten dos tipos de cambio de equilibrio: el tipo de cambio de equilibrio “corriente”, que equilibra intertemporalmente la cuenta corriente de un país y es por lo tanto también la tasa de mercado, aquella hacia donde converge el mercado; y el tipo de cambio de equilibrio “industrial”, que permite la producción de bienes en el país sin necesidad de aplicar derechos de importación o subsidios (asumiendo que todos los demás determinantes externos de la productividad de las empresas son equivalentes); o, en otras palabras, es el tipo de cambio que, en promedio, permite a las empresas que emplean tecnología de punta ser rentables o competitivas. En este capítulo, estas dos tasas están siempre concebidas en términos nominales: no hay

necesidad de hablar de un tipo de cambio “real” porque lo único que tiene relevancia es la diferencia o la relación entre los dos tipos de cambio de equilibrio. Sin embargo, haremos una distinción entre el tipo de cambio nominal y el “efectivo-efectivo”, que no sólo es el resultado de emplear una canasta de monedas en lugar de una única moneda dura o reserva de valor para su cálculo (que respondería a un único adjetivo “efectivo”), sino que además toma en cuenta los derechos de importación y subsidios a la exportación aplicables a los bienes respectivos.

Si denominamos μ_c al tipo de cambio de equilibrio corriente y μ_i al tipo de cambio de equilibrio industrial en un país no afectado por el mal holandés, las dos tasas serán idénticas:

$$\mu_c = \mu_i$$

Por el contrario, en un país con el mal holandés, el tipo de cambio de equilibrio corriente se apreciará en mayor medida que el tipo de cambio de equilibrio industrial. Si medimos el tipo de cambio como el precio de la moneda local en términos de la moneda de reserva, a mayor competitividad mayor será el tipo de cambio, mientras que cuanto más se aprecie menor será el tipo de cambio.⁶¹ En consecuencia, en presencia del mal holandés, el tipo de cambio de equilibrio corriente será menor que el tipo de cambio de equilibrio industrial:

$$\mu_c < \mu_i$$

En un país afectado por el mal holandés, el tipo de cambio de equilibrio corriente se determina por el costo marginal en moneda local del bien que le da origen (se entiende como costo marginal el costo de los productores menos eficientes que logran exportar). Este costo es igual al precio en moneda local que todos los productores, incluido el productor marginal o

⁶¹ En este caso definimos el tipo de cambio como el precio en moneda local de la canasta de monedas.

menos eficiente que logra exportar, aceptan a fines de poder exportar. Cuando se presenta el mal holandés, este precio es sensiblemente inferior al "precio necesario", es decir, al precio que hace económicamente rentable producir otros bienes transables por medio de tecnología de avanzada. Se trata, por lo tanto, de un precio menor que el necesario para que el tipo de cambio de equilibrio corriente sea idéntico al tipo de cambio de equilibrio industrial. En la medida que este costo marginal local resulte inferior al "precio necesario" definido más arriba, y siempre y cuando la participación del commodity en la cartera exportadora del país sea relevante, el tipo de cambio de mercado (que es además el tipo de cambio de equilibrio corriente) converge hacia un nivel consistente con la rentabilidad del commodity en cuestión, y no hacia un nivel compatible con la competitividad de cualquier sector industrial que emplee tecnología de punta. Cuanto menor sea el costo marginal y por ende el precio de mercado del bien exportado en comparación con el precio necesario, mayor será la renta ricardiana y más apreciada estará la moneda del país. Dado que las rentas ricardianas obtenidas difieren de país en país según la productividad de sus recursos naturales, el mal holandés afecta a los países con distintos grados o intensidades. Cuanto mayor sea la diferencia de productividad de cada producto que da lugar al mal en comparación con el precio necesario, mayor será la sobrevaluación de la moneda y más serios los efectos del mal holandés.

Los factores que determinan el precio necesario del commodity (siempre en moneda local) son, por una parte, la productividad promedio de los bienes transables que emplean tecnología de avanzada pero no se benefician con los recursos naturales, que define el tipo de cambio de equilibrio industrial, y, por la otra, las variaciones en el precio internacional de tales bienes. *Si existe una renta ricardiana (derivada de diferencias de productividad y de la existencia de un precio de mercado internacional correspondiente al productor menos eficiente), el precio necesario será mayor que el precio de mercado o, dicho de otra manera, el tipo de cam-*

bio de equilibrio corriente estará más apreciado que el tipo de cambio de equilibrio industrial. Las rentas ricardianas obtenidas por cada país al colocar al precio de mercado en un nivel inferior al del precio necesario determinan la intensidad o gravedad de su mal holandés. Es necesario destacar que la diferencia entre el precio real y el precio necesario debe ser significativa y constante para poder hablar del mal holandés. De otra manera, éste estaría presente siempre que exista una ventaja competitiva y, por lo tanto, siempre que haya intercambio comercial.

Según se define más arriba, el precio de mercado, p_m , del commodity será proporcional al tipo de cambio de equilibrio corriente, mientras que el precio necesario, p_n , será proporcional al tipo de cambio de equilibrio industrial.

$$\begin{aligned} p_m &:: \mu_c \\ p_n &:: \mu_i \end{aligned}$$

Dado un costo marginal o precio de mercado p_m en moneda local, y un precio internacional, p_x , el tipo de cambio de equilibrio corriente en países no afectados por el mal holandés, μ_c , será igual a p_m/p_x , o simplemente igual a μ_i :

$$\mu_c = \mu_i$$

La intensidad del mal holandés puede medirse por el coeficiente entre el tipo de cambio de equilibrio corriente del país en cuestión y su tipo de cambio de equilibrio industrial, así como por el coeficiente entre el precio de mercado y el precio necesario. Tomemos el segundo. En este caso, la intensidad del mal holandés, mh , será:

$$mh = [1 - (p_m/p_n)] \star 100.$$

Por lo tanto, la intensidad del mal holandés es siempre

$$0 \text{ d}'' mh \text{ d}'' 1.$$

Supongamos la existencia de tres países: el país Z1, que explota petróleo a un costo marginal o precio de mercado equivalente al 20 por ciento del precio que el producto debería te-

ner si el tipo de cambio se correspondiera con el tipo de cambio de equilibrio industrial, es decir, el precio necesario; el país Z2, que también explota petróleo, pero cuyo costo marginal es del 50 por ciento del precio necesario; y el país Z3, que exporta una combinación de productos como hierro, petróleo, etanol, madera, jugo de naranja y poroto de soja a un costo equivalente al 80 por ciento del precio necesario promedio. En los tres casos, la intensidad del mal holandés es, respectivamente, del 80, 50 y 20 por ciento.

Tanto en Z1 como en Z2, la intensidad del mal holandés es tan alta que no habrá espacio para la producción de otro tipo de bienes transables en el mercado internacional. Por el contrario, Z3 puede producir y hasta exportar otros bienes si cuenta con empresas altamente eficientes.

Sin embargo, la intensidad del mal holandés, además de diferir de país en país, será diferente dentro de cada país, dependiendo del precio internacional del bien o bienes que lo motivan. Cuanto mayor resulte el precio internacional de un commodity, más se apreciará el tipo de cambio de equilibrio corriente, y más grave será el mal holandés. En el caso de los bienes exportados por Z3, puede haber un fuerte aumento en los precios internacionales debido, por ejemplo, a un aumento de la demanda de esos bienes. En este caso, supongamos que el tipo de cambio de equilibrio corriente es ese país era 2,20 y cae a 1,90 unidades de moneda local por cada unidad de moneda de reserva, es decir, que ya no representa el 80 por ciento sino el 69,1 por ciento del tipo de cambio de equilibrio industrial. En este supuesto, el mal holandés empeora, y pasa del 20 al 30,9 por ciento.

En pocas palabras, si consideramos que para todos los países el tipo de cambio de equilibrio industrial es igual a 100, cuanto menor sea el tipo de cambio de equilibrio corriente con relación a este nivel, mayor entidad tendrá el mal holandés. Esta gravedad o intensidad dependerá de las rentas ricardianas que, a su vez, estarán sujetas a la diferencia de productividad y a las variaciones en el precio internacional de los bienes.

NEUTRALIZACIÓN

Si tomamos en cuenta no ya la posesión sino la explotación de recursos naturales, los países que explotaron comercialmente sus recursos naturales en mayor medida fueron los que menos se desarrollaron. Desde la Segunda Guerra Mundial, los países asiáticos no exportadores de petróleo crecieron más que los países latinoamericanos no exportadores del mismo producto, y estos últimos crecieron más que todos los países en desarrollo exportadores de petróleo. En efecto, los países africanos ricos en minerales no experimentaron crecimiento alguno. Ciertamente, esto se debió a diversos factores pero, dado el peso del mal holandés en la obstaculización de la industrialización y el crecimiento, podemos generalizar y afirmar que a mayor riqueza de recursos naturales en un país, menores serán sus posibilidades de neutralizar los efectos de este mal. Evidentemente, fue más fácil neutralizar el mal holandés en Asia que en Latinoamérica y África, y más fácil en los países no productores de petróleo que en los que lo producen.

La neutralización del mal holandés siempre implica el control de cambios —que no es incompatible con un tipo de cambio flotante—. En términos de régimen cambiario, existe hoy día consenso considerable en favor de un tipo de cambio flotante pero controlado. La opción del tipo de cambio fijo ha sido descartada, aunque esto no significa que el tipo de cambio deba o pueda ser librado a los caprichos del mercado, o que el tipo de cambio controlado (que constituye una práctica muy difundida) deba llamarse “tipo de cambio sucio”. La solución pragmática consiste en rechazar la dicotomía “fijo o flotante” y controlar el tipo de cambio para prevenir su apreciación, ya sea manteniendo las tasas de interés internas en un nivel bajo, adquiriendo reservas internacionales, gravando los bienes causantes del mal holandés o, durante períodos temporarios, imponiendo controles sobre el ingreso de capitales.

Los dos primeros de estos cuatro mecanismos han sido adoptados por prácticamente todos los países, pese a que se niegan a aceptar que de esta manera están controlando su tipo de cambio. La tercera opción es necesaria únicamente en aquellos países afectados por el mal holandés. La cuarta es una medida que debe tomarse sólo en casos de extrema presión de la moneda local en pos de su apreciación. La economía convencional rechaza naturalmente la idea de controlar el tipo de cambio. Los países que cuentan con monedas de reserva internacional son los menos capaces de controlar su tipo de cambio porque de hacerlo afectarían la confianza de los agentes financieros. Probablemente sea ésta la razón que hace que la economía convencional dé mucha menos importancia al tipo de cambio de la que realmente tiene, y niega la posibilidad de controlarlo en el mediano plazo pese a toda la evidencia histórica en sentido contrario.

La neutralización del mal holandés puede lograrse por completo por medio de dos medidas. En primer lugar, en el lado de la oferta, debe imponerse un impuesto o contribución sobre la venta de los bienes que lo motivan.⁶² Este impuesto deberá ser igual a la diferencia entre el tipo de cambio de equilibrio corriente y el tipo de cambio de equilibrio industrial, de modo que la curva de oferta del producto ascienda hasta el nivel de equilibrio industrial. Segundo, la neutralización se completa, en el lado de la demanda, con la creación de un fondo internacional con los ingresos provenientes del impuesto; el fondo impedirá el flujo de ingresos impositivos que aprecien el tipo de cambio. Esto es básicamente lo que hizo Noruega después de descubrir y comenzar a exportar petróleo desde el Mar del Norte. Gran Bretaña, que también descubrió petró-

⁶² El impuesto no puede gravar únicamente las exportaciones porque esto llevaría a una desviación artificial de la producción hacia el mercado interno.

leo en ese momento, no neutralizó el mal holandés, y su economía sufrió las consecuencias (Chatterji y Price 1988). Chile también neutraliza adecuadamente el mal holandés con un fuerte gravamen sobre las exportaciones de cobre, aunque en este caso la neutralización es parcial, ya que los ingresos por ese impuesto no están dirigidos al establecimiento de un fondo internacional. Todos los países productores de petróleo gravan sus exportaciones, aunque generalmente a un nivel que no resulta suficiente para neutralizar el mal holandés. Usui (1998) estudió los casos de Indonesia y México y demostró que mientras Indonesia neutralizó correctamente el mal holandés, México no lo logró. La mayor disciplina fiscal de Indonesia hizo posible que este país comprara y esterilizara reservas para impedir la apreciación de su tipo de cambio, pagando una tasa de interés muy baja por dichas compras.

La manera directa de neutralizar el mal holandés es a través de un impuesto sobre las ventas y las exportaciones. El efecto buscado por el impuesto es microeconómico: *eleva la curva de demanda del producto que causa el mal para aumentar su costo marginal hasta aproximadamente el nivel de los demás bienes*. Digo “aproximadamente” porque no existe una forma simple de estimar la tasa necesaria de este impuesto. La tasa del impuesto, m , debe ser suficiente para compensar o eliminar el mal holandés. Por lo tanto, debe ser igual a la intensidad del mal holandés dividida por el coeficiente entre el tipo de cambio de equilibrio corriente y el tipo de cambio de equilibrio industrial del producto:

$$m = mh / [e_c / e_i].$$

Para el país Z3, por ejemplo, en la situación inicial donde e_c / e_i es igual a 0,8, la tasa del impuesto debe ser 25 por ciento.

El impuesto o contribución sobre las ventas debe, por ende, ser diferente para cada producto, según la intensidad del mal holandés que cause. Así, para determinar el impuesto q_i para cada producto i , debemos emplear el coeficiente entre el precio de mercado y el precio necesario de cada bien que, como

ya hemos visto, son proporcionales a los dos tipos de cambio. Por lo tanto, tenemos,

$$q_i = mh / [p_{mi} / p_{ni}].$$

Además, debe variar en el tiempo, debido a que la intensidad del mal holandés será mayor o menor según el precio internacional del bien. La ley que impone el impuesto debe dejar a cargo de las autoridades económicas la definición de la tasa y su variación en el tiempo.

Conforme a lo antedicho, neutralizar el mal holandés parece una tarea simple, pero en la práctica puede ser muy difícil, en primer lugar porque el gobierno deberá enfrentar la resistencia de los exportadores de los commodities que originan el mal holandés. Esta resistencia es habitualmente fuerte aunque irracional, ya que el fin del impuesto no es reducir la rentabilidad del sector sino mantenerla y hacerla aún más estable, en la medida que los ingresos por este impuesto, además de conformar un fondo internacional dirigido a evitar presiones sobre el tipo de cambio, se empleen también como un fondo de estabilización cambiaria. Para mantener la rentabilidad, el impuesto sólo podrá ser "marginal": deberá aplicarse únicamente sobre las ganancias derivadas de la depreciación alcanzada por el impuesto o, preferentemente, por medio de medidas temporarias para controlar los flujos entrantes. La creación del impuesto y la consecuente elevación de la curva de oferta del producto en moneda local generan depreciación, dado que el monto pagado por el exportador en concepto de impuesto regresa a éste en forma de aumento de sus ingresos en moneda local. Asumiendo que esta depreciación deriva principalmente de la imposición temporaria de controles de flujos, el impuesto a la exportación garantizará la estabilización del tipo de cambio al nivel de equilibrio industrial. Por supuesto, aquí hay un problema de costos de transición de una posición a otra, que el gobierno debe tener en cuenta y compensar. Por otra parte, si el país tiene mucho peso (participación de mercado) en el sumi-

nistro del bien a nivel mundial, el impuesto también puede tener el efecto de elevar su precio internacional. Este efecto probablemente será poco significativo, aunque no puede ignorarse, ya que el aumento de los precios internacionales por efecto del impuesto agrava el mal holandés que el impuesto procura neutralizar.

Segundo, el impuesto enfrenta una dificultad económica porque lleva implícita un alza temporaria de la inflación. Sin embargo, siempre y cuando no haya una indexación formal o informal de la economía, los precios se estabilizarán a posteriori. El enfriamiento de la economía durante la transición puede reducir este aumento temporario de la inflación, aunque no lo eliminará.

Un tercer y fundamental problema es la baja de salarios provocada por la depreciación de la moneda local. La depreciación efectiva menos la inflación o depreciación real es por definición una variación en los precios relativos que favorece a los bienes transables, cuyos precios aumentan en comparación con los precios de los bienes no transables. Mientras la moneda está sobrevaluada como consecuencia del mal holandés, los salarios son artificialmente altos porque la gente recibe el beneficio directo de la renta ricardiana.⁶³ La creación de un impuesto que neutralice el mal holandés apreciando la moneda local implica, por lo tanto, la reducción del retorno efectivo de las rentas del trabajo y de la tierra, aún después de su ajuste por inflación. También implica una baja relativa de los ingresos de los productores de bienes no transables, como

⁶³ Se puede argumentar naturalmente que, al mantener depreciado el tipo de cambio, el país producirá internamente bienes sofisticados que podrían importarse a menor precio, llevando al excedente del consumidor; pero no es éste el caso. El país está produciendo todos los bienes con tecnología de punta, y no hay medidas de protección. Los asalariados o consumidores, sin embargo, pierden bienestar en el corto plazo, porque ésta es la condición para neutralizar el mal holandés.

la industria hotelera y la industria de la construcción, que reciben porciones menores del ingreso nacional. En otras palabras, durante la vigencia del mal holandés las rentas ricardianas del país no eran captadas exclusivamente por los productores de commodities, sino que beneficiaban a todos los consumidores locales, que podían adquirir bienes transables a precios más bajos. Con la introducción del impuesto, las rentas ricardianas continúan en el país, pero ahora pasan a conformar ingresos del estado. Entendemos, por lo tanto, que desde una perspectiva política no es fácil crear este impuesto.

En cuarto lugar, tenemos el problema fiscal relativo a la creación de un fondo soberano. Son pocos los países que poseen, como Noruega y los Emiratos Árabes⁶⁴, las condiciones políticas necesarias para asignar los ingresos totales obtenidos por medio del impuesto a fondos en el exterior, así como a un fondo de estabilización de commodities exportados. En este caso, si las demás cuentas del estado están equilibradas, el impuesto corresponderá al superávit fiscal. En países menos desarrollados, el impuesto se utiliza generalmente con fines fiscales, dado que su existencia reduce las posibilidades del gobierno de financiar sus gastos por medio de otros impuestos directos e indirectos. No obstante, si bien no debemos confundir este fondo con las reservas obtenidas por países con endeudamiento interno, la creación de esas reservas indica que, después de todo, constituir fondos de neutralización no es tan difícil como parece.

Es entendible, por ende, que los países severamente afectados por el mal holandés, como Arabia Saudita o Venezuela, tengan dificultades para neutralizarlo. Todos los países exportadores de petróleo gravan sus exportaciones, pero generalmen-

⁶⁴ Los Emiratos Árabes tienen el impuesto más alto a la producción de petróleo: 98%. Este único factor explica por qué han sido capaces de desarrollar una industria financiera y principalmente turística (una industria de intercambio).

te el impuesto tiene fines meramente fiscales, y su tasa no es suficiente para compensar la sobrevaluación provocada por el mal. El estado carece de facultades para imponer un impuesto mayor, ya sea porque las empresas exportadoras de los bienes se resisten a ello o porque toda la población se opone al aumento de los precios de todos los bienes transables, tanto importados como producidos en el país, derivado de la depreciación. Además, el estado termina empleando los recursos para financiar sus gastos corrientes en lugar de crear un fondo financiero en el exterior, debido a la resistencia de los agentes económicos a pagar más impuestos.

Una vez que el mal holandés ha sido neutralizado por el impuesto y la creación del fondo internacional, los dos tipos de cambio de equilibrio devienen razonablemente idénticos. El país continuará con su vida normal como cualquier otro país, y empleará sus rentas ricardianas para crear un fondo en el exterior que generará beneficios futuros.

SÍNTOMAS

Podemos identificar dos incidencias del mal holandés. En uno de los casos siempre ha existido e impedido la industrialización, como en los países productores de petróleo; en el otro, el país ha logrado por un tiempo neutralizar el mal y desarrollarse pero, en un momento determinado, y en nombre un liberalismo radical, eliminó los mecanismos de neutralización y comenzó a crecer a tasas muy bajas, como en el caso de los países Latinoamericanos que introdujeron reformas liberales sin sustituir el viejo sistema de derechos y subsidios por un sistema más racional de impuestos a las ventas de los commodities que provocan este mal.

Los principales síntomas del mal holandés son la sobrevaluación del tipo de cambio, el bajo desarrollo del sector industrial, el rápido crecimiento del sector de servicios, altos salarios promedio y desempleo (Oomes y Kalcheva 2007). Como

el mal holandés es una falla del mercado del lado de la demanda, que limita las oportunidades de inversión en la industria manufacturera, sólo existe cuando los recursos humanos de un país no son empleados plenamente o, en otras palabras, cuando un país satisface las condiciones técnicas y administrativas para invertir en la producción de bienes por medio de tecnología más sofisticada y salarios más altos pero el tipo de cambio vigente impide la realización de esas inversiones. Sin perjuicio del desempleo, el mal holandés implica salarios artificialmente altos. Sin embargo, los salarios también pueden ser bajos, porque la mano de obra nacional es abundante y no está organizada. La distribución de rentas ricardianas del mal holandés variará de país en país dependiendo, por lo tanto, de la capacidad de rentismo de los distintos grupos.

Los países afectados por el mal holandés o bien han exportado un recurso natural durante mucho tiempo sin alcanzar la industrialización o han logrado industrializarse por algún tiempo pero después iniciaron un proceso de desindustrialización prematura. En el primer caso, el país no ha podido neutralizar el mal holandés, que asume una calidad relativamente permanente. El síntoma más claro es el hecho de que este país no produce bienes transables distintos de los beneficiados con las rentas ricardianas del mal holandés. Este es ciertamente el caso del país Z1 y probablemente también el del país Z2. El hecho de que el país ya sea un fuerte productor y exportador de recursos naturales, lo que le ha permitido acumular capital y contar con una clase empresaria significativa, pero carezca de un sector industrial de intercambio, es señal de que se encuentra severamente afectado por el mal holandés. Arabia Saudita y Venezuela son buenos ejemplos de ello.

En el segundo caso, el país posee y exporta abundantes recursos naturales, pero a pesar de ello ha alcanzado su industrialización y, por ende, ha neutralizado el mal holandés —generalmente por medio de derechos de importación y subsidios a la exportación—. Sin embargo, bajo presión internacional, y acusado de “proteccionismo”, este país ha dejado de lado la

neutralización en nombre de la liberalización del comercio pese a que, en realidad, tales derechos no constituían proteccionismo sino apenas la neutralización de una falla del mercado. Como consecuencia de la liberalización, el tipo de cambio efectivo-efectivo se aprecia de hecho si tomamos en cuenta, al medir el tipo de cambio antes de la liberalización, los derechos y subsidios que provocaron su depreciación. La apreciación no se percibe de inmediato, ya que queda disimulada porque parte de la apreciación es consecuencia de la eliminación de derechos y subsidios. Sin embargo, el sector manufacturero del país comienza rápidamente a sufrir los efectos de la apreciación, mientras que la desindustrialización prematura ya está en marcha. Si el mal no es muy intenso, como en el caso del país Z3, los síntomas de desindustrialización no serán claros, aunque se reflejarán en la menor participación del sector industrial en el producto interno y en las exportaciones netas (en términos de valor agregado).

