

MACROECONOMÍA ESTRUCTURALISTA DEL DESARROLLO: ¿UN SEGUNDO MOMENTO DEL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO?

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA*
PAULO GALA**

INTRODUCCIÓN

En el periodo comprendido entre 1930 y 1970 los países de América Latina, sobre todo Brasil y México, se industrializaron y registraron elevadas tasas de crecimiento. Después de la Segunda Guerra Mundial, esta expansión —que también cobraba impulso en los demás países en desarrollo— dio origen a la teoría estructuralista de la CEPAL. Esta teoría y su respectiva estrategia nacional de desarrollo surgieron en el marco de la crisis de las oligarquías agro-exportadoras dependientes vinculadas a los países ricos, y sentaron las bases teóricas para las coaliciones políticas nacionalistas, desarrollistas y promotoras de la industria que involucraron a la burguesía industrial, la burocracia pública y los trabajadores urbanos.

Este desenvolvimiento teórico tuvo lugar en la periferia del capitalismo, en el contexto más amplio del pensamiento keynesiano y de la teoría económica del desarrollo. No obstante, la crisis económica que sufrieron los países centrales en los años setenta preparó el terreno para la hegemonía de la ideología neoliberal, el retorno de la teoría económica neoclásica como corriente de pensamiento dominante y las políticas económicas convencionales basadas en la hipótesis de mercados autorregulados.

Mientras esto ocurría en el centro del mundo capitalista, en América Latina comenzaba la crisis de la teoría estructuralista, que fue contestada internamente desde fines de los años sesenta por la teoría de la dependencia.¹

* Fundación Getulio Vargas.

** Escola de Economia de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas. Los autores agradecen los comentarios de Osvaldo Sunkel, Fernando Ferrari Filho, Luiz Fernando de Paula y Nelson Marconi.

¹ Véanse en Bresser-Pereira (2006 y 2009) las razones por las que la teoría de la dependencia —sobre todo la teoría de la dependencia asociada— contribuyó internamente a la crítica del pensamiento estructuralista latinoamericano al volverse predominante en la década de 1970.

Entre tanto, la grave crisis de la deuda externa en la década de 1980, causada por la política de crecimiento con ahorro externo, volvió a los países de la región vulnerables a la nueva hegemonía conservadora y a sus propuestas de reforma institucional y políticas económicas del Consenso de Washington. La ortodoxia convencional predominante desde inicios de los años noventa no tardó en dar malos resultados, primero en México (1994), que fue el primer país en adoptarla, después en Brasil (1998) y por último en el marco de la profunda crisis de Argentina (2001). La crisis de 1997 en cuatro países asiáticos en los que se aceptó la política de crecimiento con ahorro externo y, al año siguiente, la crisis de la Federación de Rusia, que durante el gobierno de Boris Yeltsin se sometió completamente a las directivas del Occidente, constituyeron otras señales del fracaso de la ortodoxia convencional. Ese fracaso se volvió definitivo con la crisis mundial de 2008, en la que algunos de los remedios que los países ricos recetaban a los países en desarrollo (sobre todo la desregulación del sistema financiero) resultaron fatales para los propios autores de las recetas.

El fracaso de la macroeconomía neoclásica y del Consenso de Washington, así como el tiempo transcurrido desde la formulación de la teoría estructuralista latinoamericana, determinaron la necesidad de actualizar dicha teoría y su respectiva estrategia nacional de desarrollo —el nacional-desarrollismo— para dar cuenta de las nuevas realidades. Cuando se propuso la teoría estructuralista 60 años atrás, algunos países latinoamericanos estaban pasando por sus respectivas revoluciones capitalistas —es decir, revoluciones nacionales e industriales—, mientras que otros continuaban siendo países exportadores primarios y dependientes. Los países del primer grupo, entre ellos la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay, son en la actualidad países de ingresos medios, capitalistas y democráticos, en los que se producen bienes manufacturados o servicios, se utiliza tecnología sofisticada, y que compiten en el marco de la globalización. Además del cambio en los países, se modificó el contexto económico internacional en que deben competir para crecer, volviéndose entonces necesaria la modernización o actualización de las ideas: una macroeconomía estructuralista del desarrollo y un nuevo desarrollismo adaptado a la nueva realidad histórica.

