

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—.