Si el país abandona la neutralización con o sin un aumento de los precios internacionales, será capaz de mantener los sectores industriales y los servicios transables únicamente con un derecho de importación igual a cero si la gravedad del mal holandés es lo suficientemente baja para ser compensada por la posible ventaja competitiva del país respecto de sus competidores internacionales. En general, sin embargo, el ahora sobrevaluado tipo de cambio comprometerá gradualmente a los sectores de intercambio, uno a uno. Enfrentado al hecho de que sus ventas al exterior han dejado de ser lucrativas, y de que la importación de productos competidores es cada vez mayor, las empresas redoblarán sus esfuerzos para elevar la productividad; luego reducirán o suspenderán las exportaciones, o aumentarán la proporción de componentes importados de su producción para reducir costos; en última instancia, a medida que continúe este proceso, pasarán a ser meros importadores y ensambladores del bien que re-exportan o venden en el mercado local. En otros términos, el sector industrial del país deviene gradualmente en una 'industria

maquiladora'.⁶⁵ La desindustrialización está en marcha. Las ventas de las empresas manufactureras e inclusive sus exportaciones podrán continuar obteniendo valores altos, pero su valor agregado disminuirá, así como el valor agregado per cápita, como veremos más adelante, porque los componentes con mayor contenido de tecnología serán importados cada vez en mayor medida.

En este punto, los economistas convencionales y las personas interesadas en el corto plazo en mantener el sistema se niegan a aceptar el diagnóstico de desindustrialización y del mal holandés como su causa generadora; y este predecible rechazo constituye otro síntoma del mal holandés. Luego comienzan a desarrollar refutaciones empíricas del diagnóstico. Los economistas más radicales declararán que, aún en un escenario de desindustrialización, ésta no impide el crecimiento económico. Sin embargo, no sólo los datos sino además la lógica pura de la apreciación del tipo de cambio sin disminución del superávit comercial indican la presencia y las consecuencias del mal holandés.

Otro síntoma del mal holandés y de la desindustrialización prematura, además de la menor participación del sector industrial en el producto nacional, el aumento de la proporción de componentes importados en la producción y el descenso relativo en las exportaciones de bienes manufacturados medidas en términos de valor agregado, es la reducción gradual de las exportaciones de bienes con alto valor agregado. Al igual que la participación de las exportaciones de bienes manufacturados en general, la participación de bienes manufacturados con alto contenido tecnológico en las importaciones es engañosa,

⁶⁵ Las 'maquiladoras' eran originalmente las empresas manufactureras establecidas en la frontera entre México y Estados Unidos para aprovechar la mano de obra barata. El proceso de producción transferido a México era muy simple y no requería mano de obra calificada ni contribuía al desarrollo tecnológico.

ya que las exportaciones brutas (sin incluir las importaciones de insumos) de empresas en proceso de transformación en 'maquilas' continúan altas; lo que disminuye es su participación en términos de valor agregado, datos que no siempre están disponibles. El motivo por el cual los bienes con alto contenido tecnológico se ven más afectados por el mal holandés, sin embargo, quedará claro sólo a la luz del concepto del mal holandés "extendido". Asimismo, pese a que lleva al mismo resultado, no debemos confundir este proceso de transformación de la industria del país en una industria maquiladora como consecuencia del mal holandés con un proceso más general, que es la división del trabajo a nivel internacional que analicé en el Capítulo 1. Por medio de este proceso, las tareas con mayor valor agregado per cápita y que requieren de más mano de obra calificada, principalmente gerentes y comunicadores, se llevan a cabo en países ricos, que disponen de abundancia de este tipo de mano de obra, mientras que las tareas estandarizadas o codificadas son transferidas a personal de bajos ingresos en países en desarrollo. El proceso de división del trabajo que da nacimiento a 'empresas maquiladoras', como las instaladas hace cierto tiempo en la frontera entre México y Estados Unidos, es consecuencia de la mano de obra no calificada disponible en el país. Sin embargo, cuando el país comienza a mejorar la calidad de su mano de obra pero el tipo de cambio se sobrevalúa debido al mal holandés, el personal no conseguirá empleo. Y si el país, como sucedió con México y lo que quedaba de su industria manufacturera, ya estuviera industrializado pero hubiera renunciado a los mecanismos de neutralización del mal holandés, el resultado será que este gran grupo de empresas se convertirá gradualmente en 'empresas maquiladoras'. Como generalmente sucede, el país en vías de desarrollo ya cuenta con las condiciones tecnológicas necesarias para desarrollar actividades más complejas en su territorio, pero no lo logra debido a que el mal holandés provoca la sobrevaluación de su tipo de cambio. En este caso, el país queda limitado a procesos de bajo contenido tecnológico. Los proce-

sos de trabajo que requieren de mayores capacidades quedan reservados para los países ricos, por la creencia de que los países en desarrollo carecen de este tipo de mano de obra, lo que a menudo no es correcto y lleva a altas tasas de desempleo de personal calificado en esos países.

ETAPAS

El mal holandés ha existido desde la revolución comercial y el surgimiento del mercado internacional. El atraso de España a partir del siglo XVII fue causado ciertamente por el oro que tomó de sus colonias. Sin embargo, esta causa se identificó recién en la década del '60 del siglo pasado, y ha comenzado a estudiarse hace muy poco tiempo. ¿Cómo podemos explicar, entonces, que países que fueron víctimas del mal holandés han sido capaces de industrializarse cuando economistas y políticos no estaban al tanto de él? Para responder esta pregunta debemos clasificar las funciones de los recursos naturales que le dieron origen en dos etapas. En una primera etapa, la explotación de recursos naturales es una bendición, porque permite al país participar en el comercio internacional, promover la acumulación primitiva de capital, crear una infraestructura económica mínima y promover el surgimiento de una clase empresaria capitalista. Es la existencia de estos recursos lo que permite a una economía pre-capitalista o con un capitalismo incipiente convertirse en una economía verdaderamente capitalista. Generalmente es a través de estos recursos que el país ingresa a los mercados mundiales, lleva a cabo su acumulación primitiva de capital y crea una clase empresaria. Aún bajo estas condiciones, se espera que el país grave sus rentas ricardianas de modo que dichas rentas no queden en poder únicamente de los productores de commodities y de los consumidores locales (cuyos salarios aumentan artificialmente junto con la moneda sobrevaluada) sino que puedan utilizarse para desarrollar industrias estratégicas. Pese a ello,

a medida que el país genera las condiciones para la industrialización del lado de la oferta y, por ende, condiciones potenciales para la producción eficiente de bienes manufacturados, el mal holandés se convierte en un obstáculo esencial. En esta segunda etapa, el país enfrenta el desafío de industrializar o, más generalmente, de desarrollar una amplia variedad de productos transables en el mercado internacional con cada vez más valor agregado per cápita, y las rentas ricardianas de los bienes basados en recursos naturales derivan en el mal holandés como ya lo he descripto.

Si dejamos de lado este concepto extremadamente simplificado de dos etapas, e imaginamos que cuando un país comienza a desarrollarse avanzará gradualmente hacia la competencia técnica, también podemos reducir los requisitos que caracterizan el mal holandés. El mal holandés existirá siempre que un país posea al menos una industria con tecnología de avanzada. Por otra parte, podemos presumir que cuanto más avanzado sea el desarrollo tecnológico de un sector, más evidente será la necesidad de neutralizar el mal holandés. Una vez definido el mal holandés en estos términos, aceptamos la presunción de que la transición de una economía puramente productora de commodities que emplea recursos abundantes y baratos hacia una economía más avanzada implica el reconocimiento del mal holandés y la adopción gradual de mecanismos para neutralizarlo. También implica admitir que, en lugar de dos etapas, como en el modelo de Lewis (1954), tenemos varias etapas caracterizadas por el grado de sofisticación tecnológica. En cada una de ellas, será necesaria la neutralización del mal holandés a través de la imposición de un impuesto; pero el método de utilizar los ingresos impositivos será distinto. Durante las primeras etapas, el gobierno empleará el impuesto para establecer la infraestructura y el sistema de educación pública del país y crear un fondo de estabilización para los commodities gravados, es decir, procurará promover el desarrollo económico del lado de la oferta y estabilizar la producción del bien exportado. En etapas posteriores, cuando

desaparezcan los problemas más serios en la oferta y el gobierno prefiera reducir su grado de intervención en la economía, como en Noruega, experimentará superávits fiscales que le permitirán crear un fondo internacional o soberano para prevenir presiones adicionales sobre el tipo de cambio. Algunos países como Chile y los Emiratos Árabes han adoptado políticas moderadas en este sentido.⁶⁶

Cuando el país inicie su industrialización, el crecimiento económico estará sujeto a la neutralización del mal. Esto es lo que sucedió en todos los países de Latinoamérica y Asia que se industrializaron a lo largo del siglo XX. Los países de Latinoamérica, por ejemplo, cuentan con abundantes recursos naturales, tanto minerales como agrícolas, que les permitieron desarrollar la producción y exportación de bienes primarios. Sin embargo, a partir de 1930, cuando este enfoque había agotado sus posibilidades y el desafío consistía en la industrialización, éstos países pudieron afrontar con éxito ese reto. Entre 1930 y 1980, México y Brasil en particular se industrializaron y crecieron a un ritmo extraordinario gracias a la adopción de políticas que neutralizaron el mal holandés (Palma 2005). Sus políticos y economistas ignoraban la existencia del mal holandés aunque, en varias oportunidades, emplearon múltiples tipos de cambio o complejos mecanismos de derechos de importación combinados con subsidios a la exportación que, básicamente, abordaron el problema depreciando la moneda para los productores de bienes industriales. En primer lugar, impusieron derechos de importación basados en la teoría de la industria naciente de Hamilton-List, además de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio desarrollada

⁶⁶ En Argentina existe un impuesto sobre los bienes que causan el mal holandés pero, a la vez que el dinero se emplea para financiar el gasto público, el impuesto sólo grava las exportaciones; el consumo interno está exento –lo que lo hace más aceptable desde una perspectiva política pero genera desequilibrios entre precios relativos.

por Prebisch-Singer-Furtado. En realidad, el derecho de importación es una forma parcial aunque efectiva de neutralizar el mal holandés: simplemente protege a la industria manufacturera de las importaciones, pero no facilita la exportación; en otras palabras, el derecho de importación neutraliza el mal holandés con relación al mercado interno, pero no a las exportaciones. En presencia del mal holandés, el derecho de importación puede considerarse una manifestación del proteccionismo de un país sólo si su tasa es mayor que la necesaria para neutralizar la falla del mercado; si no es ese el caso, la tarifa se limita a corregir parcialmente dicha falla.

En segundo término, varios países han subsidiado la exportación de bienes manufacturados. Cuando ya habían alcanzado un grado de industrialización razonable, Brasil y México, por ejemplo, notaron que podían competir en el mercado internacional si creaban subsidios para la exportación de bienes manufacturados. *De hecho, no estaban subsidiando las exportaciones sino solamente neutralizando el mal holandés del lado de la exportación, de la misma manera que los derechos de importación lo neutralizan del lado de la importación.* De esta manera, una vez más, depreciaron el tipo de cambio efectivo para la exportación, para compensar la apreciación causada por el mal holandés. Cuando un país impone derechos de importación sobre prácticamente todos los productos importados y crea subsidios para la exportación de bienes manufacturados está, en la práctica, creando un impuesto sobre los commodities que utilizan recursos naturales y provocan el mal holandés. Es una forma disimulada (de hecho bastante mal disimulada) de gravar esos bienes y, por lo tanto, de neutralizar el mal holandés, aunque a menudo es la única manera posible desde un punto de vista político. En Brasil, por ejemplo, en la década de 1970, cuando había crecimiento económico considerable y un fuerte aumento de las exportaciones de bienes manufacturados, el régimen cambiario consistía a grandes rasgos en lo siguiente: todos los bienes pagaban alrededor del 50 por ciento en concepto de derechos de importación, y todos los productos ma-

nufacturados recibían un subsidio a la exportación de aproximadamente el 50 por ciento, mientras los commodities exportados continuaban teniendo el tipo de cambio nominal apreciado por el mal holandés. Presumiendo que este tipo de cambio nominal, que también era el tipo de cambio de equilibrio corriente, fuera 66,66, y que el tipo de cambio de equilibrio industrial fuera 100, el impuesto implícito en el sistema de derechos y subsidios que llevaba el tipo de cambio real a 100 era del 50 por ciento.

Un impuesto a la exportación debidamente negociado y establecido en forma directa sería más racional y mucho más fácil de administrar, dado el número relativamente pequeño de commodities exportados; pero un impuesto a la exportación enfrentaba, o parecía enfrentar, más dificultades políticas que el sistema finalmente adoptado. Sólo “parecía” enfrentar más problemas, ya que este sistema nunca engañó a nadie: los productores de café protestaban todo el tiempo contra la “confiscación cambiaria”.

EL CONCEPTO EXTENDIDO DEL MAL HOLANDÉS

El mal holandés no sólo afecta a los países que explotan sus recursos naturales. Otra causa del mal holandés que está adquiriendo cada vez más relevancia son las remesas de inmigrantes; Los países centroamericanos se ven particularmente afectados por ello (Acosta, Larrey y Mandelman 2007). Inclusive la ayuda externa puede generar el mal holandés en los países más pobres. Sin embargo, además de estas causas adicionales, existe una que aumenta dramáticamente su extensión. Voy a argumentar que podemos extender el concepto del mal holandés de modo de incluir como una de sus causas a la oferta de mano de obra barata. Si esto fuera cierto, el mal holandés sería una falla del mercado aún más generalizada y más grave. Países como China o India también sufrirían el mal holandés, y lograrían desarrollarse sólo si lo neutralizaran controlando

sus tipos de cambio. Esto es exactamente lo que esos países y, más ampliamente, los dinámicos países asiáticos hacen.

Con relación al mal holandés extendido, debemos tener en cuenta el problema del crecimiento económico causado por la transferencia de mano de obra desde sectores con menor valor agregado a sectores con más valor agregado. Ya he mencionado que, en el caso del mal holandés restringido, esto no era estrictamente necesario, ya que los bienes que generan el mal no son producidos necesariamente con menor intensidad científica y tecnológica que los demás. Sin embargo, en el caso del mal holandés extendido, este problema existe por definición. Los bienes producidos con mano de obra barata son básicamente bienes que emplean personal poco calificado y, por lo tanto, son productos de baja intensidad tecnológica.

La disponibilidad de mano de obra barata no genera rentas ricardianas, pero sus consecuencias son similares a las que tienen origen en recursos naturales baratos, si la mano de obra barata se combina con un *abanico salarial* amplio. La condición necesaria para que la mano de obra barata cause el mal holandés es que el abanico salarial sea sustancialmente más amplio que en los países ricos —condición habitualmente presente ya que en los países en desarrollo la diferencia entre los ingresos de los ingenieros y los salarios de los operarios tiende a ser muy grande—.⁶⁷ Las industrias que emplean principalmente mano de obra barata tienen un costo marginal inferior al de las industrias más sofisticadas tecnológicamente. Como consecuencia de ello, el tipo de cambio tiende a converger en un nivel que torna rentable la exportación de bienes que emplean mano de obra barata. Cuando esto sucede —y dado que los salarios de los trabajadores más calificados y gerentes son desproporcionadamente altos—, los productos que requieren de

⁶⁷ De esta manera, podemos decir que las personas que reciben los salarios más altos están de hecho beneficiándose con un tipo de renta ricardiana.

tecnología más compleja y mano de obra más cara estarán comprometidos económicamente. Los salarios pagados en las industrias más sofisticadas serán necesariamente más altos, debido a que la mano de obra está más preparada. Si la brecha salarial entre un trabajador sin calificación y un ingeniero, por ejemplo, fuera de entre tres y cuatro veces, como en los países ricos, el país produciría, con mano de obra barata, todo tipo de bienes sin más dificultades que las técnicas y administrativas. Por el contrario, si el abanico salarial es mayor —digamos 10 a 12 veces, mientras que en los países ricos es de tres a cuatro veces, como de hecho sucede— estaremos frente al mal holandés extendido, que se convertirá en un fuerte obstáculo para el crecimiento económico, ya que las industrias con mayor contenido tecnológico requerirán un tipo de cambio más alto que el tipo de cambio de equilibrio corriente fijado por el mercado.

El concepto extendido del mal holandés no es la única razón, pero sin dudas es una razón fundamental, por la que los dinámicos países asiáticos controlan tan rigurosamente sus tipos de cambio, previniendo su apreciación. China, por ejemplo, nunca podría exportar bienes cada vez más sofisticados si no controlara su tipo de cambio. Al hacerlo, mantiene el tipo de cambio en el nivel necesario —es decir, al nivel del tipo de cambio de equilibrio industrial— que hace económicamente viables a sus complejas industrias manufactureras.

¿DAÑO?

Hasta ahora he asumido que la especialización en la producción de commodities que generan rentas ricardianas sustanciales es un mal. Pese a ello, según el pensamiento neoclásico, no está mal que un país se especialice exclusivamente en la explotación de sus recursos naturales. Simplemente se beneficiaría a partir de su ventaja comparativa y asignaría sus recursos allí donde éstos sean más rentables. En estos términos,

la industrialización no sería necesaria para el crecimiento económico. No discutiré aquí este argumento, que de hecho tiene un largo historial en la teoría económica —particularmente en la escuela estructuralista latinoamericana y en la escuela desarrollista—. Me limitaré a observar que un país desarrollado como Holanda no parece haber razonado de esta manera, porque identificó el problema como un mal que estaba matando su industria manufacturera. Tampoco creo que fuera esta la postura de Noruega cuando decidió neutralizar (adecuadamente) el mal.

El mal holandés es un obstáculo para el desarrollo económico del lado de la demanda porque una moneda sobrevaluada impide la inversión. Cuando un país con ingresos medios se ve amenazado por el mal holandés, lo que está bajo amenaza es la demanda en toda la industria manufacturera local. Presumir que el país puede sufrir su desindustrialización prematura y volver al estado de especialización en industrias con uso intensivo de recursos naturales sin grandes costos no es realista. Segundo, si la especialización en recursos naturales tuviera lugar en un país porque resulta económicamente inviable implementar actividades económicas distintas de las que involucran servicios o bienes no transables, estaríamos en presencia de un mal, porque en ese caso el país estaría limitando su capacidad de generar empleo y abandonando la producción de todo bien con mayor valor agregado per cápita que el existente en los commodities que produce y exporta.

Antes de mi primer trabajo sobre el mal holandés (Bresser-Pereira 2008), sostuve que este mal impedía elevar la productividad porque obstruía la transferencia de mano de obra a sectores con mayor valor agregado per cápita. Esta aseveración, sin embargo, presupone erróneamente que el valor agregado per cápita del bien que genera el mal holandés posee un componente tecnológico menor al promedio de los productos industriales. Si bien el valor agregado per cápita de la producción agrícola y minera es tradicionalmente inferior al de la producción industrial y los servicios exportables, éste no debe

necesariamente ser el caso. No hay motivos para que la producción agrícola y minera sean intrínsecamente menos productivas o menos eficientes que la producción industrial. Asimismo, hemos estado observando desde los '70 un amplio crecimiento mundial en la productividad agrícola, y al mismo tiempo la producción minera ha devenido más y más sofisticada tecnológicamente. Sin embargo, aun si esta explotación involucrara un alto valor agregado per cápita, el país estaría renunciando a otras actividades con un contenido científico y tecnológico aún mayor que está en condiciones de desarrollar y, —lo que es más grave— a todas las demás actividades con mayor valor agregado per cápita que podría llevar a cabo. Además, el mal holandés existe inclusive si los bienes alternativos tienen un valor agregado per cápita cercano al del bien causante del mal holandés pero su producción es necesaria para garantizar el pleno empleo de la fuerza de trabajo disponible, ya que los bienes que provocan el mal no son capaces de generar por sí solos ese volumen de empleo.⁶⁸

En un país donde el mal holandés surge principalmente a partir de commodities agrícolas, los partidarios de tales commodities sostienen que debemos tomar en cuenta además la producción industrial generada por esos bienes. Esto es sin dudas cierto. Considerando los costos de transporte, los países productores de commodities tienden a tener ventajas en el procesamiento industrial de los bienes. Pese a ello, el mal holandés también tiene efectos sobre esta producción industrial: si bien afecta a este sector de la industria manufacturera en menor medida que a las demás ramas, también provoca la regresión de la cadena de producción y tiene a hacer rentable sólo la producción del commodity sin procesar, ya que es su

⁶⁸ Debe observarse, por ende, que no estoy tomando en cuenta una cantidad de otros efectos engendrados por la dependencia del commodity que causa el mal holandés —como la concentración del poder político y económico o el incremento de la vulnerabilidad de la economía—, ni aspectos distributivos entre los distintos sectores de la sociedad.

costo marginal el que determina el tipo de cambio. En el caso de los recursos minerales, también es importante recordar que son agotables.

De esta manera, las rentas ricardianas con origen en recursos naturales y humanos baratos son una gran fuente de crecimiento para los países en desarrollo o, más precisamente, para todos los países que obtengan esas rentas a partir de recursos naturales y humanos baratos, siempre y cuando logren neutralizar el mal holandés. En todos los casos, las rentas son percibidas por todo el país, pero si un impuesto a las ventas y las exportaciones neutralizara el mal, tales rentas serían captadas por el estado. La cuestión, entonces, es si los gobiernos devolverán los ingresos a la sociedad. Idealmente, podrían crear fondos de inversión internacionales, como en el caso noruego; también pueden destinar los recursos a inversiones públicas necesarias y a elevar el gasto social, como lo está haciendo Argentina, por ejemplo; o pueden emplear los recursos para reducir o mantener bajos otros impuestos, como en México; y también pueden apropiarse de parte de ellos para fines privados, como es habitual en los países más pobres que, lamentablemente, tienden a tener un mayor grado de corrupción, más allá de que la corrupción tenga lugar en todo tipo de país —la diferencia es que a mayor riqueza del país, la corrupción será más activa y originada en el sector empresarial, mientras que cuanto más pobre sea el país, la corrupción será más pasiva y tendrá origen en los burócratas—.