Desde comienzos de la década de los años dos mil, varios economistas latinoamericanos han procurado formular una alternativa estructuralista y keynesiana respecto a los países de ingresos medios, tanto en términos teóricos como de política económica. En este trabajo se denomina “nuevo desarrollismo” a la estrategia nacional de desarrollo adecuada a nuestro tiempo y “macroeconomía estructuralista del desarrollo” al resultado de la iniciativa de añadir al estructuralismo un enfoque más sistemático de macroeconomía del desarrollo. Se advierte que este análisis es válido sobre todo para los

países de ingresos medios ya industrializados, pues su aplicación a los que todavía constituyen exportadores primarios requeriría una serie de salvedades que escapan al objetivo de este trabajo. El documento se divide en siete secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se presentan ocho tesis de la teoría estructuralista original, mientras que en la tercera se describen cinco tesis adicionales de macroeconomía estructuralista del desarrollo, referidas básicamente al tipo de cambio, la enfermedad holandesa, el crecimiento con ahorro externo y la responsabilidad fiscal. En la cuarta sección se incluye un análisis comparado sobre tres enfoques alternativos de política cambiaria para los países en desarrollo, y en la quinta y sexta secciones se compara el nuevo desarrollismo con el viejo nacional-desarrollismo y la ortodoxia convencional, respectivamente. Por último, se presentan las conclusiones de los autores. Para este trabajo se han tomado como referencia los países de ingresos medios. Si bien estas ideas también pueden ser útiles en el caso de los países pobres, es necesario adaptarlas.

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS)^A Y PAÍSES ASIÁTICOS DINÁMICOS:^B
TASA DE CRECIMIENTO PER CÁPITA (EN PORCENTAJES)

	<i>América Latina: países de mayor tamaño relativo</i>	<i>Países asiáticos dinámicos</i>
1951-1980	2.61	3.98
1981-2007	1.11	4.99

FUENTE: Alan Heston, Robert Summers y Bettina Aten, *Penn World Table Version 6.3*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, University of Pennsylvania, agosto de 2009, en línea: <http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php>.

^a Países de mayor tamaño relativo de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela.

^b Países asiáticos dinámicos: China, India, Indonesia, Malasia, República de Corea, Singapur, Tailandia, provincia china de Taiwán, Vietnam.

En los datos del cuadro 1 se advierte que América Latina, que se desarrolló e industrializó en forma acelerada de 1930 a 1980, quedó desde entonces rezagada con respecto a los países asiáticos dinámicos. En la década de 2000 algunos países latinoamericanos registraron tasas de crecimiento más satisfactorias, pero éstas se derivaron del aumento de los precios de los productos básicos exportados y no de un nuevo impulso a la industrialización. En general, ese crecimiento supuso la apreciación de las monedas locales y no es sostenible a mediano plazo. Se presupone que la competencia

entre los Estados-nación se acrecentó en el marco de la globalización, de modo que el desarrollo económico y la recuperación del terreno perdido dependen de la adopción de estrategias nacionales de desarrollo basadas en modelos económicos con las características necesarias de explicación y previsión. Mientras esto no vuelva a ocurrir, los países latinoamericanos podrán crecer, pero a tasas inferiores a las necesarias para la recuperación y muy por debajo de las de los países asiáticos dinámicos. Si bien es cierto que en esos países —cuyas estrategias de desarrollo son esencialmente nuevas desarrollistas— no se elaboró una nueva teoría económica, sino que se aplicaron medidas pragmáticas, dicho pragmatismo no basta para convencer a las sociedades latinoamericanas de adoptar una estrategia nacional de desarrollo sin una sólida base teórica.