Una última cuestión, aunque no por ello menos importante, es qué sucederá con los países que no sufren el mal holandés si aquellos que lo padecen logran neutralizarlo por completo. La respuesta es que *no tendrán otra alternativa que sufrir déficit de cuenta corriente crónicos que serán cubiertos mediante la transferencia de activos a los países que neutralizaron el mal holandés*. Naturalmente, esto no significa que los países ricos vayan a afrontar problemas de importancia. Seguirán siendo ricos y creciendo, pero los demás países comenzarán a acercárseles. En cuanto a los países pobres no afectados por el mal holandés, el proble-

ma es más serio, y el sistema político mundial liderado por la ONU deberá tomar cartas en el asunto. ¿A qué se deben los déficits de cuenta corriente crónicos mencionados? A que, en presencia del mal holandés, cuando el tipo de cambio de equilibrio corriente está más apreciado que el tipo de cambio industrial de equilibrio, y el primero equilibra intertemporalmente la cuenta corriente del país, si se logra neutralizar el mal depreciando la moneda hasta el punto en que las dos tasas de equilibrio sean iguales, estos países presentarán grandes superávits de cuentas corrientes que deberán compensarse por medio de déficit de cuenta corriente en aquellos países no afectados por el mal holandés. Pese a que, por el momento, el mal holandés ha sido neutralizado sólo parcialmente en algunos países –y a que muchos de ellos desconocen el mal y emplean los impuestos a la exportación únicamente con fines fiscales–, ya estamos viendo en los productores de petróleo grandes déficits de cuenta corriente y la formación de enormes fondos de inversión soberanos.

CONCLUSIÓN

El mal holandés es el componente fundamental de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio que caracteriza a los países en desarrollo. En este capítulo he intentado (a) definir el mal holandés de la manera más clara y precisa posible, (b) introducir el concepto del mal holandés extendido, que no tiene origen en los recursos naturales sino en la mano de obra barata, (c) demostrar que se trata de una grave falla del mercado, y (d) analizar la forma de neutralizarlo. La mejor forma de cerrar este capítulo es resumiéndolo brevemente en unos pocos párrafos.

1. El mal holandés tiene lugar cuando existe una sobrevaluación relativamente permanente del tipo de cambio derivada de la abundancia de recursos naturales en

- el país (concepto restringido) o mano de obra barata (concepto extendido), cuyo bajo costo marginal es consistente con un tipo de cambio de mercado más apreciado que el tipo de cambio de equilibrio industrial.
2. Existen dos tipos de cambio de equilibrio: el tipo de cambio de equilibrio corriente, que equilibra intertemporalmente la cuenta corriente del país y es, por ende, la tasa que el mercado tiende a fijar, y el tipo de cambio de equilibrio industrial, que permite el desarrollo de los sectores industriales que emplean tecnología de avanzada; el mal holandés tiene lugar cuando estos dos equilibrios presentan valores en conflicto.
 3. Los síntomas del mal holandés en un país son permanentes cuando el país nunca ha producido bienes industriales, o derivan de algún hecho nuevo que llevó a un país ya industrializado a dejar de neutralizar el mal o, nuevamente, de una modificación de los términos de intercambio que eleva el precio de mercado de los commodities; en los dos últimos casos, habrá una apreciación del tipo de cambio sin reducción del superávit comercial del país; habrá desindustrialización, y las empresas exportadoras de productos industriales aumentarán la proporción de componentes importados en su producción para transformar gradualmente a la industria manufacturera local en un industria maquiladora.
 4. El mal holandés debe ser neutralizado por medio de un impuesto a las ventas internas y a las exportaciones de commodities que variará según cada producto, a fines de resultar proporcional a la diferencia entre el tipo de cambio de equilibrio corriente y el tipo de cambio de equilibrio industrial necesario para que las industrias que emplean tecnología de punta sean competitivas.
 5. Cuanto más grave resulte el mal holandés en un país, más complicada será su neutralización, y menores las

posibilidades de que el país logre desarrollar su industria y crecer.

6. Los ingresos provenientes del impuesto creado para neutralizar el mal holandés no deben invertirse en el país (a menos que se los emplee para estabilizar los precios de los commodities gravados por el impuesto), sino que deben destinarse a un fondo financiero internacional de manera que el flujo de ingresos no lleve aparejado el revalúo de la moneda local.
7. Pese a que el impuesto sólo debe gravar los ingresos marginales obtenidos por los productores resultantes de la depreciación causada por el impuesto, no es simple neutralizar el mal holandés en vista de la resistencia a la imposición por parte de los exportadores de commodities; por otra parte, la depreciación es resistida por toda la población debido a que causa inflación temporaria, y especialmente porque reduce los salarios reales.
8. Si bien los países en vías de desarrollo siempre han padecido el mal holandés sin darse cuenta, muchos se han industrializado; La razón de esto es que, en la práctica, han logrado neutralizar el mal holandés mediante el uso de tipos de cambio múltiples, y de derechos de importación y subsidios a la exportación que disfrazaron un impuesto sobre los commodities; y justificaron estas políticas con teorías de industria naciente y del deterioro de los términos de intercambio; sin embargo, no hay proteccionismo cuando los derechos se limitan a compensar la apreciación provocada por el mal holandés.
9. El mal holandés es una grave falla del mercado porque su falta de neutralización implica externalidades negativas derivadas de recursos baratos.
10. El mal holandés existe aun si los commodities que lo provocan poseen alto contenido tecnológico, como su-

cede en la actualidad con la producción de petróleo y con un sector agrícola cada vez más sofisticado tecnológicamente; representa un obstáculo para el crecimiento porque las actividades mineras y agrícolas no son capaces de emplear por sí solas a toda la fuerza de trabajo, y porque implica que el país renuncie a oportunidades de invertir e innovar en sectores con contenido tecnológico potencialmente aún más alto y, por lo tanto, con mayor valor agregado per cápita.

11. El mal holandés también puede ser consecuencia simplemente de la mano de obra barata, conforme al concepto extendido de este mal, con la condición de que el abanico salarial del país en desarrollo sea sensiblemente más amplio que en los países ricos hacia donde se exporten los bienes.
12. Con referencia al mal holandés extendido, existe en principio una incompatibilidad entre este mal no neutralizado y el crecimiento económico, porque el crecimiento económico siempre depende de la posibilidad de transferir mano de obra hacia sectores con mayor valor agregado per cápita —transferencia que resulta imposible en este caso porque los bienes manufacturados más sofisticados emplean mano de obra más calificada (cuyos salarios son mucho más superiores a los de los trabajadores sin calificación que en el caso de los países ricos)—.
13. La distinción entre el mal holandés restringido y extendido es teórica; en la práctica, ambos están tan integrados que es imposible diferenciar los efectos de cada uno; no obstante ello, no se pueden pasar por alto sus terribles efectos sobre las economías de los países en desarrollo.

AHORRO EXTERNO Y CRECIMIENTO LENTO*

El desarrollo económico se basa, del lado de la oferta, en la existencia de recursos naturales, en el stock disponible de capital físico y en la capacidad de producción humana. Del lado de la demanda se sustenta en la acumulación de capital, el consumo y las exportaciones. Oferta y demanda deben crecer en equilibrio, aunque una característica universal de las economías capitalistas es que la oferta suele ser superior a la demanda, dando lugar a un desempleo generalizado de recursos humanos. Keynes criticó la ley de Say, que supone el equilibrio automático entre oferta y demanda, con referencia a la posibilidad de acumulación y la preferencia por la liquidez. En este capítulo, aun sabiendo que existen otros factores que determinan el uso insuficiente de recursos en los países en desarrollo, sostengo que el problema central consiste en la falta de suficientes oportunidades de inversión orientadas a la exportación, que a su vez se debe en primer lugar a la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio en esos países, que incide negativamente sobre las inversiones en la producción de bienes transables. Esta sobrevaluación estimula las importaciones y desalienta las exportaciones, limitando las nuevas inversiones esenciales para sostener la demanda agregada interna. Los

* Este capítulo fue escrito junto con Paulo Gala.

teóricos del desarrollo económico suelen poner énfasis en las limitaciones del lado de la oferta, como la falta de educación, de salud y de competencia técnica, así como la falta de capital disponible para contratar personal. Sin embargo, cuando existen recursos humanos ociosos, es evidente que los cuellos de botella del crecimiento económico deben buscarse principalmente del lado de la demanda.⁶⁹

En el Capítulo 5 analicé el mal holandés; en este capítulo demostraré que una segunda causa fundamental de la insuficiente demanda en los países en desarrollo es la sobrevaluación del tipo de cambio provocada por la política de crecimiento con ahorro externo, esto es, por la insistente recomendación de los países ricos en tal sentido. Como consecuencia de esta política, los países en desarrollo suelen atravesar tres etapas consecutivas donde las condiciones económicas empeoran cada vez más: en primer lugar, la apreciación del tipo de cambio, segundo, la fragilidad financiera internacional, y tercero, la crisis de la balanza de pagos. No es necesario resaltar el daño causado por las dos últimas etapas, ya que habla por sí mismo. Simplemente diremos que este daño ha sido sistemáticamente subestimado por la política económica recomendada a los países en vías de desarrollo, bajo la doble presunción de que el mercado se encargará del tipo de cambio y de que los países ricos en capital transferirán parte de ese capital a los países pobres. El último supuesto se ajusta al sentido común pero, como veremos, es incorrecto. No es “natural” que se transfiera capital a los países en desarrollo, y tampoco es cierto que la fragilidad financiera sea inevitable en los países que “necesitan” capital externo. Los países en desarrollo que logran converger son precisamente aquellos que no cometen estos errores y no aceptan la inevitabilidad de la dependencia económica.

⁶⁹ Oreiro, Nakabashi y Lemos (2007) desarrollaron recientemente un importante aporte empírico para este tipo de análisis.

LA POLÍTICA DE CRECIMIENTO CON AHORRO EXTERNO

Regreso al argumento principal de este capítulo —la crítica de la política de crecimiento con ahorro externo— y, dejando de lado las dos últimas etapas de esta política (mayor fragilidad financiera internacional y crisis de la balanza de pagos), cuyos aspectos negativos son evidentes, nos limitaremos a analizar la primera etapa: la apreciación del tipo de cambio provocada por flujos de capital que ingresan al país para financiar sus déficit de cuenta corriente, es decir, ahorro externo. Si tenemos claro que la política de crecimiento con ahorro externo implica la apreciación del tipo de cambio, genera una *alta tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo* con escasos o nulos beneficios para el país y, por lo tanto, limita las inversiones destinadas a la exportación, resultará evidente que la estrategia principal que la ortodoxia convencional ofrece a los países en vías de desarrollo para alcanzarlo debe ser dejada de lado. Es cierto que un tipo de cambio sobrevaluado estimula otro componente de la demanda agregada —el consumo interno—, pero este incentivo deriva del aumento artificial de los salarios provocado por la sobrevaluación, y trae aparejado el aumento de las importaciones. A diferencia de la crítica de Keynes sobre la incapacidad de los mercados para asegurar el equilibrio entre la oferta y la demanda agregada —una crítica inherente a la dinámica de la macroeconomía sin importar la política de que se trate—, nuestro análisis de la insuficiencia de la demanda, que debe sumarse al análisis keynesiano, depende de la aceptación por el país en desarrollo de la estrategia de crecimiento con ahorro externo o de incurrir déficit crónicos de cuenta corriente; si el país desestima esta propuesta, no tendrá sentido referirnos a la insuficiencia de la demanda. Si bien, en algunos breves períodos, el ahorro externo puede promover el desarrollo económico, la experiencia histórica demuestra que todos los países desarrollados han alcanzado su desarrollo gracias a su propio ahorro interno. Sin embargo, esta

observación empírica carecía de una explicación teórica, que procuramos ofrecer en este capítulo. Por ese motivo, criticaremos la presunción de la ortodoxia convencional referida a que el crecimiento económico no es otra cosa que una fuerte competencia entre países en desarrollo para obtener el ahorro de los países ricos; en lugar de ello, demostraremos que el desarrollo económico debe ser financiado fundamentalmente con ahorro interno.

Si bien el endeudamiento externo es un problema de larga data, la política de crecimiento con ahorro externo, que implica el endeudamiento financiero o patrimonial,⁷⁰ asumió deliberadamente la forma de una estrategia y adquirió predominancia en la década de 1990. La siguieron la apertura financiera y un fuerte aumento del flujo de capitales hacia los países en desarrollo. Pero esta estrategia no fue objetada, ya que se asumió que “los países desarrollados debían transferir su capital hacia los países pobres”. La literatura económica sólo destacó los problemas referidos a la apertura de la cuenta de capital, como la alta volatilidad de este tipo de capitales, o los problemas relativos al endeudamiento externo, como el concepto del “pecado original”, esto es, el hecho de que esos países no podían, como sí lo hacen los países ricos, tomar préstamos en su propia moneda.⁷¹ Por otra parte, en las publicaciones sobre economía se suele confundir al ahorro externo con las inversiones directas. No se aclara que las inversiones directas no están destinadas necesariamente a financiar los déficits de cuenta corriente (es decir, el ahorro externo); pueden financiar un aumento de las reservas inter-

⁷⁰ Entendemos el endeudamiento ‘financiero’ como aquél que resulta de préstamos tomados en el exterior, y el endeudamiento ‘patrimonial’ como el derivado de inversiones directas.

⁷¹ De esta vasta literatura, haré mención aquí sólo a Calvo, Leiderman y Reinhart (1995), Rodrik (1998), Eichengreen y Leblang (2002) y Eichengreen (2003).

nacionales o ser la contrapartida de inversiones directas efectuadas por el país en el exterior.⁷²

Las consecuencias de la política de crecimiento con ahorro externo sobre el tipo de cambio, contribuyendo a su apreciación, no han sido objetadas académicamente por otra razón, además de la presunción de que es natural que los países ricos en capital transfieran parte de éste hacia los países pobres: la ortodoxia convencional sostiene que el tipo de cambio no puede ser administrado a largo plazo. Según esta teoría, lo único que pueden hacer los encargados de elaborar las políticas económicas es optar entre un régimen cambiario fijo o uno flotante. Nosotros lo vemos de otra manera: la alternativa “fijo o flotante” es falsa, así como es falso el concepto de que, en el largo plazo, no es posible administrar el tipo de cambio real; en la práctica, dentro de ciertos límites, y a lo largo de un período razonable,⁷³ los países están en condiciones de administrar sus tipos de cambio de manera más o menos consciente. En el modelo que presentamos en este capítulo, esta administración comienza inconscientemente con la decisión de adoptar la política de crecimiento con ahorro externo. Cuando un país adhiere a esta política, administra el tipo de cambio hacia abajo (apreciándolo), puesto que el déficit de cuenta corriente que esto implica deriva necesariamente en un tipo de cambio más apreciado que el que regiría en ausencia de tal déficit y si

⁷² Esto es lo que sucede con los países asiáticos que crecen a gran ritmo con superávit de sus cuentas corrientes: las inversiones directas que ingresan al país son compensadas con inversiones directas realizadas por las empresas de estos países en el exterior o con el aumento de sus reservas internacionales.

⁷³ La idea de que es imposible administrar el tipo de cambio en el largo plazo es correcta sólo si el intervalo implícito en el ‘largo plazo’ es muy grande —más de 20 años—, pero en este caso la limitación es irrelevante. Lo que es importante es administrar el tipo de cambio a lo largo de un plazo razonable, que dependerá en cierta medida de los encargados de formular las políticas económicas.

la cuenta corriente estuviera equilibrada. Por el contrario, cuando un país crece con ahorro externo negativo, es decir, con superávit de la cuenta corriente, estará administrando su tipo de cambio de manera de preservar su competitividad. Es cierto que, en muchos casos, los países que aceptan la política de crecimiento con ahorro externo no se dan cuenta de que ésta implica un tipo de cambio apreciado, pero esta falta de percepción no modifica el hecho de que estén administrando sus tipos de cambio hacia abajo, ya sea manteniendo altas tasas de interés o recibiendo flujos de capital sin restricciones.

TIPO DE CAMBIO, SALARIOS Y BENEFICIOS

Comenzaremos nuestro planteo por las relaciones de las cuentas nacionales en una economía sin estado, donde el producto es la suma de la inversión y el consumo, y exportaciones menos importaciones; el ingreso bruto es la suma de los salarios de los trabajadores y de la clase media y los beneficios, y el ingreso nacional es el ingreso bruto menos el retorno del capital enviado al exterior. Inversión es igual a ahorro: la inversión determina el ahorro del lado de la demanda, el ahorro financia la inversión *ex post*. El nivel de ingreso se determina por el gasto en consumo, la inversión y las exportaciones. El ahorro externo, es decir, el ahorro que un país recibe del exterior, es igual al déficit de la cuenta corriente que, a su vez, se corresponde con el saldo comercial más el retorno neto enviado al exterior, que depende del tipo de cambio real. A mayor apreciación de éste, menor será el total exportado y mayor el total importado y, por ende, mayor el déficit de la cuenta corriente o ahorro externo. El ahorro interno es equivalente al retorno del trabajo y del capital menos el consumo.

Como precio macroeconómico estratégico, el tipo de cambio no determina por sí solo el ahorro externo o déficit de la cuenta corriente porque este déficit también depende del nivel de actividad económica del país. Asumiendo que el país

no sufre del mal holandés, entendemos que el tipo de cambio de “equilibrio” es aquél que, intertemporalmente, asegura el equilibrio de la cuenta corriente.⁷⁴ Oscila alrededor de este nivel debido a los flujos de capital entrantes y salientes. Si consideramos que las reservas internacionales del país son constantes, el tipo de cambio dependerá del equilibrio o déficit de la cuenta corriente, determinándolo al mismo tiempo. De aquí deriva una consecuencia crucial para las economías en desarrollo y para la crítica que estamos desarrollando: cuando un país adopta la política de crecimiento con ahorro externo, o de crecimiento con déficit de la cuenta corriente, y financia esos déficit por medio de préstamos o de inversiones directas, el tipo de cambio se apreciará (o sobrevalorará) con relación al que habría de prevalecer si el país hubiera adoptado la estrategia de mantener el saldo de la cuenta corriente cercano a cero.⁷⁵

El tipo de cambio tiene además otra consecuencia, menos abordada por los especialistas. *Cuanto mayor sea el tipo de cambio, mayores serán los salarios reales de los trabajadores y de la clase media profesional*, en tanto que el precio de los bienes de consumo transables en el mercado internacional (commodities) disminuirá en virtud de la apreciación de la moneda local. Como contrapartida, bajarán los beneficios de los capitalistas, ya sea debido al crecimiento de los salarios del lado de la oferta o porque, del lado de la demanda, los capitalistas nacionales expor-

⁷⁴ Como ya hemos visto, esta definición no es apropiada si el país está afectado por el mal holandés, ya que con este tipo de cambio las industrias que utilizan tecnología de avanzada no serían económicamente viables.

⁷⁵ La existencia de un déficit de cuenta corriente esta asociada a la apreciación relativa del tipo de cambio y, por lo tanto, podría traer aparejada la presión del mercado en pos de su depreciación para así eliminar el déficit. Sin embargo, dado que estamos hablando de una ‘estrategia’, esto significa que las autoridades económicas están satisfechas con el déficit y, particularmente por medio de una política de altas tasas de interés, intentan mantener el tipo de cambio en un nivel relativamente apreciado, consistente con el déficit.

tarán e invertirán menos. Todas las economías experimentarán variaciones en los salarios con relación al tipo de cambio, que crecerá para cada hogar en línea con el mayor consumo de bienes transables y la mayor sensibilidad de las exportaciones e importaciones al tipo de cambio. En cualquier caso, la variación será relativamente estable, y únicamente se alterará a largo plazo. Por lo tanto, los beneficios y los salarios, además de depender sustancialmente del grado de productividad de la economía y de su patrón de distribución del ingreso, están sujetos al tipo de cambio.

¿Cómo opera esta relación? La tasa de beneficio es lo opuesto a la tasa salarial. Suponiendo que los trabajadores perciben un salario nominal, y adquieren bienes transables y bienes no transables, el costo de vida de los trabajadores dependerá del tipo de cambio nominal y de la proporción de bienes transables de sus canastas de consumos. Suponiendo también que la formación de precios tiene lugar en la economía conforme a la conocida regla de Kalecki que vincula el nivel de precios con los salarios nominales, con el nivel de productividad y con el *markup*, el salario real será función de la productividad, del tipo de cambio real y del *markup* o patrón de distribución del ingreso (Bhaduri y Marglin 1990; Simonsen y Cysne 1995: 452). Una devaluación del tipo de cambio real con un aumento del precio de los bienes transables frente a los salarios nominales implicará el descenso del salario real, dado que la canasta de consumo de los trabajadores se encarecerá. La principal limitación para una devaluación real es que el posible aumento de los salarios nominales resultante de la devaluación nominal no debe ser superior al aumento del tipo de cambio nominal, considerando el nivel de precios. Esto sólo sucederá si los precios de los bienes no transables, especialmente los salarios nominales, permanecen constantes o varían en menor proporción que el tipo de cambio (Corden 1981: 31-32). Por lo tanto, estamos asumiendo cierta rigidez de los salarios nominales y cierta flexibilidad de los salarios reales, y no a la inversa.

En cuanto a los beneficios totales, sabemos que dependen de las inversiones, que a su vez, además de depender de la tasa de beneficio esperada, están sujetas a las exportaciones. De esta manera, los beneficios se reducen cuando el tipo de cambio se aprecia y caen las exportaciones —la baja en los beneficios capitalistas se complementa con el aumento de los salarios de los trabajadores y de la clase media profesional—. El consumo, por su parte, depende tanto de los salarios reales como de los beneficios, es decir, depende del ingreso, y de la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de beneficio. El consumo varía paralelamente con la variación de salarios y beneficios, e inversamente a la diferencia entre la tasa de beneficio esperada y la tasa de interés. En el marco de una política de crecimiento con ahorro externo, el tipo de cambio se mantendrá a un nivel relativamente apreciado. Esto provoca que los salarios reales suban y se mantengan a un nivel artificialmente alto (es decir, incompatible con su productividad o con una tasa de beneficio razonable que permita sostener el crecimiento de la economía), al tiempo que disminuyen los beneficios. Suponiendo que el efecto del primer movimiento del consumo es mayor al del segundo movimiento (ya que la propensión al consumo de los trabajadores y la clase media es superior a la propensión a consumir de los capitalistas), *el consumo aumentará y se mantendrá en niveles altos, mientras que la apreciación relativa de la moneda reducirá el ahorro interno*. De esta manera, el ahorro interno es función del tipo de cambio.

Podría argumentarse que el aumento de los salarios en las economías de desarrollo medio con fuerte concentración del ingreso no es algo negativo, y que tal aumento no necesariamente reducirá la tasa de beneficio en caso de insuficiencia de la demanda. En primer lugar, sin embargo, debemos destacar que los aumentos salariales derivados de menores intereses, rentas y beneficios especulativos son siempre bienvenidos; no obstante, no creemos que un aumento artificial de los salarios en virtud de la sobrevaluación del tipo de cambio pueda in-

cluirse dentro de los casos de aumentos de salarios deseables. Segundo, aclaramos que por el momento estamos razonando en términos de la oferta, y por lo tanto no estamos asumiendo una posible insuficiencia de la demanda. Cuando analicemos la sobrevaluación del lado de la demanda notaremos que la insuficiencia de la demanda derivada de la excesiva apreciación de la moneda lleva al aumento del desempleo. Un aumento salarial artificial provocará mayor desempleo y menores ingresos, dado que la producción necesaria para abastecer esa demanda provendrá del exterior en forma de importaciones. *De este lado, la baja de las exportaciones reducirá las oportunidades de inversión o las expectativas de beneficios, las propias inversiones y, en consecuencia, conforme a Keynes y Kalecki, los beneficios y el ahorro interno.* Al mismo tiempo, del lado de la oferta, el aumento de los salarios provocado por la apreciación del tipo de cambio llevará, en razón del aumento del consumo y la reducción de los beneficios, a una baja de las inversiones financiadas con ahorro local. Por lo tanto, los dos movimientos se ratifican uno al otro, y conducen a menores inversiones. Sin embargo, dado que existe un flujo de capitales externos y de inversiones financiadas por ellos, las inversiones totales y la tasa de inversión pueden aumentar, permanecer constantes o disminuir, en función del grado de sustitución de ahorro interno por ahorro externo.

SUSTITUCIÓN DE AHORRO INTERNO POR AHORRO EXTERNO

El hecho de que el ahorro externo resulte o no en crecimiento económico depende de la tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo. Si esta tasa es alta —y observaremos que habitualmente lo es—, la porción del déficit de la cuenta corriente que se convierte en inversión, en oposición a consumo, es pequeña y desproporcionada con al costo del interés y a las remesas de beneficios deri-

vadas de la transferencia de recursos. Definimos esta tasa z como la variación de la tasa de ahorro interno con relación al PBI (S_i) y como la variación de la tasa de ahorro externo con relación al PBI (S_x):

$$z = \partial S_i / \partial S_x$$

Analícemos ahora las variables que determinan la tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo. A los efectos de la crítica que desarrollamos aquí, si bien trabajamos con variaciones del tipo de cambio, estamos más interesados en su nivel. El momento de apreciación o depreciación del tipo de cambio tiene un interés meramente secundario. Lo que más importa es el nivel del tipo de cambio y del ahorro externo correspondiente. Tomemos dos períodos: t , donde el ahorro externo es cero y el tipo de cambio es el tipo de cambio de referencia o de "equilibrio", y un período $t + 1$, donde surge un déficit (superávit) de cuenta corriente y el tipo de cambio es bajo (alto) o está apreciado (depreciado). En virtud de esta modificación, el nuevo tipo de cambio deberá estar necesariamente más apreciado. ¿Cuál será la consecuencia de esta apreciación para la inversión? Del lado de la oferta, la variable clave que ejercerá influencia sobre la porción del aumento del ahorro externo que se destinará a consumo en lugar de inversión, en virtud de la apreciación del tipo de cambio y del correspondiente aumento de salarios, es la propensión al consumo; a mayor propensión, mayor será la porción que se destinará al consumo y menor la de inversión. También dependerá del cociente diferencial entre la tasa de beneficio esperada y la tasa de interés: cuanto más alto sea este diferencial, menor será la porción del ahorro externo adicional que se destinará al consumo. Del lado de la demanda, la variable clave es la elasticidad de las exportaciones frente a la variación del tipo de cambio y, luego, la elasticidad de la tasa de inversión con relación a las exportaciones o, más directamente, de la variación de la inversión frente al tipo de cambio.

¿Cuál será la variación del ahorro interno debida a la apreciación de la moneda del país que recibe ahorro externo? En otros términos, ¿de qué dependerá la tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo? Tenemos aquí una interrelación: el aumento de este último tiende a provocar una disminución en el primero. La apreciación de la moneda local puede reducir el nivel de ahorro interno en un monto similar o mayor que el monto representado por el aumento del ahorro externo, causando así un desplazamiento del ahorro interno. Si la disminución del ahorro interno es superior al aumento del ahorro externo, disminuye el ahorro total, aumenta el consumo total y los ingresos permanecen estables. ¿De qué depende esta sustitución? La tasa de sustitución depende de la variación de los salarios con relación a la apreciación del tipo de cambio (a mayor variación, mayor tenderá a ser la sustitución), de la variación de los beneficios esperados de las inversiones orientadas a la exportación con relación al tipo de cambio, de la propensión al consumo y del cociente diferencial entre la tasa de interés y la tasa de beneficio esperada, es decir, de las oportunidades de inversión. La más importante de estas variaciones es la variación de las oportunidades de inversión ya que, a diferencia de las demás, varía considerablemente. Si las oportunidades de obtener beneficios son numerosas, la clase capitalista utilizará una porción mayor de sus ingresos esperados y devengados para invertir, aumentando de esta manera su propensión marginal a invertir. Además, los aumentos de los salarios de la clase trabajadora y (especialmente) de la clase media también elevarán su propensión marginal a invertir, compensando posiblemente los incentivos para un mayor consumo derivados del aumento en los salarios reales. Del lado de la demanda, la tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo será más alta a mayor elasticidad de las exportaciones con relación a la variación del tipo de cambio y a mayor elasticidad de las inversiones frente a las exportaciones y, por lo tanto, cuanto mayor sea la reacción de las inversiones ante la variación del tipo

de cambio. Oferta y demanda operan por lo tanto en la misma dirección: del lado de la demanda, la apreciación del tipo de cambio desencadena sucesivamente la disminución de las exportaciones, de las inversiones destinadas a la exportación y del ahorro residual de la inversión; del lado de la oferta, la baja en las inversiones trae aparejada la reducción directa del ahorro interno provocada por el aumento de los salarios reales y por el mayor consumo derivado de la misma apreciación del tipo de cambio.

¿Cuál es en la práctica el significado de la tasa de sustitución del ahorro interno por ahorro externo? Si no prestamos atención al signo, si la tasa es igual al 1 o al 100 por ciento, esto significa que el aumento del ahorro externo corresponde a una reducción similar del ahorro interno —en ese caso la sustitución es total—. Si es 0, no hay sustitución de ahorro. En el primer caso, el ahorro externo adicional no genera un aumento de la tasa de inversión; en el segundo, la totalidad del ahorro externo se transforma en un aumento de las inversiones y, por ende, de la tasa de inversión. En los casos intermedios, parte del ahorro externo se canalizará hacia el consumo y parte hacia la inversión. La tasa de sustitución de ahorro externo por ahorro interno será particularmente mayor cuanto menor sea el diferencial entre la tasa de beneficio esperada y la tasa de interés, es decir, cuanto menores sean las oportunidades de inversión. En este caso, además del hecho de que los trabajadores muestran una mayor propensión al consumo, la clase media también tenderá a consumir prácticamente todo el aumento de los salarios, y ni siquiera los capitalistas que sufren la disminución de sus beneficios reducirán sus consumos de manera significativa. Por lo tanto, si el diferencial entre interés y beneficio es poco significativo, tendremos oportunidades de inversión “normales”, que no estimularán a la clase media a destinar parte del aumento de sus salarios a inversiones ni persuadirá a los capitalistas para consumir menos. En consecuencia, el flujo de ahorro externo se compensará por medio del

menor ahorro interno resultante del aumento del consumo. Además, los propios beneficios y su reinversión serán modestos. El resultado de ambas circunstancias es que no habrá nuevas inversiones a pesar del flujo de ahorro externo. A la inversa, si el diferencial tasa de beneficio-interés es grande y la variación de consumo es pequeña, una porción sustancial del aumento de los salarios no se destinará a consumo sino a inversión.

En este capítulo, asumimos que, bajo condiciones normales, la tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo tiende a ser alta, superior al 50 por ciento; se acercará al 100 por ciento cuando los déficits de cuenta corriente no guarden relación alguna con las inversiones y tenga lugar un proceso de crecimiento particularmente lento, como sucedió en América Latina en la década de 1990. Sin embargo, histórica o empíricamente, sabemos que, bajo determinadas circunstancias, algunos países han alcanzado su desarrollo por medio del ahorro externo. ¿Cuál es la condición para que esto suceda, es decir, para que la sustitución de ahorro interno por ahorro externo permanezca cercana a 0? Para que esta tasa permanezca más cerca de 0 que del 100 por ciento será necesario que una combinación favorable de externalidades y un aumento de la demanda generen importantes oportunidades de inversión, expresadas en forma de expectativas de altas tasas de beneficio, siempre combinadas con fuertes tasas de crecimiento del PBI. Es importante destacar que, de manera muy similar a la sustitución de ahorro interno por ahorro externo que tiene lugar cuando aumenta el déficit de la cuenta corriente, lo opuesto puede suceder, es decir, la sustitución de ahorro externo por ahorro interno cuando disminuyen el déficit de la cuenta corriente o el ahorro externo. En este caso, del lado de la oferta caerán los salarios, mientras que del lado de la demanda aumentarán las exportaciones y las inversiones, llevando a la sustitución en sentido inverso.

EVIDENCIA EMPÍRICA

Muchos estudios empíricos han medido la relación entre el empleo de ahorro externo y el nivel de ahorro interno. La mayoría de ellos muestra una sustitución de ahorro interno por ahorro externo, en lo que parece ser un consenso casi unánime entre los especialistas. Curiosamente, el problema cambiario es dejado de lado. La mayor parte de los estudios en este campo no se ocupa del papel del tipo de cambio en la determinación del nivel de ahorro interno o externo, ni ofrece una explicación de la tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo. Simplemente presentan los resultados de sus investigaciones, que no dejan de ser significativos, pero que no obstante ello no brindan teorías explicativas.

Antes de la clásica investigación de Feldstein y Horioka (1980) sobre los ricos países de la OCDE,⁷⁶ Fry (1978) fue pionero en la preparación de estudios econométricos diseñados para evaluar los posibles factores determinantes del ahorro interno. Si bien su objetivo central no es la relación entre ahorro interno y ahorro externo, sus análisis empíricos ofrecen resultados indirectos sobre el grado de sustitución entre estos dos elementos. Comienza con una ecuación que intenta explicar los niveles de ahorro interno como función de la tasa de crecimiento y del nivel de PBI per cápita, la tasa de interés real y el nivel de ahorro externo. Los análisis fueron formulados por medio de regresiones de cuadrados mínimos con *dummies* para los distintos países. Se incluyen datos correspondientes a siete países asiáticos para el período 1962-72: India

⁷⁶ Gran cantidad de otros estudios han confirmado las conclusiones de Feldstein y Horioka. Economistas sorprendidos, no obstante, insistieron en hablar del “enigma de Feldstein-Horioka”. Pese a ello, estudios econométricos recientes han demostrado que se trataba básicamente de un problema de solvencia de esos países —Sinn (1992); Rocha (2004); Coakley, Kulasi y Smith (1996).

(1962-72), Corea del Sur (1962-72), Birmania (1962-69), Malasia (1963-72), Filipinas (1962-72), Singapur (1965-72) y Taiwán (1962-72), y los resultados apuntan a un coeficiente de alrededor de -0,5 con relación al ahorro externo. Esto significa que el 50 por ciento del ahorro externo sería neutralizado por una disminución del ahorro interno. Sebastian Edwards (1995) realiza un amplio análisis de los factores determinantes del ahorro privado interno. Además de analizar algunos aspectos teóricos con varias explicaciones para los distintos niveles de ahorro interno, Edwards ofrece un importante análisis empírico que comprende países desarrollados y en desarrollo e incluye estimaciones con un panel de datos de 25 países en desarrollo y 11 países desarrollados entre 1970 y 1992. Emplea una amplia lista de variables independientes y, por lo tanto, de posibles factores determinantes de la tasa de ahorro privado interno: la tasa de dependencia demográfica (población menor de 15 años más población mayor de 65 años dividida por la población entre 15 y 65 años), población urbana, ahorro público, tasas de crecimiento, PBI per cápita, base monetaria/ PBI, créditos al sector privado, gasto público en seguridad y bienestar social, tasa de interés real, ahorro externo, inflación, distribución del ingreso y estabilidad política. Mediante varios modelos de estimaciones el autor llega también a un valor negativo de alrededor de 0,5 para el coeficiente de ahorro externo (mínimo 0,38, máximo 0,625), lo que demuestra una alta sustitución entre ahorro privado interno y ahorro externo.

Schmidt-Hebbel et al. (1992) estudiaron el comportamiento del ahorro interno desde la perspectiva de un hogar. En lugar de ocuparse del ahorro total, basan su análisis empírico en el ahorro familiar con relación a los ingresos disponibles. Entre las variables independientes a utilizar en las estimaciones seleccionaron, por ejemplo: niveles de ingreso per cápita del hogar (tasas y tendencia), tasas de interés reales, tasas de inflación y ahorro externo. Los cálculos incluyen datos de un panel de 10 economías en desarrollo entre 1970 y 1985 me-

dian­te un modelo de efectos fijos y aleatorios. Los coefi­cien­tes referidos a ahorro externo apuntan a valores de al­re­dedor de $-0,2$, lo que demuestra cierto grado de sustitución entre ahorro externo y ahorro interno. Los autores llaman la atención acerca de este punto: “el ahorro externo, que representa una limitación a la liquidez externa, estimula el consumo privado, tal como lo demuestra su gran influencia negativa sobre el ahorro.”⁷⁷

En el mismo sentido, Reinhart y Talvi (1998) hacen una comparación entre Asia y Latinoamérica respecto de las relaciones entre ahorro externo y ahorro interno. Sostienen que los altos niveles de ahorro de Asia se deben en mayor medida a tendencias históricas que al comportamiento de los flujos de capital. Llegan a resultados empíricos comparables con los de Schmidt-Hebbel et al. (1992) y Edwards (1995), en el sentido de que existe un grado razonable de sustitución entre ambos factores. El empleo de ahorro externo tiene una correlación negativa con el nivel de ahorro interno de ambas regiones. Por medio de una especificación cercana a la de Fry (1978), donde el ahorro interno se define como función del ahorro externo y como vector de otros factores determinantes, Uthoff y Tittelman (1998) también arriban a una relación negativa entre los niveles de ahorro interno y de ahorro externo, equivalente a alrededor de $-0,5$. En su modelo, el ahorro interno se basa en la tendencia, el crecimiento y las desviaciones del PBI per cápita, en la tasa de inflación, en la tasa de dependencia demográfica, como en el modelo de Edwards (1995), y en la tendencia y la desviación del ahorro externo y de la tasa de interés real. Las estimaciones comprenden un total de 330 casos de 15 países latinoamericanos y del Caribe entre 1972 y 1993, y los resultados referidos al ahorro externo indican un fuerte coeficiente negativo de $-0,47$.

⁷⁷ Schmidt-Hebbel et al. (1992: 543).

Los autores calculan también el impacto del ahorro externo sobre el ahorro interno a partir de la separación entre la tendencia al ahorro externo y la desviación de la tendencia. Una vez más, los resultados arrojan un coeficiente negativo de alrededor de $-0,48$, con valores entre $-0,31$ y $-0,46$ para el impacto del aumento de la tendencia y entre $-0,48$ y $-0,49$ para las desviaciones de la tendencia. Entre los casos analizados, sobresale el mexicano. Desde 1983-90 hasta 1992-94, el uso de ahorro externo en México aumentó 7,4 puntos porcentuales del PBI, mientras que la tasa de inversión aumentó sólo el 4,4 por ciento del PBI. Una parte sustancial de los recursos externos se empleó para financiar el mayor consumo, con un descenso del ahorro interno. Para el promedio de Latinoamérica, el ahorro externo aumentó dos puntos porcentuales entre 1983-90 y 1992-94, en tanto que la tasa de inversión creció el 0,3 por ciento del PBI, y el ahorro interno cayó 1,7 puntos porcentuales.⁷⁸

Si bien estos estudios no utilizan directamente el tipo de cambio en las mediciones econométricas, ofrecen de todas formas, si bien indirectamente, pruebas que confirman los argumentos teóricos presentados en este capítulo. Si asumimos que la existencia de déficit de la cuenta corriente está acompañada de algún grado de apreciación del tipo de cambio, podemos concluir que los estudios empíricos antes descriptos se ajustan al razonamiento de que, en general, el uso de ahorro externo guarda relación con la baja del ahorro interno y el aumento del consumo total. Por otra parte, la sustitución de ahorro interno por ahorro externo observada, dependiendo del país y del período al que corresponden los datos, probablemente derive de la existencia o no, en un momento determinado, de la expectativa de una alta tasa de beneficio o, en otras palabras, de oportunidades de inversión significativas transformadas en altas tasas de crecimiento.

⁷⁸ Uthoff y Titelman (1998: 36).

EL CASO DE BRASIL EN LA DÉCADA DE 1990

Los estudios originales de Bresser-Pereira (2002) y Bresser-Pereira y Nakano (2002a) que criticaron la política de crecimiento con ahorro externo ya contenían confirmaciones empíricas del fracaso del ahorro externo para promover el crecimiento. Por medio de la metodología desarrollada en este capítulo, estimé la tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo en Brasil entre 1994 y 1999, cuando el déficit de cuenta corriente del país aumentó considerablemente, y arribé a una tasa de sustitución del 131,9 por ciento; por otro lado, llevé a cabo una estimación de la tasa de sustitución de ahorro externo por ahorro interno entre 1999 y 2006, cuando tuvo lugar un movimiento inverso en la cuenta corriente, y llegué a una tasa de sustitución de ahorro externo por ahorro interno del 121,9 por ciento.⁷⁹ En consecuencia, la tasa de inversión no aumentó durante el primer período, cuando creció el ahorro externo, y prácticamente no descendió durante el segundo período, cuando el ahorro externo recibido por el país disminuyó y se volvió negativo.⁸⁰

⁷⁹ Las variaciones se calcularon en base al promedio de las variables durante los tres años anteriores a cada uno de los dos períodos. Estos datos ya toman en cuenta el cambio en el método de cálculo del PBI anunciado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) en marzo de 2007.

⁸⁰ El shock estructural positivo experimentado por la economía brasileña transformó el déficit de la cuenta corriente de 4,33% del PBI en 1999 en un superávit de 1,49% en 2005, equivalente a un ajuste externo del 5,81% del PBI.

Tabla 3: Tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo (1994-1999) y de ahorro externo por ahorro interno (1999-2006)

	Ahorro externo, Sx (% GDP)	Ahorro interno, Si (% GDP)	Tasa de inversión (% GDP)	Período	Ahorro externo ΔSx	Ahorro interno ΔSi	Tasa de sustitución $\Delta Si/\Delta Sx(\%)$
1994	0,44	19,83	21,27				—
1999	4,73	14,17	19,20	1994-99	4.29	- 5.66	131.9
2006	-2,86	19,36	16,50	1999-06	- 7.59	5.19	68.4

Fuente: Ipeadata. Nota: La tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo es un concepto del autor que se explica en el texto de la obra.

Como podemos ver en la Tabla 3, el déficit de la cuenta corriente, o el ingreso de ahorro externo, creció con fuerza en Brasil entre 1994 y 1999: 4,29 por ciento del PBI. Pese a ello, como plantea la teoría crítica de la política de crecimiento con ahorro externo, la tasa de inversión no creció; en lugar de ello, experimentó una baja del 20,8 al 18,9 por ciento. Por otra parte, los déficits de cuenta corriente del período 1994-1999 fueron cubiertos mediante dos tipos de financiamiento: préstamos y fundamentalmente inversiones directas. Las inversiones directas crecieron extraordinariamente. Aun así, la tasa de inversión total de la economía no aumentó durante el período, sino todo lo contrario, como podemos observar en la tabla; en cambio, fueron los ingresos netos enviados al exterior los que crecieron.

Desde la devaluación del real en 1999, se inicia el proceso inverso: tiene lugar un shock estructural y el déficit de la cuenta corriente de 4,73 por ciento del PBI en 1999 se transforma en 2006 en un superávit del 2,9 por ciento. Tenemos, por lo tanto, un ajuste externo⁸¹ de 7,6 puntos porcentuales del PBI en-

⁸¹ La diferencia entre el déficit de cuenta corriente de 1999 y de 2006.

tre 1999 y 2006. Estos datos constan en la Tabla 3, donde también podemos ver que, de manera muy similar a la falta de crecimiento de la tasa de inversión en el período interior, cuando aumentó el ahorro externo, ésta no aumentó cuando descendió el ahorro externo, sino que descendió al 16,5 por ciento del PBI –una caída del 2,7 por ciento del PBI frente a una baja del ahorro externo del 7,6 por ciento del PBI–.

En este segundo período, por lo tanto, hay una tasa sustitución de ahorro externo por ahorro interno del 68,4 por ciento. Esto sucede porque, como expliqué anteriormente, los salarios caen junto con el consumo, aumentando el ahorro interno del lado de la oferta, mientras que del lado de la demanda aumentan las exportaciones (prácticamente se duplicaron entre 2002 y 2005), generando mayores inversiones en bienes transables y, en consecuencia, un aumento del ahorro interno. En el caso brasileño, este proceso inverso de sustitución fue alimentado durante ese período por el ajuste fiscal que comenzó en 1999 y por la baja de los salarios reales provocada por la aguda depreciación del real en 1999 y fines de 2002. Si los argumentos aquí presentados son correctos, Brasil debió haber experimentado, durante el primer período, una alta tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo y, en el segundo período, una tasa de sustitución de ahorro externo por ahorro interno igual o más alta.