TESIS ORIGINALES DE LA TEORÍA ESTRUCTURALISTA LATINOAMERICANA

El estructuralismo latinoamericano surgió a fines de los años cuarenta en Chile, en el ámbito de la CEPAL. Entre los economistas fundadores se encuentran Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel. Las nuevas ideas integraban una escuela de pensamiento más amplia, la economía del desarrollo (*development economics*) originada en el Norte, en el ámbito de la transición de la Sociedad de las Naciones a las Naciones Unidas.² El sistema de ideas que constituye el estructuralismo latinoamericano original es complejo y la literatura sobre el tema abundante. Sobre la base del trabajo de Ricardo Bielschowsky (1988), se puede sintetizar en ocho proposiciones:

- i) La tendencia al deterioro de los términos de intercambio, del que se dedujo la necesidad de intervención del Estado en la economía.
- ii) El papel central del Estado en la promoción del desarrollo económico.
- iii) El carácter estructural del desarrollo, que no tiene lugar con cualquier combinación de sectores, como presupone la teoría económica neoclásica, sino debido a la transferencia de mano de obra a sectores con un valor agregado per cápita más alto, motivo que justificó la política de industrialización.
- iv) El entendimiento del subdesarrollo no como una etapa anterior al desarrollo, sino como resultado de la subordinación de la periferia a

² Además de los cuatro economistas latinoamericanos citados, también participaron en la macroeconomía del desarrollo original Albert Hirschman, Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Hans Singer, Michael Kalecki, Ragnar Nurkse y Rosenstein-Rodan.

los países que se industrializaron originalmente, fundamento de la tesis sobre la necesidad de construir una nación en cada país y de una estrategia nacional de desarrollo para que la recuperación sea satisfactoria.

- v) La oferta ilimitada de mano de obra, que contiene los salarios y causa la insuficiencia de demanda o de oportunidades de inversión lucrativas para los empresarios.
- vi) La tesis de la industria naciente, que justificaba la protección arancelaria de la industria manufacturera y el modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones.
- vii) La convicción de que la estabilidad de precios al mismo nivel de los países ricos era improbable debido a las imperfecciones del mercado, y sobre todo a la lenta respuesta de la oferta de alimentos a los aumentos de la demanda.
- viii) La creencia de que los países latinoamericanos no disponían del ahorro necesario para financiar el desarrollo y que la elasticidad-ingreso de sus importaciones era mayor que la elasticidad-ingreso de sus exportaciones de bienes primarios a los países ricos, lo que justificaba la búsqueda del "gran empuje" o el crecimiento con ahorro externo.

Dada esta lista de proposiciones, que se resumen en el cuadro 2, es necesario saber cuáles de ellas son todavía válidas y cuáles fueron relativamente superadas dado el cambio de etapa de desarrollo de los países. No se resumirá el contenido de las ocho tesis, pues se correría el riesgo de realizar una labor incompleta o inexacta. El objetivo de este artículo es reafirmar la actualidad de por lo menos cinco (por eso tantos economistas continúan siendo estructuralistas) y sugerir que tres de ellas tal vez podrían abandonarse por haber sido superadas en el tiempo a raíz del desarrollo de los países latinoamericanos. Estas últimas son la tesis de la industria naciente, la tesis de la inflación estructural y la tesis de la necesidad de ahorro externo para el desarrollo económico. A continuación se examinan brevemente.

Tesis 5: argumento de la industria naciente

El estructuralismo original suponía que las economías latinoamericanas estaban apenas comenzando su proceso de industrialización y, en consecuencia, sus promotores esgrimían el clásico argumento de la industria naciente, originalmente formulado por Alexander Hamilton, y concluían que era necesario proteger la industria manufacturera nacional y aplicar la

CUADRO 2
TEORÍA ESTRUCTURALISTA ORIGINAL COMPARADA CON LA MACROECONOMÍA
ESTRUCTURALISTA DEL DESARROLLO

<i>Tesis</i>	<i>Teoría estructuralista original</i>	<i>Macroeconomía estructuralista del desarrollo</i>
1	Tendencia al deterioro de los términos de intercambio	Mantenida
2	Carácter estructural del desarrollo	Mantenida
3	Papel central del Estado en el desarrollo	Mantenida (y modificada): el Estado desempeña un papel estratégico, inductor del desarrollo económico
4	Subdesarrollo como contrapartida del desarrollo	Mantenida
5	Industria naciente que legitima la protección arancelaria	Superada (en los países de ingresos medios)
6	Tendencia a que los salarios crezcan menos que la productividad debido a la oferta ilimitada de mano de obra	Mantenida (es una de las dos causas estructurales de la insuficiencia de demanda interna en los países en desarrollo)
7	Inflación estructural	Superada (los países de ingresos medios pueden presentar tasas de inflación bajas)
8	Restricción externa o modelo de las dos brechas	Abandonada (debido a la crítica a la política de crecimiento con ahorro externo expuesta en la tesis 11)
9	Añadida	Un tipo de cambio competitivo es esencial para el aumento del ahorro interno y la inversión
10	Añadida	Tendencia estructural a la sobrevaluación cíclica del tipo de cambio (es la causa de insuficiencia de demanda para exportaciones)
11	Añadida	Enfermedad holandesa, que sobrevalúa permanentemente el tipo de cambio e impide o dificulta la industrialización
12	Añadida	Crítica a la política de déficit en cuenta corriente o de crecimiento con ahorro externo que aumenta más el consumo que las inversiones
13	Añadida	Al igual que el equilibrio externo, el equilibrio fiscal es esencial para el desarrollo económico