Como vimos en la sección anterior, otros investigadores, si bien no cuentan con una teoría que explique el fenómeno, han medido el desplazamiento del ahorro interno causado por el ahorro externo en varios países y períodos, y la mayoría de los resultados se sitúa en torno al 50 por ciento. De modo que en la década de 1990, esta tasa fue sensiblemente mayor en Brasil que el promedio, de por sí alto. A la vez, el proceso inverso de sustitución de ahorro externo por ahorro interno, que comienza en 2000, podría parecer sorprendente, pero también está previsto en el modelo que hemos presentado. El aumento del ahorro interno fue el resultado no sólo de la baja de los salarios reales sino también del ajuste fiscal implementado a

partir de 1999⁸² y del aumento de las exportaciones a partir de 2002. Este aumento de las exportaciones se explica no sólo por un tipo de cambio más favorable sino principalmente por la mejora del precio de los bienes exportados por Brasil, que aumentó el 30 por ciento entre 2002 y 2005.⁸³

Concretamente, este capítulo describe los efectos negativos de la aceptación por parte de una nación de la política de crecimiento con ahorro externo, ampliamente sugerida en la bibliografía y en especial por los intelectuales que adhieren a la ortodoxia convencional. De elegir este camino, el país enfrentará el problema de la insuficiente demanda resultante de la carencia de incentivos adecuados para las inversiones dirigidas a la exportación, debido a que su moneda tenderá a la sobrevaluación. Esta apreciación del tipo de cambio se presenta con relación al tipo de cambio de referencia, que equilibra intertemporalmente la cuenta corriente del país. Como ya se analizó, el tipo de cambio determina no sólo las exportaciones e importaciones y, por ende, el ahorro externo, sino además los salarios reales, así como los beneficios y en consecuencia el consumo y el ahorro interno. Asumiendo una relación estable entre el tipo de cambio y los salarios y beneficios, la variable fundamental en este caso es la propensión al consumo, que variará dependiendo de la existencia de oportunidades de inversión normales o extraordinarias. Del lado de la demanda, la inversión y por ende, el ahorro, dependen de la elasticidad de las exportaciones frente al tipo de cambio, y de la elasticidad de las inversiones con relación a las exportaciones o, más directamente, de la elasticidad de las inversiones con el tipo de cambio. Como consecuencia, el nivel del tipo de cambio también determina la inversión.

⁸² Mientras que entre 1995 y 1998 el superávit primario se mantuvo en niveles cercanos a 0%, en el período 1999-2002 rondó alrededor del 3,5% y, en el período de cuatro años posterior, en torno al 4,5% del PBI.

⁸³ Fuente: Funcex.

El flujo de capital o ahorro externo tiende a provocar la apreciación del tipo de cambio, así como un aumento en los salarios reales y las importaciones, dado que la variación o elasticidad del consumo con referencia a la remuneración de los trabajadores y de la clase media es por lo general cercana a 1. Del lado de la demanda, tiende además a reducir las exportaciones y las inversiones orientadas a la exportación. Debido a ello tiene lugar una importante sustitución de ahorro interno por ahorro externo, que según las investigaciones oscila alrededor del 50 por ciento bajo circunstancias normales, pero puede resultar mayor o menor según la situación económica. Sin embargo, si la economía atraviesa un período de altas tasas de crecimiento, donde el diferencial entre la tasa de beneficio esperada y la tasa de interés a largo plazo es significativo, el aumento del consumo puede ser escaso, dado que la clase media en particular puede destinar el aumento real de sus salarios a inversiones, ahora mucho más atractivas. Es por ello que, en determinados períodos, como la segunda mitad del siglo XIX en EE.UU. o la primera mitad de la década de 1970 en Corea del Sur y Brasil, hubo crecimiento con ahorro externo.

En la mayoría de los casos, sin embargo, asumimos que, como sucedió durante la década de 1990, esta condición excepcional no está presente, y el ahorro externo se limitará a convertirse en mayor consumo y en el aumento del endeudamiento financiero o patrimonial (originado por las inversiones directas) del país, que implican una pesada carga de remesas al exterior sin un aumento de las inversiones o de la tasa de crecimiento. Esto también explica por qué los países asiáticos han defendido con tanta fuerza sus tipos de cambio, manteniéndolos a niveles competitivos por medio de la política de crecimiento con ahorro externo negativo, esto es, con superávit de cuenta corriente, y el aumento de las reservas o las inversiones en el extranjero. Esta crítica contradice la presunción de la economía convencional relativa a que los países ricos en capital transfieren (o deberían transferir) sus recursos hacia los países pobres en capital. Sabemos, sin embargo, que el

desarrollo de la ciencia, en cualquier campo, reside en desafiar las distintas formas de sabiduría convencional —una sabiduría que, al ser en muchos casos meramente hipotético-deductiva, es fácilmente refutada por la experiencia histórica de los países, que siempre ha consistido en que el capital se hace en casa—. Por medio de este capítulo esperamos contribuir a una teoría que pueda explicar esta experiencia y las bajas tasas de crecimiento de los países que recurren al ahorro externo. También es nuestro deseo contribuir al fortalecimiento de una perspectiva macroeconómica emergente que pone el acento en la importancia de la demanda agregada y en la necesidad de un tipo de cambio competitivo que garantice la sustentabilidad de la demanda.

CAPÍTULO 7

AHORRO EXTERNO Y CRISIS FINANCIERAS*

En el capítulo anterior vimos cómo la política de crecimiento con ahorro externo, en lugar de una mayor inversión, genera principalmente el aumento del consumo interno y provoca la sustitución de ahorro interno por ahorro externo. Esta sustitución tiene lugar en todos los casos —y sólo en situaciones particulares, cuando el país ya está creciendo a gran ritmo y la propensión al consumo ha caído, las tasas de sustitución no alcanzan niveles muy altos—. En este capítulo analizaremos el segundo efecto perverso de la política de crecimiento con ahorro externo. Al tratarse de uno de los factores que contribuye a magnificar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio, recurrir a capitales externos para financiar el crecimiento deriva en crisis recurrentes de la balanza de pagos. Como ya vimos en el Capítulo 4, los demás factores son la política de profundización del capital, el uso del tipo de cambio como anclaje nominal contra la inflación, el populismo cambiario y la política de endeudamiento externo para superar la insuficiencia de moneda extranjera, o las “dos brechas”, que caracterizan a las economías en desarrollo. En este último capí-

* Este capítulo fue escrito con Lauro Gonzalez y Claudio Lucinda.

tulo analizo las crisis financieras de la década de los '90 que comenzaron con la crisis mexicana de 1994 y culminaron con la crisis argentina de 2001.

Opté por examinar el período 1994-2001 no sólo porque las crisis de la balanza de pagos fueron habituales durante este período, sino además porque a principios de la década de los '90, el Tesoro de EE.UU., el FMI y el Banco Mundial definieron al crecimiento con ahorro externo como la política oficial del consenso de Washington dirigida a “promover” el crecimiento económico. Esta misma política también fue adoptada en la década de los '70, aunque más informalmente, y llevó a la gran crisis de la deuda externa de los '80. Durante esta década, los flujos de capital desde países ricos hacia países en vías de desarrollo se vieron algo retrasados, pero resurgieron luego de la solución que representó el Plan Brady (1989), ofreciendo un destino para la relativa abundancia de capital o exceso de liquidez existente en la economía global.

Los déficits de cuenta corriente (ahorro externo), financiados ya sea mediante préstamos, inversiones de cartera o inversiones directas, provocan, en una primera etapa, la sustitución de ahorro interno por ahorro externo; en una segunda etapa, acentúan la fragilidad financiera del país endeudado, circunscribiéndolo a poner en práctica la política de “fomento de la confianza”; y, por último, una crisis de la balanza de pagos. La explicación teórica de esta secuencia ya ha sido desarrollada en los dos capítulos anteriores, pero ganará en claridad y sustento fáctico mediante el análisis, en este capítulo, de las turbulencias financieras que caracterizaron a los países en vías de desarrollo durante la década de los '90. En lugar de vincular a estas crisis de la balanza de pagos con el populismo económico o con políticas fiscales inarticuladas, conforme al análisis convencional, demostraré que tienen origen en la política de crecimiento por medio de ahorro externo. En vez de llamarlas simplemente “crisis financieras”, las denominaré “crisis de la balanza de pagos” –la forma específica de crisis financiera que

caracteriza a los países en desarrollo, mientras que las crisis bancarias son patrimonio de los países ricos—.

Las crisis de la balanza de pagos suelen ser la consecuencia de déficits de cuenta corriente que llevan a los acreedores externos a suspender abruptamente el refinanciamiento de las deudas de un país. Los “*sudden stops*” tienen esencialmente esta naturaleza. Los déficits de cuenta corriente son acompañados por un fuerte y creciente endeudamiento externo, pero los *sudden stops* también pueden tener lugar cuando la deuda externa no es alta, si el déficit de la cuenta corriente aumenta con rapidez y, a criterio de los acreedores, peligrosamente. Fue esto lo que sucedió en ocasión de la crisis asiática de 1997. Una crisis se desata cuando el déficit de cuenta corriente afecta la capacidad del país para satisfacer los criterios de solvencia y liquidez. La restricción de solvencia establece que el valor presente de los pagos futuros debe ser suficiente para liquidar el stock de deuda presente. A su vez, la restricción de liquidez se refiere la capacidad del país para hacer frente a sus obligaciones en el corto plazo. De estas dos definiciones surge que la solvencia es un problema estructural, mientras que la liquidez se vincula con la coyuntura. No obstante, la falta de cumplimiento de una o ambas restricciones conduce a una crisis financiera.

Este abordaje es aplicable a la política de apertura financiera recomendada a los nuevos países “emergentes”, de los cuales se esperaba que absorbieran el alto grado de liquidez global existente a comienzos de los '90. La adopción de la política de crecimiento con ahorro externo parecía ideal para una época de abundancia de capital.

Una crisis financiera puede tener distintos orígenes y dimensiones, por lo general interrelacionadas. Puede originarse en los bancos, en el estado, en las empresas, o tratarse de una crisis de la balanza de pagos, según cuál sea el sector de la economía que experimente una repentina pérdida de crédito —o puede ser todo el país el que se vea privado de crédito—. Habitualmente, el tipo de crisis financiera que golpea a los países

en desarrollo afecta a todos los sectores, que de un momento a otro pierden su capacidad para hacer frente a sus obligaciones; las crisis de la balanza de pagos surgen del mismo modo. En la década de los '90 y principios de la década del '00, las crisis que afectaron a los países en desarrollo fueron crisis de la balanza de pagos o cambiarias. Como veremos, es sorprendente la presencia de déficits altos y recurrentes de la balanza de pagos en todos los países antes de la crisis. Por otra parte, los datos de cada país posteriores a la crisis y a la aguda depreciación de la moneda local que aquélla conlleva demuestran la existencia de fuertes superávits de cuenta corriente y un control más eficaz del tipo de cambio.

EXPLICACIONES CONVENCIONALES

Las recientes explicaciones o modelos convencionales sobre las crisis de la balanza de pagos pueden clasificarse en tres “generaciones” distintas, comenzando por el modelo de Krugman (1979), que explicó la crisis con referencia a la inconsistencia entre las variables que determinan el tipo de cambio y el valor fijado por las autoridades monetarias del país. Entre estas variables se destaca un alto déficit público: la política fiscal sería en este caso inconsistente con la paridad del tipo de cambio. Entre los numerosos trabajos que evaluaron este modelo se encuentran los de Flood y Garber (1984), Ötoker y Pazarbasioglu (1995) y, en Brasil, Miranda (2006). Los modelos de segunda generación, como el de Obstfeld (1986, 1994), apuntaron a demostrar que no es posible identificar o predecir las crisis cambiarias exclusivamente por medio de indicadores macroeconómicos. Las predicciones ineluctables, por ejemplo, pueden ser parte de la explicación. En el marco de la inflación acelerada provocada por políticas fiscales expansivas, los acreedores pueden profetizar el abandono de la paridad cambiaria para mantener el crecimiento, y al hacerlo contribuir al cumplimiento de la profecía. Finalmente, los modelos

de tercera generación (Krugman 1998) recurren al argumento del “exceso financiero” para explicar las crisis. En este caso, la crisis sería básicamente una crisis bancaria. El proceso comienza con grandes flujos de capital que aumentan la capacidad de crédito de los bancos locales que, por su parte, adoptan prácticas de gestión de riesgo aventuradas.

El presupuesto común y central de estos modelos es el riesgo moral de los bancos locales: éstos no poseen incentivos para adoptar políticas de crédito más prudentes porque también asumen que aun los préstamos de alto riesgo serán garantizados por las autoridades locales, quienes no dudarán en asistir a los bancos en caso de peligro. Por tal motivo, estos modelos están inmersos en un contexto de burbujas financieras, riesgo moral y políticas fiscales laxas que implican tanto autoridades nacionales irresponsables como bancos nacionales irresponsables. Las burbujas especulativas y las crisis financieras son provocadas por la mala calidad de los préstamos; la consecuencia es una corrida cambiaria que afecta a la moneda local. Se observa en esta postura un claro desprecio por las prácticas bancarias y por las políticas de gobierno vigentes en los países en desarrollo, al tiempo que se omite mencionar a los bancos de los países ricos que financian los déficits de cuenta corriente. Y las crisis son consideradas como crisis originalmente bancarias (las crisis típicas de los países ricos), y no como lo que realmente son, es decir, crisis de la balanza de pagos.

Además, todos estos modelos dan por sentada la existencia de déficits mellizos (Gonzales 2007). El déficit de la cuenta corriente es interpretado como el resultado neto del ahorro y las inversiones públicas y privadas, asumiendo, en sentido contrario a lo que demuestra la evidencia empírica, que tanto el tipo de cambio como las finanzas del sector privado están en equilibrio. Las decisiones intertemporales óptimas sobre ahorro e inversión adoptadas en forma descentralizada producirán, según estos modelos, un equilibrio de la cuenta corriente igualmente óptimo en sintonía con un tipo de cambio equilibrado intertemporalmente. Si la cuenta corriente experimen-

ta un déficit, éste también será óptimo porque es la consecuencia de decisiones de los agentes económicos tendientes a maximizar los beneficios.

Todo esto es completamente inconsistente con la autonomía relativa del tipo de cambio y de la cuenta corriente con relación a los déficit públicos; más ampliamente, resulta inconsistente con mi afirmación contenida en el Capítulo 4 acerca de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio que prevalece en los países en desarrollo –una tendencia que sólo se “resuelve” a través de una crisis de la balanza de pagos–.⁸⁴ Conforme al razonamiento neoclásico, no hay motivo para presumir que el estado posee mejor información acerca de cuánto deben ahorrar e invertir los agentes privados que los propios agentes. Esto no sería así con relación al estado y el déficit público. Si bien el sector privado podría endeudarse sin poner en riesgo la economía nacional, lo mismo no sucedería con el sector público, porque no se puede presumir la racionalidad de los agentes públicos. Corden (1994: 78) resume esta postura de la siguiente manera:

Se desprende que un aumento del déficit de la cuenta corriente derivado de un giro en la conducta del sector privado no debería ser motivo de preocupación en absoluto. Por otra parte, el déficit presupuestario es materia de política pública y es allí donde debería ponerse el foco...

De esta manera, según este enfoque convencional, mi afirmación de que la adopción de una política de crecimiento con

⁸⁴ Además, las presunciones de decisiones económicas racionales y óptimas implican la adopción del método hipotético-deductivo como principal metodología de análisis económico –un tipo de razonamiento que siempre he criticado porque en su aplicación a las ciencias sustantivas este método crea esencialmente castillos en el aire (Bresser-Pereira 2009b). El método hipotético-deductivo es el principal o quizás el único método utilizado en las ciencias metodológicas como la matemática o la teoría de la decisión.

ahorro externo o de déficits de cuenta corriente intencionados es la causa principal de las crisis financieras en países en desarrollo carecería de sentido. En lugar de ellos, en la base de los déficits de cuenta corriente de “mala calidad” encontraríamos desequilibrio fiscal y la determinación de los gobiernos locales de involucrarse en el riesgo moral de rescatar bancos y empresas comerciales a cualquier costo. De esos modelos se desprenden políticas macroeconómicas. En 1981, cuando el déficit de cuenta corriente de Chile alcanzó el 14 por ciento del PBI, un alto funcionario del FMI sostuvo que no había razón para preocuparse ya que las cuentas públicas estaban bajo control y el ahorro interno en aumento (Robischek 1981). Unos pocos meses después, Chile experimentó una gran crisis de su balanza de pagos y devaluó fuertemente su moneda. Algunos años más tarde, la “doctrina de Lawson”, que lleva el nombre de su creador, el ministro de finanzas británico Nigel Lawson (1987-99), devino parte del pensamiento macroeconómico neoclásico. Según esta doctrina, no habría motivo de preocupación por los déficits privados porque el mercado los equilibraría automáticamente; las crisis financieras siempre tendrían origen en el desequilibrio fiscal del sector público. Reisen (1998: 11) cita el siguiente extracto de un discurso de Lawson de 1988:

Somos prisioneros del pasado, cuando se asociaba casi invariablemente a los déficits de cuenta corriente del Reino Unido con grandes déficits presupuestarios, pobre desempeño económico, reservas bajas y exiguos activos netos en el exterior. La situación actual no podría ser más distinta.

Más allá de que doctrina de Lawson no es una teoría propiamente dicha, agrupa los distintos argumentos teóricos que fusionaron el concepto de los déficits mellizos con el abordaje intertemporal de la cuenta corriente. Por ello, no sorprende que en 1988 haya abierto el camino para la definición, a principios de la década de los '90, de la política de crecimiento con ahorro externo formulada por el Tesoro de EE.UU. y el FMI

y la consecuente recomendación de apertura financiera a los países en desarrollo.

México es un buen ejemplo de la aplicación de la doctrina de Lawson. En el período 1992-1994, el déficit de cuenta corriente promedio fue de casi el 7 por ciento del PBI. No obstante ello, el Banco Central de México afirmó en 1993 que:

El déficit de la cuenta corriente se debe exclusivamente a decisiones del sector privado [...] Por lo antedicho y en virtud de la sólida posición de las finanzas públicas, la cuenta corriente no debe ser motivo de preocupación en absoluto.⁸⁵

Para resumir, la explicación convencional utiliza, esencialmente, el concepto de los déficits mellizos y el abordaje intertemporal de la cuenta corriente, según los cuales la cuenta corriente gozará en todo momento de un equilibrio razonable siempre y cuando el régimen cambiario vigente sea de flotación. Sin embargo, si examinamos el período posterior a la doctrina de Lawson y a la propuesta de crecimiento con ahorro externo del Tesoro de EE.UU., observaremos que muchos países enfrentaron grandes crisis en sus balanzas de pagos pese a evidenciar un equilibrio fiscal razonable. Por lo tanto, debemos concluir que las explicaciones convencionales resultan insuficientes. En la sección siguiente proponemos una explicación alternativa.

AHORRO EXTERNO Y CRISIS FINANCIERAS

Una crisis de la balanza de pagos comienza cuando los acreedores externos pierden la confianza y deciden dejar de refinanciar la deuda pública y privada de un país determinado. Esta decisión está condicionada por el retorno esperado de las operaciones de crédito. Cuando este retorno se vuelve

⁸⁵ Citado en Edwards (2000: 16).

negativo, tendremos una interrupción del flujo de financiamiento. Lo que hace el acreedor es evaluar la posibilidad de recuperar el valor de sus préstamos. Llamemos P a esta probabilidad de éxito, R al retorno esperado, K al valor del préstamo e i a la tasa de interés, y expresémoslo de la siguiente manera:⁸⁶

$$E [R] = P. [K (1+i)] - K(1+i^*) \quad (2.1)$$

donde i^* es la tasa de interés internacional y representa el costo de oportunidad del acreedor. Ante un diferencial de interés positivo ($i - i^* > 0$), la probabilidad P determinará el signo del retorno esperado por el acreedor. La probabilidad P depende de las condiciones de solvencia y liquidez del país. Tales condiciones —o la percepción que se tenga de ellas— pueden deteriorarse rápidamente y derivar en un retorno esperado negativo. La crisis se presenta cuando dos condiciones dejan de satisfacerse, es decir, la restricción de solvencia y la restricción de liquidez. Cuando un país adopta la política de crecimiento con ahorro externo, comienza a incurrir en fuertes y continuos déficits de cuenta corriente que tendrán efectos negativos sobre ambas restricciones. Desde el primer momento tendremos la sustitución de ahorro interno por ahorro externo, pronto se materializará la fragilidad financiera externa y, finalmente, el país enfrentará una crisis financiera.

De esta manera, esta explicación de las crisis de la balanza de pagos trae a colación su causa directa —los déficits de cuenta corriente o la política de crecimiento con ahorro externo, en lugar de una causa interna, esto es, las cuentas fiscales del país—. En cada país, el déficit presupuestario puede contribuir al déficit de la cuenta corriente, pero no necesariamente es así. El tipo de cambio puede apreciarse y la cuenta corriente tornarse negativa mientras las cuentas fiscales se encuentran bajo control.

⁸⁶ No hemos considerado aquí la porción del préstamo que se recupera después del incumplimiento.

La restricción de solvencia intertemporal de un país es similar a la que enfrentan las empresas comerciales cuando toman un préstamo. Los acreedores evaluarán la solvencia intertemporal del país de la misma manera que lo hacen cuando otorgan un préstamo a una empresa. Éstos analizarán la capacidad del país para devolver sus préstamos. También controlarán el potencial valor presente del flujo de efectivo generado por las inversiones financiadas (definidas como activos de operación). Una empresa es insolvente cuando este valor presente no es suficiente para afrontar los pasivos, incluidos los préstamos.

Al transferir este razonamiento a la evaluación de la solvencia externa de un país, la medida más apropiada de su capacidad de repago es el valor presente de las transferencias de recursos calculado a la luz del superávit generado por las exportaciones menos las importaciones y servicios no factoriales. Esto puede expresarse de la siguiente manera:

$$(1+i)D_{s-1} = \sum_{s=t}^{\infty} \left[\frac{1}{1+i} \right]^{s-t} TLR_s \quad (2.2)$$

Así, este superávit en un país corresponde al flujo de efectivo operativo generado por una empresa comercial. La condición de insolvencia es la situación límite donde el valor presente de las transferencias (TLR) resulta insuficiente para liquidar el stock de deuda (D) existente en ese momento.

Sin embargo, el concepto de solvencia intertemporal *stricto sensu* no resulta de gran utilidad para los acreedores porque existen infinitas trayectorias que garantizan solvencia intertemporal a un país. Por ende, debemos considerar las trayectorias posibles que los acreedores demandan convencionalmente de los deudores para continuar refinanciando la deuda. Convencionalmente, los acreedores utilizan el coeficiente deuda externa/exportaciones (D/X) para controlar la solvencia. Un país estará en una situación cómoda si este coeficiente es inferior a

2, dudosa si está entre 2 y 4, y en una situación crítica si el coeficiente es mayor que 4. Estas son reglas generales, aunque ampliamente aceptadas. Así, la cuestión es de qué manera afecta la política de crecimiento con ahorro externo el coeficiente D/X . Y lo afecta negativamente porque un déficit de cuenta corriente es inconsistente con un tipo de cambio más apreciado que el que equilibra de la cuenta corriente. De modo que si el déficit de la cuenta corriente aumenta y la deuda crece a mayor rapidez que las exportaciones, este coeficiente aumentará.

La segunda restricción financiera –la liquidez– puede definirse como el desajuste entre la demanda de divisas y las reservas internacionales del banco central. La acumulación de déficits de cuenta corriente termina causando esta inconsistencia entre los dólares potenciales que se estima incluirá el balance patrimonial de las instituciones financieras locales (IF locales) y las reservas internacionales. Según este enfoque, los bancos locales y el banco central son instituciones financieras fundamentales que pueden llevar al país de una situación de cobertura a una de especulación como resultado de la política de crecimiento con ahorro externo.⁸⁷ Detrás de la postura que sostiene que la restricción de liquidez puede llevar el país a la situación de especulación están los siguientes presupuestos: i) un tipo de cambio relativamente fijo o flotante pero que no responde rápidamente a las variaciones del mercado,⁸⁸ y ii) cri-

⁸⁷ Los conceptos de “cobertura”, “especulación” y “Ponzi” aquí utilizados son los acuñados por Hyman Minsky (1986). Se considera que una institución financiera se encuentra en una situación de cobertura cuando sus pasivos son poco significativos con relación a las ventas o exportaciones, y especulativa si la institución deviene dependiente de la buena voluntad de sus acreedores. La condición de Ponzi es de insolvencia.

⁸⁸ Al plantear esta condición rechazamos la alternativa convencional “fijo o flotante”, ya que en realidad ésta no es comprobable empíricamente. Los países siempre administran sus tipos de cambio, aunque en distintos grados (Bresser-Pereira 2004b). Además, la experiencia muestra que un régimen flotante no previene las crisis de la balanza de pagos.

sis de la balanza de pagos. Además, debemos tener en cuenta la conocida ecuación de arbitraje en la cual el retorno esperado (r) es igual a la tasa de interés internacional (r_f), que representa el costo de fondeo más la depreciación esperada de la moneda local (e) más la prima de riesgo (p):

$$r = r_f + e + p \quad (2.3)$$

A la luz de estas presunciones, podemos evaluar el impacto de la política de crecimiento con ahorro externo sobre la liquidez —esta última medida por el desajuste entre la demanda potencial de divisas y las reservas—. Siguiendo a Neftci (2002), el proceso de endeudamiento junto con la apreciación del tipo de cambio coincide con los primeros momentos del ciclo de liquidez. Comenzando por las IF locales⁸⁹, la apertura financiera eleva la tasa de introducción de innovaciones financieras y de suministro de “productos” diferenciados a los rentistas capitalistas. La eliminación de las barreras a los flujos de capital permite a las IF locales tomar en préstamo recursos en monedas duras, que son vendidos al banco central, y, como contrapartida, invertir el equivalente en bonos del Estado y/o en generar activos contra el sector privado.

Desde el punto de vista del riesgo sistémico, el aumento de la deuda no afecta sustancialmente los valores tomados inicialmente en préstamo y la estructura patrimonial consolidada de las IF locales y del banco central. Pese a ello, dado que los retornos constituyen un incentivo para el ingreso de nuevas instituciones al mercado, los balances patrimoniales de las IF locales muestran rasgos típicamente especulativos. Para entender por qué sucede esto es menester considerar la evolución del balance del banco central, ya que los flujos entrantes de capital mayores que los crecientes déficits de cuenta corrien-

⁸⁹ Utilizamos las expresiones IF locales y bancos locales indistintamente.

te favorecen la acumulación de reservas internacionales y la falsa percepción de menor vulnerabilidad externa. La acumulación de reservas puede estar acompañada de un aumento de la oferta monetaria, dependiendo del grado de esterilización implementado por las autoridades monetarias. Cuando hay un aumento de la oferta de dinero, el argumento convencional sostiene que la caída de la tasa de interés reducirá los incentivos para endeudarse en el exterior, y que el proceso de ingreso de capitales perderá impulso. Esta es una presunción clásica de la hipótesis del “mercado eficiente”. Lo que en realidad sucede es que el riesgo sistémico, la prima de riesgo antes definida, tiende a crecer, incentivando la continuidad del proceso de endeudamiento. Pero los acreedores extranjeros no quitan la vista del aumento del coeficiente de endeudamiento y, en un momento dado, levantan las banderas de alerta. A partir de ese momento, los préstamos se limitan a refinanciar pagos de deudas, es decir, los flujos de capital netos se interrumpen y concluye la fase de euforia del ciclo. Y existe la necesidad de financiar la cuenta corriente debido al desajuste entre las obligaciones contraídas en el exterior por las IF y las reservas. En otras palabras, los balances patrimoniales de las IF muestran ahora características típicamente especulativas.

Sería razonable presumir que el banco central intervendrá de alguna manera en el mercado. Sin embargo, la fragilidad financiera de los bancos locales, que pasan a constituir básicamente unidades especulativas, impondrá restricciones a la actividad del banco central. Se presenta ahora la clásica configuración o síndrome “demasiado grande para caer”. Por otra parte, la economía nacional está en auge. Por ello, aunque los acreedores externos conocen los incentivos y las limitaciones del banco central, están también influenciados por esta euforia. En consecuencia, el escenario más probable es que la moneda local continúe sobrevaluada por un largo plazo y conduzca a la economía a una crisis.

Cuando el flujo neto de recursos externos deja de ser suficiente para financiar el déficit de la cuenta corriente, la fluc-

tuación de las reservas en divisas se torna negativa. Para el banco central, una variación negativa de las reservas implica un balance patrimonial especulativo porque, previamente, la percepción dominante era que los posibles pagos de préstamos externos contaban con la garantía de un stock creciente de reservas internacionales. Ahora, dada la reversión de la condición anterior, el flujo monetario potencialmente requerido para financiar los cada vez mayores pasivos presentes en los balances de los bancos locales se ha tornado mayor que el constituido por las reservas del banco central. La decisión de apenas un acreedor de liquidar total o parcialmente su posición es suficiente para desatar un efecto de arrastre que rápidamente derivará en una crisis, cuyas causas se relacionan directamente con la política de crecimiento con ahorro externo o, en otras palabras, con las restricciones de liquidez y solvencia externas.

ANÁLISIS EMPÍRICO⁹⁰

Este capítulo aborda las crisis de la balanza de pagos que tuvieron lugar en la década de los '90 y a principios de la década del '00, después de la decisión de principios de los '90 de incluir en el consenso de Washington la apertura financiera y la política de crecimiento con ahorro externo.⁹¹ Utilizando un índice de presión del mercado cambiario (MEPI) de múltiples variables hemos podido detectar 14 crisis de la balanza de pagos en países con ingresos medios. Sin embargo, la identifi-

⁹⁰ En esta sección presentamos sólo un breve resumen del estudio econométrico. Para un informe completo de las pruebas, ver Gonzalez (2007).

⁹¹ En la década de los '80, el consenso de Washington, planteado originalmente por Williamson (1990), no incluía la apertura financiera. Esa decisión correspondió al Tesoro de EE.UU. durante el primer año de la administración Clinton.

cación de una crisis financiera no es simple; por ello, las conclusiones o resultados de los distintos estudios econométricos estarán sujetos a las definiciones adoptadas.⁹²

En virtud de que nuestro abordaje teórico se basa en la idea de que las recientes crisis financieras guardan relación con el deterioro del sector externo de la economía, el punto de partida de nuestro análisis empírico fue una extensión de los modelos de primera generación que explican las crisis financieras por referencia a las bases macroeconómicas del sector bancario local. Sin embargo, nuestra tarea principal consistió en seleccionar las variables que podrían evaluar la hipótesis de que la crisis financiera se explica principalmente por el deterioro de las bases del sector externo, lo que a su vez deriva de la acumulación de déficits de cuenta corriente.

De esta manera, hemos incluido dos *proxies* que podrían capturar potencialmente la solvencia y la liquidez, cuyo deterioro provoca las crisis. Como *proxy* de solvencia utilizamos la variación de la posición de la cuenta corriente con un retraso de un período. En cuanto a la liquidez, empleamos la variación del coeficiente deuda externa de corto plazo/reservas internacionales. Asimismo, nuestras primeras estimaciones incluyeron las siguientes variables aclaratorias para el MEPI: i) déficit fiscal como porcentaje del PBI; ii) crédito extendido (por las autoridades monetarias) al sector bancario como porcentaje del PBI; iii) pasivos de corto plazo del banco central como porcentaje de las reservas internacionales; iv) una variable *proxy* que captura el efecto de contagio; y v) una medida del riesgo político (Guía Internacional de Riesgo País).

Utilizamos datos trimestrales y consideramos la *Clasificación de Países de Financial Times* para obtener los “mercados emergentes” de nuestra muestra. La disponibilidad de datos nos

⁹² Para un análisis de la definición de crisis y de los respectivos resultados empíricos, ver Gonzalez (2007).

permitió estudiar 14 países: Argentina, Brasil, Corea, Ecuador, Filipinas, Indonesia, Israel, México, Perú, República Checa, Rusia, Tailandia, Turquía y Venezuela.

Los primeros resultados que obtuvimos se ajustaban a nuestra hipótesis teórica, esto es, que la solvencia y la liquidez resultaban significativas a efectos de explicar los movimientos observados en la variable dependiente –MEPI– y que el déficit fiscal no era una variable de importancia. Es importante destacar que la prueba de la escasa incidencia de la variable fiscal se ajusta a otros análisis empíricos disponibles, como el de Pereira y Seabra (2004). Además, siguiendo a Eichengreen *et al* (1994) y a Radelet y Sachs (2000), incluimos bases macroeconómicas que podrían afectar el MEPI: i) el crédito bancario extendido al sector privado como porcentaje del PBI; ii) la variación del índice de precios al consumidor (IPC); y iii) la tasa de desempleo. Los nuevos análisis arrojaron resultados similares que apuntaron principalmente a la importancia de la liquidez y la solvencia.

El siguiente paso de nuestro análisis empírico fue la elaboración de una definición formal de crisis. De esta forma, hemos definido una variable binaria (CRISE) basada en la desviación (2,33 desviaciones estándar) del MEPI de su promedio. Además, con base en Rodrik y Velasco (1999), se asumió que para cada trimestre donde CRISE sea igual a 1, ésta será igual a cero en los tres trimestres siguientes. Esto evita computar dos veces la misma crisis.

Esto resultó aun más relevante en vista del carácter trimestral de nuestros datos. Por cuestiones técnicas nos vimos obligados a excluir todos aquellos países que no calificaron con al menos un caso de crisis, lo que implicó dejar fuera de la muestra a Israel y Perú. Asumiendo 2,33 desviaciones estándar, identificamos 19 episodios de crisis. Optamos por emplear un modelo LOGIT para nuestras nuevas estimaciones. Una vez más, los resultados se ajustaron a nuestra hipótesis teórica: esto significa que la solvencia y la liquidez resultaron relevantes para explicar la variable binaria.

En síntesis, el análisis empírico llevado a cabo y comentado sucintamente corroboró el razonamiento teórico desarrollado más arriba. Por medio de distintos métodos y especificaciones de modelos concluimos que existen pruebas de que la solvencia y la liquidez se ven erosionadas con el paso del tiempo por la acumulación de déficits de cuenta corriente, lo que aumenta la probabilidad de episodios de crisis financieras.

CONCLUSIÓN

Para terminar, contrariamente a lo afirmado por el análisis económico convencional, las crisis de la balanza de pagos de las décadas de los '90 y principios del '00 no tuvieron su principal causa en déficits fiscales sino en recurrentes déficits de cuenta corriente. Los déficits públicos pueden causar crisis pero sólo cuando puede confirmarse la hipótesis de los déficits mellizos –un resultado que a menudo no se materializa porque el tipo de cambio rara vez está en equilibrio en los países en desarrollo–. En virtud de la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio, esta tasa puede permanecer sobrevaluada durante períodos relativamente largos seguidos por un *sudden stop* o una fuerte devaluación que indica la presencia de una crisis financiera. Atraídos por mayores retornos, los acreedores extranjeros menosprecian las restricciones de liquidez y de solvencia a que están sujetos estos países. La política de crecimiento con ahorro externo y la política de profundización del capital propugnada por la ortodoxia convencional y el populismo cambiario ejercido por los políticos locales no hacen más que agravar esa sobrevaloración. El consecuente ingreso de capital que según la opinión convencional beneficia a los países en desarrollo sigue en la práctica un proceso de tres etapas: primero, provoca la sustitución de ahorro interno por externo, un pequeño aumento en la tasa de inversión, y un sensible aumento de la deuda externa del país; segundo, genera fragilidad financiera internacional que trae aparejada una política de

fomento de la confianza; y tercero, conduce a una crisis de la balanza de pagos. A medida que el endeudamiento externo crece y ejerce presión sobre las restricciones de liquidez y de solvencia, aumenta la probabilidad de una crisis financiera.

En las pruebas econométricas, las variables relativas a liquidez y solvencia resultaron significativas, mientras que en las mismas pruebas la variable fiscal no resultó relevante. Por ello, los datos corroboran la hipótesis de que la política de crecimiento con ahorro externo, y no la laxitud fiscal, fue la principal causa de las crisis de la balanza de pagos. Esto confirma la tesis de que en los países en desarrollo existe una tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. El tipo de cambio no gira en torno a una tasa de equilibrio, como lo haría si los mercados fueran eficientes para controlarlo. Además de la conocida "alta volatilidad" que caracteriza al tipo de cambio en los países en desarrollo, incluidos los de ingresos medios, existe una tendencia a la sobrevaluación que, de no neutralizarse, culmina en una crisis financiera.

EPISODIOS DE CRISIS: MODELO LOGIT

CONCLUSIÓN

En este libro me he concentrado en los países con ingresos medios en vías de desarrollo en el marco de la globalización comercial y financiera. Mientras que a la primera se la considera una oportunidad, la segunda es más bien un peligro o maldición: la globalización comercial es una oportunidad porque los países con ingresos medios disponen de algunas ventajas en la competencia internacional, principalmente mano de obra de bajo costo; por el contrario, la globalización financiera es una maldición porque el país que participa de ella pierde el control de su tipo de cambio, éste se sobrevalúa, crece la deuda externa, el ahorro externo sustituye al ahorro interno y el país se ve expuesto a una crisis de la balanza de pagos. Mi objetivo ha consistido en desarrollar un marco teórico capaz de explicar por qué algunos países emergentes tienen éxito al *converger*, mientras que otros no lo logran.

Detrás del análisis que desarrollé en este libro está la división actual del mundo en cuatro tipos de países: los países ricos, los de ingresos medios que crecen a gran velocidad (en su mayoría asiáticos), los de ingresos medios que crecen lentamente (principalmente en Latinoamérica) y los países pobres. Los países con ingresos medios son aquéllos que ya han completado su revolución capitalista y cuentan con un estado moderno, un mercado capaz de asignar recursos y clases empresariales y profesionales activas. En virtud de que disponen de

mano de obra barata y pueden copiar o comprar tecnología, la teoría económica vaticina que serán capaces de converger. No obstante, después de la fuerte crisis de la deuda que debieron afrontar en la década de 1980, estos países se volvieron vulnerables a las presiones y recomendaciones del norte. Éste ha sido el caso particular de los tres mayores países de Latinoamérica: Brasil, México y Argentina. Su vulnerabilidad tuvo origen no sólo en la deuda externa, sino también en el hecho de que su estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones y en la intervención estatal era anacrónica. Mientras tanto, los países del norte, bajo el liderazgo de Estados Unidos, recuperaron poder a partir de la debilidad de los países con ingresos medios, y también gracias a dos hechos positivos: la caída de la Unión Soviética y el predominio del neoliberalismo —la ideología identificada con las elites norteamericanas y su hegemonía—. Esta ideología fundamentalista de mercado apuntaba, internamente, a un estado mínimo y al debilitamiento de los sindicatos y de las burocracias estatales. Con referencia a los países con ingresos medios, esta pseudo-ortodoxia basada en altas tasas de interés y monedas sobrevaluadas es la forma que los países ricos encontraron en la práctica para neutralizar a sus competidores poseedores de mano de obra barata. A esto se sumó el globalismo —la afirmación de que los “estados-nación” habían perdido autonomía y relevancia—, de donde se desprendió que el único camino disponible para los países en desarrollo era llevar a cabo una reforma institucional y adoptar las políticas macroeconómicas recomendadas por el globalismo. Pese a ello, algunos países con ingresos medios pudieron resistir los nuevos tiempos y las nuevas verdades. China, India y Taiwán lo lograron por completo. Otros, como Corea, Indonesia, Malasia y Tailandia, se sometieron por algún tiempo al norte y sufrieron una crisis financiera en 1997, pero aprendieron la lección y regresaron al nuevo desarrollismo y al crecimiento.

Los países que adoptan el nuevo desarrollismo crecen por medio del ahorro interno, y su política macroeconómica se apoya en un simple trípode: política fiscal estricta, tasas de interés moderadas y tipos de cambio competitivos. En este libro, después de analizar la globalización, las estrategias de desarrollo nacional y la convergencia, me dediqué a estudiar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Puse énfasis en dos aspectos: los países deben rechazar la política de crecimiento con ahorro externo y es necesario neutralizar el mal holandés para tener un tipo de cambio competitivo —condición para las exportaciones industriales y para una estrategia de crecimiento orientada a la exportación—. Parece natural que los países ricos en capital transfieran parte de él hacia los países pobres, pero espero haber demostrado que en realidad no es eso lo que sucede. Todos los países que se desarrollaron lo hicieron esencialmente en base al ahorro interno. Cuando un país recurre al ahorro externo, es decir, a déficit de cuenta corriente, financiados con préstamos o inversiones directas extranjeras, se torna propenso a sufrir fragilidad financiera y crisis de la balanza de pagos. En tanto no se materialice una crisis, el país en desarrollo experimentará una alta tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo o, en otras palabras, un aumento del consumo en lugar del aumento de la inversión. Esto es lo que sucede en todos los casos, salvo en situaciones especiales donde, debido a que el país ya está creciendo a ritmo sostenido, la propensión marginal al consumo tiende a caer. El hecho de que países como China reciban fuertes inversiones directas extranjeras no debe confundirse con el ahorro externo. En virtud de su persistente superávit de la cuenta corriente, el crecimiento de China se sustenta en el ahorro interno. Las inversiones directas en China aportan tecnología y abren nuevos mercados, pero los flujos entrantes de capital correspondientes están sobradamente compensados por las inversiones y préstamos otorgados por China en el exterior.

La neutralización del mal holandés por parte de los países en desarrollo trae muchas consecuencias internas e internacionales. Este mal consiste en el hecho de que las rentas ricardianas que benefician al país lo llevan a tener dos tipos de cambio de equilibrio, de los cuales el equilibrio industrial (que torna viables a las industrias que emplean tecnología de punta) está más apreciado que el tipo de cambio de equilibrio corriente (que equilibra intertemporalmente la cuenta corriente). La forma básica de neutralizar este mal para obtener los beneficios de las rentas sin sufrir sus efectos negativos consiste en imponer un impuesto sobre las exportaciones para desplazar la curva de la oferta del bien hacia arriba hasta el punto de contacto de los dos equilibrios. Esta política es fácil de explicar aunque difícil de implementar, dado que provoca un aumento temporario de la inflación y la consecuente caída de los salarios reales. Por otra parte, en tanto los países sean capaces de neutralizar su mal holandés, la depreciación del tipo de cambio que ha equilibrado la cuenta corriente significará necesariamente fuertes superávits de la cuenta corriente. Esto es lo que está sucediendo con los países exportadores de petróleo que están experimentando grandes superávits de cuenta corriente y constituyendo fondos soberanos de inversión. La contrapartida es el déficit de cuenta corriente de Estados Unidos. No obstante, en la medida que este proceso gane en intensidad, y más países en desarrollo neutralicen en mayor grado el mal holandés que los afecta, todos los países libres de este mal experimentarán déficit de cuenta corriente. Los países ricos seguirán creciendo, pero sus cuentas externas se equilibrarán por medio de una fuerte transferencia de activos hacia los países en vías de desarrollo.

He dividido la argumentación de este libro en dos partes. En la primera parte, desarrollé seis proposiciones de economía política: (1) el capitalismo global se caracteriza por una fuerte competencia económica, no sólo entre empresas comerciales sino además entre países o estados-nación; (2) esa com-

petencia torna a los países o estados-nación más interdependientes y relativamente menos autónomos, pero también hace que sus gobiernos se vuelvan más estratégicos porque la interdependencia deriva de la mayor competencia económica; (3) los países exitosos en la competencia global son aquellos que fortalecen a sus naciones y adoptan una estrategia de desarrollo nacional; (4) después de la segunda guerra mundial, muchos países en desarrollo adoptaron una estrategia de *desarrollo nacional* basada en la combinación de intervención estatal y emprendimiento privado que resultó exitosa para promover sus revoluciones industriales y capitalistas y transformarlos así en países con ingresos medios; (5) en la década de los '80, una gran crisis de la deuda externa y el agotamiento de la estrategia nacional liderada por el estado sumados a la hegemonía de la ideología liberal a nivel mundial llevaron a la mayoría de los países con ingresos medios (con la excepción de algunos países asiáticos) a adoptar la *ortodoxia convencional* o consenso de Washington, que provocó crisis de las balanzas de pagos y mayor desigualdad en lugar de crecimiento; (6) después de las crisis financieras de la década de los '90, y en vista de las exitosas estrategias económicas de varios países asiáticos, está surgiendo una nueva estrategia nacional —el *nuevo desarrollismo*—, al que comparo con el viejo desarrollismo nacional y con la ortodoxia convencional.

En la segunda parte presenté siete proposiciones de macroeconomía del desarrollo que son parte del abordaje del nuevo desarrollismo; se refieren a las relaciones económicas externas de los países con ingresos medios y se centran en el tipo de cambio. Esta elección no significa que el aspecto doméstico y otros precios macroeconómicos (interés, inflación, utilidad y tasas de empleo) no sean importantes, sino que, dadas las limitaciones de espacio, he optado por el precio de mayor relevancia estratégica y respecto del cual posiblemente pueda hacer un aporte original. Las proposiciones son: (1) el nuevo desarrollismo es una estrategia de la macroeconomía del desarrollo que, si bien reconoce la existencia de obstáculos del lado

de la oferta, asume que los principales obstáculos se encuentran del lado de la demanda; (2) a nivel local, el principal obstáculo es la tendencia de los salarios a crecer en menor medida que la productividad debido a la oferta ilimitada de mano de obra, mientras que, a nivel externo, el principal obstáculo es la tendencia del tipo de cambio a la sobrevaluación; (3) se entiende aquí por tipo de cambio competitivo a aquél que torna viables a las industrias de intercambio que emplean tecnología de avanzada —el tipo de cambio de *equilibrio industrial*, distinto del tipo de cambio de *equilibrio corriente* en los países expuestos al mal holandés—; (4) las dos causas estructurales detrás de la tendencia a la apreciación excesiva del tipo de cambio (el mal holandés y las mayores tasas de utilidad e interés que atraen al capital extranjero) son frecuentemente magnificadas por políticas económicas erróneas, es decir, por la política de crecimiento con ahorro externo (déficits de cuenta corriente), la profundización del capital, los anclajes del tipo de cambio, relacionados con la presunción de las “dos brechas”, y la práctica del “populismo cambiario”; para poder converger, el país en vías de desarrollo debe neutralizar esta tendencia; (5) el mal holandés es una gran falla del mercado que hace que el tipo de cambio de equilibrio corriente se aprecie en mayor medida que el tipo de cambio de equilibrio industrial (el tipo de cambio que torna viables a las industrias de intercambio que emplean tecnología de avanzada); este mal es un obstáculo fundamental para la diversificación y el desarrollo económico salvo en su etapa inicial; (6) contrariamente a la creencia general, la política de crecimiento con ahorro externo sumada a la apertura financiera no promueve el crecimiento sino que, a la larga, causa crisis financieras y, en todos los casos, un aumento artificial de los salarios y el consumo o, en otras palabras, una alta tasa de sustitución de ahorro interno por ahorro externo; (7) las crisis financieras de los países en desarrollo consisten generalmente en crisis de la balanza de pagos que derivan de una suspensión del refinanciamiento de la deuda

externa por parte de los acreedores extranjeros; a diferencia de la presunción de la economía convencional, las crisis financieras de las décadas de los '90 y principios del '00 no fueron consecuencia de déficits fiscales, sino de la política de crecimiento con ahorro externo, ingrediente esencial del consenso de Washington.