FUENTE: elaboración propia.

estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones. Si bien todavía se puede hablar de industrias nacientes en los países pobres de América Latina, este argumento no se sostiene más en el caso de los países de ingresos medios, donde continúa necesitándose una política industrial estratégica que apoye especialmente a las empresas que tienen condiciones para ser competitivas pero precisan de un respaldo gubernamental transitorio.

Tesis 7: inflación estructural

Ésta era la tesis más específicamente macroeconómica de la teoría estructuralista y fue muy importante en el debate de las décadas de 1950 y 1960. No obstante, también ha sido superada, por lo menos en los países de ingresos medios. Una de las principales causas de la inflación estructural desde el punto de vista de la oferta era la producción de bienes agrícolas para consumo interno, cuya oferta no respondía con la rapidez necesaria a las variaciones en la demanda y en los precios. El sector externo representaba otra fuente de inflación estructural. Estos aspectos eran propios de economías en que la producción aún no había asumido plenamente la lógica capitalista. Visto el desarrollo actual de los mercados de alimentos y los demás mercados de los países de la región, el argumento de la lenta respuesta a los aumentos de la demanda que la teoría de la inflación estructural suponía perdió gran parte de su validez.

Tesis 8: necesidad de ahorro externo

Por último, la tesis de la necesidad de ahorro externo —que como se verá es central para la teoría convencional y estaba presente en la teoría estructuralista mediante el modelo de las dos brechas— tampoco se sustenta y debe ser abandonada. Ese modelo formalizaba la creencia de que los países latinoamericanos enfrentan una permanente restricción de divisas externas, que debería sanarse mediante déficits en cuenta corriente financiados por préstamos o inversiones externas. Sin embargo, no se consideraba que los déficits en cuenta corriente en que incurrieran podían tener una causa más simple y de mercado: la sobrevaluación crónica del tipo de cambio derivada de la tendencia a la sobrevaluación cíclica del tipo de cambio (tesis 10). Una de las causas de esta última es la política de crecimiento con ahorro externo (tesis 12), que conduce a la apreciación de la moneda nacional y a la sustitución del ahorro externo por el interno.

CINCO TESIS ADICIONALES

La macroeconomía estructuralista del desarrollo parte del supuesto keynesiano de que los principales obstáculos para el crecimiento y el pleno empleo se relacionan con la demanda. Si bien la oferta también es muy importante —en especial la educación, el progreso técnico y una buena infraestructura—, el problema fundamental consiste en aprovechar los recursos disponibles mediante inversiones que aumenten la capacidad de oferta del país. La macroeconomía estructuralista que se está definiendo en la primera década

del siglo XXI se caracteriza por presentar dos tendencias estructurales que limitan las oportunidades de inversión, a saber: la propensión a que la tasa de salarios crezca menos que la productividad y la tendencia a la sobrevaluación cíclica del tipo de cambio. La primera limita el crecimiento del mercado interno. Celso Furtado y los demás miembros de la escuela estructuralista la examinaron y discutieron ampliamente. La causa fundamental de esta tendencia estriba en la oferta ilimitada de mano de obra en los países en desarrollo (que constituye la tesis 6 de la teoría estructuralista).