Estas 13 proposiciones implican traer de regreso al estado. En los tiempos del capitalismo industrial y de la economía del desarrollo, allá por la década de los '50, el desafío que enfrentaban los países en desarrollo consistía en industrializarse y, para ello, se suponía que el estado debía generar ahorro forzoso. En el capitalismo global, a principios del siglo XXI, los países emergentes ya han superado sus revoluciones capitalistas, se han industrializado y disponen de grandes clases trabajadoras, medias profesionales y capitalistas y de un importante mercado interno. Tienen una ventaja para *converger* —su mano de obra de bajo costo—, pero enfrentan problemas estructurales en la demanda debido a que, dado que los salarios no crecen junto con la productividad y existe una tendencia a la apreciación excesiva del tipo de cambio, las empresas comerciales carecen de oportunidades de inversión. Contrariamente a los argumentos de sus críticos, la globalización claramente ofrece una gran oportunidad para que estos países converjan, ya que genera mayores posibilidades de exportación e inversión. No obstante, a la inversa de los partidarios de la ideología liberal (a quienes llamo “globalistas”) que sostienen que los “estados-nación” pierden relevancia política debido a la globalización, muchos países con ingresos medios aprovecharon esa oportunidad gracias a su rechazo de la ortodoxia convencional o consenso de Washington. Al hacerlo, fueron capaces de definir una estrategia de desarrollo nacional; rechazaron la globalización financiera o apertura financiera; y neutralizaron la tendencia a la apreciación excesiva del tipo de cambio. Si, adicionalmente, trabajaron también para neutralizar la tendencia de los salarios a crecer a menor veloci-

dad que la productividad, fueron capaces de desarrollar grandes mercados internos, combinando así una estrategia orientada a la exportación con otra enfocada en el mercado local. Llamo a esta estrategia “nuevo desarrollismo”, y marco una diferencia con el viejo desarrollismo o la ortodoxia convencional. Para definir sus principales características, no utilicé el método hipotético-deductivo de la economía convencional, sino que me basé en las experiencias de los países asiáticos de rápido crecimiento que movieron el centro de gravedad de la economía mundial hacia el este.

En octubre de 2008, la crisis financiera que se había desatado un año antes en Estados Unidos se agravó, devino global, y se convirtió en la peor crisis sufrida por el capitalismo desde la depresión de la década de los '30. Entre los países con ingresos medios, los más castigados fueron aquéllos que no aprendieron las lecciones de los '90 e incurrieron en fuertes déficits de cuenta corriente, es decir, insistieron con la adopción de la política de crecimiento con ahorro externo. Los países de Europa del este encuadran principalmente en esta categoría. Contradictoriamente, la consecuencia inmediata de la crisis en los países en desarrollo fue una fuerte devaluación de sus monedas con relación al dólar estadounidense. La depreciación fue más aguda en Brasil y en México, entre otros países que habían permitido que sus tipos de cambio se sobrevaloraran en exceso durante los años precedentes.

Sin embargo, las crisis financieras de la década de los '90 habían vuelto a la mayoría de los países en desarrollo con ingresos medios más prudentes en materia financiera que los países ricos. Así, las consecuencias de la crisis financiera global no resultarán tan severas como lo serán en los países ricos y particularmente en Estados Unidos y el Reino Unido —países donde la ideología neoliberal fue dominante y la desregulación de los mercados financieros más pronunciada—. Estos países no adoptaron las políticas macroeconómicas erróneas que ellos mismos recomendaron a los países en desarrollo (como ya hemos analizado en esta

obra), sino una microeconómica: la desregulación del mercado. El resultado fue que, cuando se desató la crisis, sus instituciones demostraron ser más débiles que las de muchos países con ingresos medios. La regulación del mercado de valores por la Comisión de Valores brasileña (CVM), por ejemplo, demostró ser considerablemente más efectiva que la regulación del mercado de valores de EE.UU. por la Comisión de Valores estadounidense (SEC). El gobierno de Estados Unidos recomendó e impulsó afanosamente reformas institucionales en otros países, pero en definitiva fueron sus propias instituciones reguladoras del mercado las que resultaron ineficientes. Hoy día es claro que los países en desarrollo también se verán perjudicados por la crisis. La tesis de la “desconexión”, que fue popular en los mercados financieros antes de octubre de 2008, perdió toda credibilidad cuando los países en desarrollo experimentaron una fuerte devaluación de sus monedas, la caída del precio de sus commodities, la explosión de sus burbujas financieras y la manifestación de los primeros signos de cancelación de planes de inversión y de caída real del consumo.

Los desafíos que deben afrontar los países con ingresos medios son grandes. Pese a la gran crisis que enfrentan, los países ricos seguirán ejerciendo una hegemonía ideológica que neutraliza la capacidad competitiva de muchos países con ingresos medios. En mi opinión, no obstante, el ejemplo de los países que logren converger llevará a que un número creciente de los primeros adopte estrategias de desarrollo nacional. Esto, sin embargo, no representará una pérdida para los países ricos. El juego entre los países competidores será esencialmente de suma positiva y no de suma cero. Los países en desarrollo convergerán, pero los países ricos continuarán creciendo, y probablemente a un ritmo mayor que el actual. El fuerte crecimiento de China desde la década de 1970 ha reducido el peso relativo de la economía norteamericana en el mundo pero, si el crecimiento anual de China hubiera sido del dos por ciento en lugar del diez por ciento, probablemente Estados Unidos

sería hoy menos próspero de lo que es —su tasa de crecimiento habría sido inferior durante ese período—.

¿Podrán los países latinoamericanos girar hacia el nuevo desarrollismo, o están condenados a la dependencia y el subdesarrollo? La respuesta a este interrogante no es simple, pero hay claridad en cuanto a un aspecto: las condiciones que dieron lugar a la hegemonía ideológica de Estados Unidos en la década de 1990 ya no existen más. El desastre que representó la guerra de Irak es uno de los factores que conducen a ese resultado, y otro factor es la gran crisis económica de 2008; pero la causa principal es el fracaso de las reformas institucionales liberales y de las correspondientes políticas macroeconómicas neoliberales para promover el crecimiento. Cuanto más se entrega un país a la ortodoxia convencional, menor es su crecimiento. Países como Argentina y Rusia, que se sometieron por completo, sufrieron grandes crisis. Posteriormente, adoptaron estrategias nacionales y retomaron el crecimiento. A la inversa, los países que permanecieron atados a las recomendaciones de Washington, como Brasil y México, crecen más lentamente. México es un caso extremo; una nación orgullosa que cayó presa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —un acuerdo entre países desiguales que no favorece ni al pueblo mexicano ni al estadounidense, sino únicamente a una elite, principalmente en Estados Unidos—. México parece condenado a tener una moneda sobrevaluada en tanto continúe asociado a Estados Unidos. La totalidad de la industria manufacturera mexicana se está transformando gradualmente en una gran maquiladora. En Brasil, bajo el segundo mandato de Lula, hay señales de cambio en la dirección correcta, aunque la política macroeconómica basada en un ajuste fiscal moderado, altas tasas de interés y una moneda sobrevaluada continúa en vigor. Entre los cuatro países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), Brasil es de crecimiento más lento. Pese a los altos precios de los commodities exportados por Brasil, la sobrevaluación del real ha traído de vuelta el déficit de la cuenta corriente, y no hay garantías de que

las bajas tasas de crecimiento actuales puedan sostenerse. Desde 2004 la tasa de crecimiento de Brasil ha mejorado gracias a los altos precios de los commodities que exporta. Sin embargo, la política macroeconómica continúa subordinada a la ortodoxia convencional dado que una coalición política de rentistas, el sector financiero e intereses extranjeros utiliza el temor generalizado a la inflación para justificar tasas de interés increíblemente altas y un tipo de cambio sobrevaluado. No puede descartarse el regreso al poder de una alianza política desarrollista compuesta por empresarios industriales, la burocracia estatal y la clase trabajadora. El Partido de los Trabajadores de Lula está más cerca de esta coalición política alternativa que de una rentista y financiera. Pese a ello, la administración actual probablemente carezca del coraje necesario para cambiar las políticas. Será necesaria una nueva crisis de la balanza de pagos para persuadir a las elites de que la ortodoxia convencional es una pseudo-ortodoxia que favorece exclusivamente a los países ricos. Entre los países latinoamericanos, sólo Argentina ha implementado una estrategia que se acerca al nuevo desarrollismo. Probablemente Argentina haya aprendido la lección de su crisis del default de 2001 y esté en condiciones de mantener equilibrado su presupuesto, una tasa de interés moderada y un tipo de cambio competitivo. La neutralización del mal holandés por medio de retenciones es correcta, aunque enfrenta fuerte oposición interna. Por otra parte, el norte presiona a Argentina para controlar la inflación apreciando el peso. Todavía es muy pronto para pronosticar si los argentinos serán capaces de sostener las tasas de crecimiento actuales. Chile es un caso especial. Durante la década de 1990 fue el único país de Latinoamérica que impuso controles al ingreso de capital, y de esta manera preservó la competitividad cambiaria, neutralizando el mal holandés. Sin embargo, a principios de la década de 2000, Chile suscribió un tratado bilateral con Estados Unidos que redujo su margen de maniobra política. Varios otros países latinoamericanos han elegido líderes políticos nacionalistas y de iz-

quierda, pero sus posibilidades de éxito son limitadas porque se trata de países pobres caracterizados por naciones débiles y estados igualmente endeblés.

La crisis que el capitalismo sufre desde 2007 es financiera y económica, pero sus causas son también políticas y morales. La causa inmediata de la crisis fue la quiebra de bancos estadounidenses como consecuencia de la falta de pago de créditos hipotecarios que, en el marco de un mercado cada vez más desregulado, pudieron crecer sin control porque los bancos confiaron en las innovaciones financieras que les permitieron renegociar sus títulos hipotecarios de una manera que parecía más segura aun que los préstamos originales. Cuando el fraude salió a la luz y los bancos se vieron en problemas, la confianza de los consumidores y las empresas, que ya estaba sacudida, finalmente colapsó, y se buscó protección evitando el consumo y la inversión. Además, a medida que los bancos perdieron confianza, se materializó la escasez de crédito. En consecuencia, la demanda agregada se desplomó verticalmente en todas partes, y la confusión, circunscripta en un primer momento a la industria bancaria, devino crisis económica.

Ésta es una explicación razonable pero, considerando que el centro de la cuestión pasa por la confianza, pregunto: ¿se perdió la confianza como consecuencia de motivos meramente económicos –de la dinámica del ciclo económico o de la naturaleza intrínsecamente inestable del capitalismo– o esconde la crisis un problema político y moral? Ciertamente es que el sistema económico capitalista es inherentemente inestable, pero a lo largo del siglo XX hemos desarrollado una serie de instituciones que deberían, conforme a lo esperado, mitigar sustancialmente la gravedad de las crisis. Los “30 años de oro del capitalismo” posteriores al fin de la segunda guerra mundial (1945-1975) –los tiempos del nuevo estado de bienestar y de la macroeconomía keynesiana– confirmaron esta predicción: las crisis perdieron de hecho frecuencia e intensidad, aumentaron las tasas de crecimiento económico y se redujo la desigualdad.

Sin embargo, durante las últimas tres décadas –los años de la hegemonía neoliberal y de la creación de riqueza ficticia– las tasas de crecimiento se han reducido, el ingreso volvió a concentrarse en manos del dos por ciento más rico de la población, y la inestabilidad financiera se acentuó en todas partes, culminando en la crisis global de 2008 –una crisis infinitamente más severa que la modesta desaceleración económica combinada con inflación que marcó el fin de los 30 años de gloria–. Pese a la confusión entre neoliberalismo y liberalismo (una gran y necesaria ideología) y entre neoliberalismo y conservadurismo (una postura política digna de respeto), esta ideología no es ni liberal ni conservadora, sino que se caracteriza por un individualismo feroz e inmoral. Mientras que el liberalismo fue originalmente la ideología de la clase media burguesa contra la oligarquía de los terratenientes y militares, y contra un estado autocrático, el neoliberalismo, que prevaleció en el último cuarto del siglo XX, es una ideología de los ricos contra los pobres y trabajadores, y contra un estado democrático y social. Mientras que los liberales y conservadores auténticos también son “republicanos” (como los socialistas y los ambientalistas), es decir, creen en el interés público o bien común y afirman la necesidad de virtudes cívicas para asegurar lo primero, los neoliberales se oponen a la noción de interés público, abrazan un individualismo que todo lo justifica, convierten a la mano invisible en una caricatura y alientan a todos a luchar por sus intereses individuales, ya que los intereses colectivos estarán garantizados por el mercado y por la ley. La ley, a su vez, debe ser liberalizadora. ¿Cuál es el nuevo rol del estado? En lugar de identificarse con la propia ley, se ve reducido a la organización burocrática que debe aplicarla, e incluso esta tarea es llevada a cabo de manera insuficiente. ¿Y el fin del estado? Según la postura neoliberal, ser un mero “regulador”, cuando, en una muestra de doble discurso orwelliano, esta ideología prevaleciente abogaba por la desregulación general. En este perverso proceso cultural, la economía neoclásica que adoptaba un método hipotético-deductivo se convir-

tió en una meta-ideología –un conjunto de ideas “científico” y “matemático” que legitimó el individualismo de línea dura o neoliberalismo–.

La confianza, por lo tanto, no se perdió por motivos exclusivamente económicos. Además de desregular los mercados, la hegemonía neoliberal erosionó los estándares morales de la sociedad. La virtud y el civismo fueron dejados de lado, y hasta ridiculizados, en nombre una lógica de mercado dominante. Las bonificaciones por desempeño se convirtieron en el único incentivo legítimo. Los escándalos corporativos se multiplicaron. La corrupción de los funcionarios públicos y políticos se convirtió en una práctica generalizada. Ellos, a su vez, se adaptaron a los nuevos tiempos, “confirmando” así el reclamo que sostiene que no les interesa el interés público sino únicamente realizar mutuas concesiones con rentistas en pos de su elección (en el caso de los políticos) o promoción (burocratas). En lugar de considerar al estado como el principal instrumento de acción social, conforme a la expresión de racionalidad institucional que cada sociedad alcanza en su respectiva etapa de desarrollo, y como guardián legal de moralidad, la sociedad comenzó a ver al estado como una organización de funcionarios y políticos corruptos. En base a este reduccionismo político, el estado y la ley se vieron privados de moral, se redujo la importancia de los valores, y se amplió la libertad para obtener ganancias fáciles. No es casual que el libro de John Kenneth Galbraith editado en 2004 se llame *La economía del fraude inocente*. Si se lo compara con la obra del mismo autor titulada *El capitalismo americano: el concepto del poder compensador* (1952), este libro reciente del gran economista, que falleció poco después, a los 97 años, es una muestra de la declinación de los estándares éticos durante los últimos 30 años. Mientras escribía este libro estaba concentrado en criticar los males del neoliberalismo y de su meta-ideología –la economía convencional que dotaba de legitimación “científica” a esa ideología– con relación a los países con ingresos medios. La gran crisis actual, no obstante, cayó sobre los países ricos.

Este efecto bumerán es lamentable no sólo porque afecta a los pobres de los países ricos, sino además porque en última instancia daña a todos en todas partes. Sin embargo, esta crisis representa también una oportunidad para que los economistas revisen su ciencia y construyan una teoría más histórica y mas practica, y –aun más importante– para que ciudadanos y políticos se reúnan en el marco del estado democrático con el objetivo de reformar el capitalismo –en pos de conducir a la sociedad hacia el desarrollo económico, político y social sostenible–.

REFERENCIAS

- Abdelal, Rawi y Segal, Adam (2007) "Has Globalization Passed its Peak?" *Foreign Affairs*, enero/ febrero.
- Acosta, Pablo A., Lartey, Emmanuel K. y Mandelman, Federico S. (2007) "Remittances and Dutch Disease". Federal Reserve Bank of Atlanta, *Documento de trabajo 2007-8*, abril.
- Aglietta, Michel y Berrebi, Laurent (2007) *Désordres dans le Capitalisme Mondial*. París: Odile Jacob.
- Albert, Michel (1991) *Capitalisme Contre Capitalisme*. París: Éditions du Seuil.
- Alves Jr., Antonio J., Ferrari Filho, Fernando y de Paula, Luiz Fernando (2004) "Crise Cambial, Instabilidade Financeira e Reforma do Sistema Monetário", en Ferrari Filho, Fernando y de Paula, Luiz Fernando, eds., *Globalização Financeira: Ensaio de Macroeconomia Aberta*, Petrópolis: Editora Vozes; 369-461.
- Bacha, Edmar L. (1973) "Sobre a Dinâmica de Crescimento da Economia Industrial Subdesenvolvida". *Pesquisa e Planejamento Econômico* 3(4) December, 1973: 937-952.
- Baland, Jean-Marie y François, Patrick (2000) "Rent-seeking and Resource Booms". *Journal of Development Economics*, 61: 527-542.
- Baldwin, Richard (2006) "The Great Unbundling(s)". Texto para discusión, Economic Council of Finland, setiembre. Disponible en www.tinyurl.com/2ol2n8.
- Banco Mundial (2002) *Globalization, Growth, and Poverty*. Washington y Oxford: Banco Mundial y Oxford University Press.
- Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre (1973) *Japão: O Capital se Faz em Casa*. Río de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Beck, Ulrich (1997 [2000]) *What is Globalization?* Cambridge: Polity Press, 2000 (edición original alemana, 1997).
- Benaroya, F. y Janci, D. (1999) "Measuring Exchange Rates Misalignment with Purchasing Power Parity Estimates". En *Exchange Rate Policies in Emerging Asian Countries*, Stefan

- Collignon, Jean Pisani-Ferry y Yung Chul Park (eds.), Routledge, Nueva York: 222-241.
- Berger, Suzanne y Robert, Richard (2003) *Nôtre Première Mondialisation*. París: Seuil.
- Bhaduri, Amit y Marglin, Stephen (1990) "Unemployment and the real wages: the economic basis for contesting political ideologies". *Cambridge Journal of Economics* 14 (4): 375:393.
- Blinder, Alan S. (2006) "Offshoring: the Next Industrial Revolution?" *Foreign Affairs* 85 (2): 113-128.
- Boyer, Robert (2001) "Comprendre un Changement d'Époque". En Boyer, Robert y Souyri, Pierre-François, eds. (2001): 7-22.
- Boyer, Robert y Souyri, Pierre-François, eds. (2001) *Mondialisation et Régulations*. París: La Découverte.
- Braudel, Fernand (1979) *Les Jeux de l'Échange*. Volumen 2 de *Civilisation Matérielle, Économie et Capitalisme XV^e-XVIII^e Siècle*. París: Armand Colin.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1970[1984]) "Concentration of Income and the Economy's Recuperation", sesión en Bresser-Pereira, L. C. (1984) *Development and Crisis in Brazil*. Boulder: Westview Press: 143-148. Publicado originalmente en portugués con el título "Dividir ou Multiplicar? A Distribuição da Renda e a Recuperação da Economia Brasileira", 1970.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1977) *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. San Pablo: Editora Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1986) *Lucro, Acumulação e Crise*. San Pablo: Editora Brasiliense, 1986. Versión en inglés disponible en www.bresserpereira.org.br.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1991) "A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?", *Pesquisa e Planejamento Econômico* 21 (1): 3-23, disponible en www.bresserpereira.org.br.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1995) "Development Economics and World Bank's Identity Crisis", *Review of International Political Economy* 2 (2), primavera de 1995: 211-247.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1999 [2002]) "Latin America's Quasi-stagnation". En Davidson, Paul, ed. (2002) *A Post Keynesian Perspective on 21st Century Economic Problems*. Cheltenham: Edward Elgar Press: 01-28. Artículo presentado en Centre for Brazilian Studies, Oxford University, diciembre de 1999.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002) "Financiamento para o Subdesenvolvimento: o Brasil e o Segundo Consenso de Washington", en Castro, Ana Célia, org. *Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro* Vol. 2. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES: 359-398.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004a) "Exchange Rate: Fix, Float, or Manage it?" Prefacio de Mathias Vernengo, ed. (2004) *Monetary Integration and Dollarization: No Panacea*. Cheltenham: Edward Elgar: xiii-xix.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004b) *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2006) "New Developmentalism and Conventional Orthodoxy". *Economie Appliquée* 59 (3): 61-94.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2008) "Dutch Disease and its Neutralization: a Ricardian approach". *Revista de Economia Política* 28 (1): 47-71.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009a) *Developing Brazil: Overcoming the Failure of the Washington Consensus*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009b) "The Two Methods and the Hard Core of Economics", *Journal of Post Keynesian Economics*, primavera de 2009: 133-163.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Gala, Paulo (2008) "Foreign Savings, Insufficiency of Demand, and Low Growth", *Journal of Post Keynesian Economics*, 30 (3), primavera de 2008: 315-334.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Paulo Gala (2010) "Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento e novo desenvolvimentismo", a ser publicado en *Revista de la Cepal*, n.101, 2010.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Nakano, Yoshiaki (1984 [1987]) *The Theory of Inertial Inflation*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. Originalmente publicado en portugués, 1984.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Nakano, Yoshiaki (2002a) "Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade." [A strategy of development with stability] *Revista de Economia Política* 21 (3): 146-177.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Nakano, Yoshiaki (2002b) "Economic growth with foreign savings?" Disponible en

- www.bresserpereira.ed.br. En portugués, *Revista de Economia Política* 22 (2), abril de 2003: 3-27.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, ed. (1991) *Populismo Econômico*. San Pablo: Editora Nobel.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, Gonzales, Lauro y Lucinda, Claudio (2008) "Crises financeiras nos anos 1990 e poupança externa", *Nova Economia* 18(3): 327-357.
- Bruno, Miguel (2006) "Lucro, Acumulação de Capital e Crescimento Econômico sob Finanças Liberalizadas: o Caso Brasileiro". En De Paula, Luiz Fernando, Da Rocha Ferreira, Léo y De Assis, Milton, eds. (2006) *Perspectivas para a Economia Brasileira: Inserção Internacional e Políticas Públicas [Perspectives for the Brazilian Economy: international insertion and public policies]*. Río de Janeiro: Editora UERJ: 91-116.
- Calvo, Guillermo, Leiderman, Leonard y Reinhart, Carmen (1995) "Capital Inflows to Latin America with Reference to the Asian experience". En Edwards, Sebastian, ed. *Capital Controls, Exchange Rates, and Monetary Policy in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press: 339-380.
- Canitrot, Adolfo (1975) "La experiencia populista de distribución de renta" [The populist experience of income distribution]. *Desarrollo Económico*, 15 (59): 331-351. Republicado en Bresser-Pereira, ed. (1991a).
- Chang, Ha-Joon (2002a) *Kicking Away the Ladder*. Londres: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon (2002b) "The East Asian Model of Economic Policy". En Huber, Evelyne, ed. 197-236.
- Chang, Ha-Joon (2006) "Policy Space in Historical Perspective, with a Special Reference to Trade and Industrial Policies". *Economic and Political Weekly*, 41 (7), 18 de febrero de 2006.
- Chatterji, Monojit y Price, Simon (1988) "Unions, Dutch Disease and Unemployment". *Oxford Economic Papers*, 40 (2): 302-321.
- Chesnais, François (1994) *La Mondialisation du Capital*. París: Syros.
- Coakley, J., Kulasi, F. y Smith, R. (1996) "Current Account Solvency and the Feldstein-Horioka Puzzle." *Economic Journal* 106 (436): 620-627.
- Collier, Paul (2007) *The Bottom Billion*.
- Collier, Paul y Hoeffler, Anke (2004) "Greed and Grievance in Civil War". *Oxford Economic Papers* 54: 563-595.

- Comparato, Fábio Konder (2005) "Brasil, um País em Busca de Futuro". *Folha de S. Paulo*, 27.11.2005
- Corden, W. Max (1981) *Inflation, Exchange Rates and the World Economy*. Oxford: Clarendon Press (segunda edición).
- Corden, W. Max (1984) "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation", *Oxford Economic Papers*, 36 (3): 359-380.
- Corden, W. M. y Neary, J. P. (1982) "Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy", *Economic Journal*, 92 (368): 825-848.
- Corden, W. M. (1994) *Economic Policy, Exchange Rates, and the International System*. Chicago: University of Chicago Press.
- Correa de Moraes, Reginaldo C. (2006) *Estado, Desenvolvimento e Globalização*. San Pablo: Editora da UNESP.
- Díaz-Alejandro, Carlos (1981) "Southern Cone Stabilization Plans". En Cline, William R. y Weintraub, Sidney, eds. *Economic Stabilization in Developing Countries*. Washington: Brookings Institution: 119-148.
- Dollar, David (1992) "Outward-Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985." *Economic Development and Cultural Change* 40: 523-44.
- Dornbusch, Rudy y Edwards, Sebastian, eds. (1991) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago, Ill: The University of Chicago Press.
- Dupas, Gilberto (2006) *O Mito do Progresso*. San Pablo: Editora Unesp.
- Easterly, William (2001) "The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998". *Journal of Economic Growth* 6 (2): 135-157.
- Edwards, Sebastian (2000). "Does Current Account Matter?" Documento preparado para la *conferencia de NBER sobre prevención de crisis*, Florida, enero.
- Edwards, Sebastian (1995) "Why are Saving Rates so Different across Countries? An International Comparative Analysis", *Documento de trabajo NBER N° 5097*, Cambridge, MA.
- Eichengreen, Barry (2003) *Capital Flows and Crises*. Cambridge: MIT Press.
- Eichengreen, Barry y Leblang, David (2002) "Capital Account

- Liberalization and Growth: was Mr. Mahathir Right?". *Documento de trabajo NBER N° 9427*.
- Eichengreen, Barry et al. (1994) "Speculative Attacks on Pegged Exchange Rates: An Empirical Exploration with Special Reference to the European Monetary System," *Documento de trabajo NBER N° 4898*.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fajnzylber, P., Loyaza, N. y Calderón, C. (2004) "Economic Growth in Latin America and the Caribbean". Washington: Banco Mundial, *Documento de trabajo N° 265*, junio.
- Feldstein, Martin y Horioka, J. (1980) "Domestic Savings and International Capital Flows". *Economic Journal*, 90 (358), junio, 314-29.
- Ferreira, João Marcelo Grossi, Ygosse Baptista, Jolanda E. y Abreu Pessôa, Samuel (2006) "Why Did the Brazilian Investment Ratio not Recover After Inflation Stabilization? An Econometric Study on the Culprits". Banco Itaú, EESP/FGV, EPGR/FGV, diciembre.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2003) *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*. Santiago de Chile: J. C. Sáes Editor, tercera edición.
- Financial Times (2006), *Financial Times Country Classification*, disponible en *www.ft.com*.
- Fine, Ben (2004) "Examining the Ideas of Globalisation and Development Critically: What Role for Political Economy?" *New Political Economy* 9 (2): 213-232.
- Fiori, José Luís (2002) *60 Lições dos 90*. Río de Janeiro: Editora Record.
- Flood, Robert P. and Peter M. Garber (1984) "Collapsing exchange-rate regimes. Some linear examples". *Journal of International Economics* 17 (1984): 1-13.
- FMI (2007) *Perspectivas de la economía mundial - Capítulo 4: Globalización y desigualdad*. Washington: Fondo Monetario Internacional, octubre.
- Frenkel, Roberto (2003) "Globalización y crisis financieras en América Latina". *Revista de Economía Política* 23 (3): 94-111.

- Friedman, Thomas L. (1999) *The Lexus and the Olive Tree*. Nueva York: Farrar, Straus, Girous.
- Fry, M., (1978) "Money and Capital or Financial Deepening in Economic Development?", *Journal of Money, Credit and Banking* (4): 464-75.
- Fukuyama, Francis (2004) *Construção de Estados: Governo e Organização no Século XXI*. Río de Janeiro: Editora Rocco.
- Furtado, Celso (1963) *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965): Síntese*. Río de Janeiro.
- Furtado, Celso (1965) *Development and Stagnation in Latin America: a Structuralist Approach*, Washington: Social Science Institute, Washington University.
- Gala, Paulo (2006) *Política Cambial e Macroeconomia do Desenvolvimento*. San Pablo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, tesis doctoral, mayo.
- Galbraith, John Kenneth (1952) *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. Boston: Houghton Mifflin.
- Galbraith, John Kenneth (2004) *The Economics of Innocent Fraud*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Gellner, Ernest (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Gerschenkron, A. (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Nueva York, Praeger.
- Glatzer, Miguel y Rueschmeyer, Dietrich (2005) "Introduction to the Problem" y "Conclusion: Policy Matters". En Glatzer, Miguel y Rueschmeyer, Dietrich, eds.): 1-22 y 203-225.
- Glatzer, Miguel y Rueschmeyer, Dietrich, eds. (2005) *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Gonzalez, Lauro (2007) *Crises Financeiras Recentes: Revisitando as Experiências da América Latina e da Ásia*. San Pablo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, tesis doctoral, junio.
- Goodin, Robert E. et al. (1999) *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grossmann, Gene y Rossi-Hansberg, Esteban (2006) "The Rise of Offshoring: It's not Wine for Cloth Anymore". Texto para discusión, agosto 2006. Disponible en www.princeton.edu/~grossman.

- Grunberg, Gerard y Laïd, Zali (2007) *Sortir du Pessimisme Social*. París: Hachette y Science Po.
- Haass, Richard (2008) "What Follows American Dominion?" *Financial Times*, 26 de abril.
- Habermas, Jürgen (2000) *Après l'État-nation*. París: Fayard.
- Hall, Peter A. y Soskice, David (2001) "An Introduction to *Varieties of Capitalism*". En Hall y Soskice, eds, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press: 1-70.
- Held, David y McGrew, Anthony (2002) "Introduction". En Held, David y McGrew, Anthony, eds. *Governing Globalization*, Cambridge: Polity Press: 1-25.
- Hirst, Paul y Thompson, Grahame (1996) *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press.
- Hoogvelt, Ankie (2001) *Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development*. Baltimore: John Hopkins University Press. (segunda edición).
- Huber, Evelyne, ed. (2002) *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pensilvânia: Penn State University Press.
- Ianni, Octavio (1995) *Teorias da Globalização*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Johnson, Chalmers (1982) *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, Simon H., Ostry, Jonathan y Subramanian, Arvind (2007) "The Prospects for Sustained Growth in Africa; Benchmarking the Constraints". FMI, *Documento de trabajo N° 07/52*.
- Kaldor, Nicholas (1978) "Causes of the Low Rate of Growth of the United Kingdom". En *Further Essays in Economic Growth*, Londres: Duckworth: 100-138.
- Karl, Terry Lynn (1997) *The Paradox of Plenty*. Berkeley: The University of California Press.
- Keohane, Robert O y Nye, Joseph S. (2001) *Power and Interdependence*. Nueva York: Longman, tercera edición.
- Krugman, Paul (1979) "A Model of Balance of Payments Crises", *Journal of Money Credit and Banking*, 11, (3): 311-325.
- Krugman, Paul (1995) "Growing World Trade: Causes and Consequences". *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1995: 327-377.

- Krugman, Paul (1998), "What Happened to Asia?" mimeo.
- Krugman, Paul (2008) "Trade and Wages, Reconsidered". Febrero de 2008. Borrador para el encuentro de primavera del Panel de Brookings sobre Actividad Económica. Disponible en <http://www.princeton.edu/~pkrugman/pk-bpea-draft.pdf>.
- Kuttner, Robert (2008) "The Copenhagen Consensus". *Foreign Affairs*, marzo-abril: 78-94.
- Larsen, Erling R. (2004) "Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease. When and Why Norway Caught up with and Forged Ahead of its Neighbors". Statistics Norway, Research Department, Capítulo para discusión N° 377, mayo.
- Lederman, Daniel y Maloney, William F. (2007) "Trade Structure and Growth". En Lederman y Maloney, eds. *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*. Washington y Stanford: Banco Mundial y Stanford University Press: 15-40.
- Levy-Yeyati, Eduardo y Sturzenegger, Federico (2007) "Miedo a flotar: la política cambiaría en los 2000", Universidad Torcuato di Tella. Disponible en www.utdt.edu/~fsturzen.
- Lewis, Arthur W. (1954) "Economic Development with Unlimited Supply of Labor". *The Manchester School* 22: 139-91.
- List, Friedrich (1846 [1999]) *National System of Political Economy*. Roseville, CA: Dry Bones Press, 1999.
- Mankiw, N. Gregory (2006) "The Macroeconomist as Scientist and Engineer". *Journal of Economic Perspectives* 20 (4): 29-46.
- McKinnon, Ronald (1973) *Money and Capital in Economic Development*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Minsky, Herman P. (1986) *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven, Yale University Press.
- Miranda, Mauro Costa (2006) "Crises Cambiais e Ataques Especulativos no Brasil" *Revista de Economia Aplicada*, 10 (2): 287-301.
- Mosley, Layna (2005) "Globalisation and the State". *New Political Economy* 10 (3): 355-362.
- Neftci, Salih N. (2002) "FX Short Positions, Balance Sheets and Financial Turbulence: An Interpretation of the Asian Financial Crisis". En Eatwell, John y Taylor, Lance (eds.) *International Capital Markets*, Oxford University Press: 277-93.
- Nogueira Batista Jr., Paulo (1998) "Mitos da Globalização". *Estudos Avançados* 12 (32): 125-186.

- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nurkse, Ragnar (1953) *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Basil Blackwell.
- Obstfeld, M. (1994) "The Logic of Currency Crises", *Cahiers Economiques et Monétaires*, 43: 189-213.
- Obstfeld, M. and Kenneth Rogoff (1996) *Foundations of International Macroeconomics*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Ohmae, Kenich (1990) *The Borderless World*, New York: HarperCollins Publishers.
- Oomes, Nienke y Kalcheva, Katerina (2007) "Diagnosing Dutch Disease: Does Russia Have the Symptoms?", **FMI, Documento de trabajo N° 07/102, abril.**
- Oreiro, José Luís, Nakabashi, Luciano y Lemos, Breno Pascualote (2007) "A Economia do Crescimento Puxado pela Demanda Agregada: Teoria e Aplicações ao Caso Brasileiro". Curitiba: Universidade Federal do Paraná, Departamento de Economia, Centro de Pesquisas Econômicas, marzo.
- Ötker, Inci and Ceyla Pazarbasioglu (1995) "Speculative attacks and currency crises: the Mexican Experience, *IMF Working Paper 95/112*. Washington: International Monetary Fund.
- Palma, Gabriel (2005) "Cuatro Fuentes de 'Desindustrialización' en América Latina: Una 'Trampa de Bajo Crecimiento'" *En Ocampo*, José Antonio, ed. (2005) *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford: Stanford University Press y World Bank.: 79-130.
- Pastore, Afonso Celso, Pinotti, Maria Cristina y Porto de Almeida, Leonardo (2008) "Câmbio e Crescimento: o que Podemos Aprender?", *en de Barros, Octavio y Giambiagi, Fabio, eds. (2008) Brasil Globalizado*, San Pablo: Campus: 268-298.
- Pereira, A.P.M y Seabra F. (2004) "Crises Cambiais e Bancárias na Década de 1990: Uma Análise de Painel Aplicada a Mercados Emergentes", ANPEC, 2004
- Polanyi, Karl (1944) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1957. Primera edición, 1944.
- Prebisch, Raúl (1950) *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. Nueva York: Naciones Unidas, Depto. de Asuntos Económicos.
- Radelet, Steven y Sachs, Jeffrey (2000) "The Onset of the East Asian

- Financial Crisis”, en Krugman, Paul, ed. *Currency Crises*. Chicago: Chicago University Press, 2000: 105-162.
- Razin, Ofair y Collins, Suzan M. (1997) “Real Exchange Rate Misalignments and Growth”, National Bureau of Economic Research, *Documento de trabajo* N° 6147, setiembre.
- Reinhart, C. M. y Talvi, E., (1998) “Capital Flows and Saving in Latin America and Asia: a Reinterpretation” *Journal of Development Economics* 57: 45-66.
- Reisen H. *Sustainable and excessive current account deficits*. OECD-Development Centre, 1998. (Working Paper, n. 132)
- Renan, Ernest (1882 [1992]) *Qu'est-ce qu'une Nation?* París: Pocket/Agora.
- Robichek, E. Walter. Some reflections about external public debt management. *Estudios Monetarios VII*, Banco Central de Chile, 1981.
- Rocha, Fabiana (2004) “Correlação Feldstein-Horioka: Indicador de Mobilidade de Capitais ou de Solvência?” *Revista de Economia Política* 23 (1): 3-11.
- Rodrik, Dani (1998) “Who Needs Capital-Account Convertibility?”, en *Princeton Essays in International Finance*, 207, 55-65.
- Rodrik, Dani (2007) “The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA, julio de 2007.
- Rodrik, Dany y Velasco, André (1999) “Short-Term Capital Flows”, *Documento de trabajo* N° 7364, *NBER Working Paper Series*
- Roemer, Michael (1994) “Asia and Africa: Towards a Policy Frontier”. Harvard Institute of International Development: Documento para discusión N° 485.
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943) “Problems of Industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe”. *Economic Journal* 53, junio de 1943, 202-11.
- Sachs, Jeffrey D. (1989) “Social Conflict and Populist Policies in Latin America”. En Brunetta, R. y Dell-Arringa, C., eds. *Labor Relations and Economic Performance*. London: Macmillan Press: 137-69.
- Sachs, Jeffrey D. y Warner, A. M. (1999) “The Big Push, Natural Resource Booms and Growth”. *Journal of Development Economics*, 59: 43-76.

- Sachs, Jeffrey D. y Warner, A. M. (2001) "The Curse of Natural Resources". *European Economic Review*, 45: s 827-838.
- Sassen, Saskia (2005) "When National Territory is Home to the Global: Old Borders to Novel Borderings". *New Political Economy* 10 (4): 523-542.
- Schmidt-Hebbel, K., Webb, S. y Corsetti, G. (1992) "Household Saving in Developing Countries: First Cross-Country Evidence". *World Bank Economic Review* Vol. 6 (3): 529-47.
- Schmitter, Philippe C. (1974) "Still a Century of Corporatism?" *Review of Politics* 36 (1): 7-52.
- Shaw, Edward (1973) *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford: Oxford University Press.
- Simon, Herbert A. y Simon, Peter A. (1962 [1979]) "Trial and Error Search in Solving Difficult Problems", republicado en Simon, Herbert A. (1979) *Models of Thought*. New Haven: Yale University Press: 175-180.
- Simonsen, Mário Henrique y Penha Cysne, Rubens (1995) *Macroeconomia*. San Pablo: Editora Atlas.
- Sinn, S. (1992) "Saving-Investment Correlations and Capital Mobility: On the Evidence from Annual Data". *Economic Journal*, setiembre de 1992, 102 (414): 1162-1170.
- Stephens, John D. (2002) "European Welfare State Regimes: Configurations, Outcomes, Transformations". En Huber, Evelyne, ed. 303-338).
- Stephens, John D. (2005) "Economic Internationalization and Domestic Compensation". En Glatzer y Rueschmeyer, eds: 49-74.
- Strommer de Farias Godoi Alexandra (2007) "O Milagre Irlandês como Exemplo da Adoção de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento". *Revista de Economia Política* 27 (4): 546-566.
- Tavares, Maria da Conceição y Serra, José (1971[1972]) "Além da Estagnação", en Tavares, Maria da Conceição (1972) *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Rio de Janeiro: Editora Zahar. Publicado originalmente en español en 1971.
- Torvik, R. (2001) "Learning by Doing and the Dutch Disease". *European Economic Review*, 45: 285-306.
- Usui, Norio (1998) "Dutch Disease and Policy Adjustments to the Oil Boom: a Comparative Study of Indonesia and Mexico". *Resources Policy*, 23 (4): 151-162.

- Uthoff, A., y Titelman, D. (1998) "The Relationship between Foreign and National Savings under Financial Liberalization" en R. Ffrench-Davis and H. Reisen, eds *Capital Flows and Investment Performance, Lessons from Latin America*, ECLAC y OCDE: 23-40.
- Wade, Robert H. (1996) "Globalization and its Limits: Reports of the Death of the National Economy are greatly Exaggerated". En Berger, S. y Dore, R., eds. *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press: 60-88.
- Wade, Robert H. (2003) "What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of 'Development Space'". *Review of International Political Economy* 10 (4): 621-644.
- Wallerstein, Immanuel (1974) *The Modern World System*. Nueva York: Academic Press.
- Williamson, John (1990) "The Progress of Policy Reform in Latin America." En Williamson, John, ed. *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington: Institute for International Economics: 353-420.
- Wolf, Martin (2004) *Why Globalization Works*. New Haven: Yale University Press.
- Woo-Cumings, Meredith, ed. (1999) *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Woodall, Pam (2006) "The New Titans". *The Economist*, 14 de setiembre.
- World Bank (2002) *Globalization, Growth, and Poverty*. Oxford: Oxford University Press / World Bank.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN A LA EDICIÓN EN ESPAÑOL	5
Macroeconomía estructuralista del desarrollo	20
Método y agradecimientos	23

PARTE I ECONOMÍA POLÍTICA

CAPÍTULO 1	
GLOBALIZACIÓN Y CONVERGENCIA	27
La etapa actual del capitalismo	30
Globalismo	44
La función estratégica del Estado Nación	50
La declinación neoliberal	55
Globalización y convergencia	57
Globalización comercial y financier	60
CAPÍTULO 2	
LA INSTITUCIÓN CLAVE	67
Definición	73
Algo de historia	77
El lado de la oferta y el lado de la demanda	81
La institución clave	87
CAPÍTULO 3	
EL NUEVO DESARROLLISMO	95

El viejo desarrollismo y su crisis	95
Nación y nacionalismo	104
El tercer discurso	108
Viejo y nuevo desarrollismo	113
Cuadro 1: Viejo y nuevo desarrollismo comparados	117
Nuevo desarrollismo y ortodoxia convencional	119
Cuadro 2: Políticas macroeconómicas comparadas	126
Cuadro 3: Estrategias de crecimiento comparadas	128
Comparación empírica	130
Tabla 1: Evolución del ingreso per cápita promedio en los países asiáticos más dinámicos y en los principales países latinoamericanos: 1990-2005	133
Tabla 2: Tasa de inversión, déficit público y déficit de cuenta corriente en los dos grupos de países (porcentaje anual promedio del PBI, 1990-2005)	137
Apéndice	143

PARTE II

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

CAPÍTULO 4

LA TENDENCIA A LA SOBREVALUACIÓN

DEL TIPO DE CAMBIO	147
Tipos de cambio y crecimiento	149
La tendencia a la sobrevaluación	162
Gráfico 1: La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio	169

CAPÍTULO 5

EL MAL HOLANDÉS	173
El concepto del mal holandés	174
¿Un problema económico o político?	177
Dos tipos de cambio de equilibrio	180

Neutralización	185
Síntomas	191
Etapas	196
El concepto extendido del mal holandés	200
¿Daño?	202
Conclusión	206
CAPÍTULO 6	
AHORRO EXTERNO Y CRECIMIENTO LENTO	211
La política de crecimiento con ahorro externo	213
Tipo de cambio, salarios y beneficios	216
Sustitución de ahorro interno	
por ahorro externo	220
Evidencia empírica	225
El caso de Brasil en la década de 1990	229
Tabla 3: Tasa de sustitución de ahorro interno	
por ahorro externo (1994-1999) y de ahorro externo	
por ahorro interno (1999-2006)	230
CAPÍTULO 7	
AHORRO EXTERNO Y CRISIS FINANCIERAS	235
Explicaciones convencionales	238
Ahorro externo y crisis financieras	242
Análisis empírico ⁹⁰	248
Conclusión	251
APÉNDICE 1	
EPISODIOS DE CRISIS: MODELO LOGIT	253
Conclusión	253
REFERENCIAS	269