Los economistas neoclásicos argumentaban que los países en desarrollo debían crecer mediante la concentración de ingresos y, por ende, los salarios debían crecer menos que la productividad “porque los ricos ahorran más que los pobres”. En la práctica esa tesis no se sostiene, en primer lugar, porque no es el ahorro lo que determina la inversión, sino que es ésta la que (debidamente financiada en forma interna) determina el ahorro y, en segundo lugar, porque los ricos tienen una gran propensión a consumir y su consumo tiende a orientarse a bienes importados. Por otra parte, cabe recordar que —a largo plazo y suponiendo un progreso técnico neutro— el aumento de los salarios a la misma tasa del incremento de la productividad no sólo es necesario para que existan oportunidades de inversión lucrativas para los empresarios, sino también es compatible con el mantenimiento de la tasa de beneficios a un nivel satisfactorio.

La segunda tendencia y la maniobra intelectual correlacionada de “liberar” al tipo de cambio del nicho de la teoría monetaria en que estaba escondido o preso y colocarlo en el centro del proceso del desarrollo económico, son aspectos esenciales de la nueva macroeconomía estructuralista del desarrollo. De las cinco tesis adicionales, sólo la número 13 (una tesis obvia, pero importante, según la cual el déficit público debe evitarse responsablemente, excepto en situaciones de recesión) no se relaciona directamente con el tipo de cambio.³

Tesis 9: el tipo de cambio es la variable clave del desarrollo económico

Un tipo de cambio competitivo es fundamental para el desarrollo económico, porque pone la totalidad del mercado externo a disposición de las empresas nacionales realmente competentes desde el punto de vista administrativo y tecnológico. Dado el progreso técnico en curso (la variable básica del crecimiento desde el punto de vista de la oferta), el desarrollo económico depende de la tasa de inversión. Sin embargo, un tipo de cambio

³ Estas tesis y, en forma más amplia, la macroeconomía estructuralista del desarrollo y el nuevo desarrollismo, se abordan en *Globalização e competição* (Bresser-Pereira, 2010). Sin embargo, la idea de que el conjunto de modelos presentes en ese libro constituye una macroeconomía estructuralista del desarrollo no estaba clara para el autor.

competitivo incentiva las inversiones orientadas a la exportación y aumenta en forma correspondiente el ahorro interno. Asimismo, estimula las inversiones de las empresas que utilizan tecnología de punta mundial, que no serían competitivas en el plano internacional si el tipo de cambio estuviera sobrevaluado crónicamente. Cuando el nivel del tipo de cambio corresponde al “equilibrio industrial”, la inmensa demanda externa es accesible para las empresas realmente competentes que utilicen la mejor tecnología disponible. En un país que no sufre la enfermedad holandesa (son pocos los países en que esto ocurre si se aplica el concepto amplio), el tipo de cambio de “equilibrio corriente” es el que equilibra intertemporalmente la cuenta corriente; en los demás países es el que restringe el desenvolvimiento de algunos sectores económicos que producen bienes y servicios transables con la tecnología más avanzada.

Tesis 10: en los países en desarrollo existe una tendencia a la sobrevaluación cíclica del tipo de cambio⁴

Se trata de una tendencia que tiene causas estructurales. En los países en desarrollo el tipo de cambio no varía en torno de un tipo de equilibrio, como supone la teoría económica, ni fluctúa en forma ordenada, como supone la teoría convencional, ni de manera volátil, como afirman los economistas keynesianos. Sus ciclos no están determinados por el mercado, sino por las crisis de la balanza de pagos. Al no haber una política de administración del tipo de cambio que neutralice esa tendencia, el ciclo comienza con una crisis que determina su depreciación abrupta y pronunciada. El tipo de cambio que al comienzo del ciclo está por debajo del “equilibrio corriente” (el que equilibra intertemporalmente la cuenta corriente del país), se deprecia en forma drástica para luego apreciarse empujado por dos factores estructurales. En primer lugar, la enfermedad holandesa lo conduce al nivel de equilibrio corriente y, enseguida, los flujos de capital atraídos por las tasas de beneficios e interés, que tienden a ser más elevadas, continúan apreciándolo y generan un déficit en cuenta corriente. Esta atracción estructural, sumada a políticas equivocadas que no son estructurales pero sí recurrentes, sigue apreciando el tipo de cambio hasta que una nueva crisis de la balanza de pagos interrumpe el proceso. Dichas políticas erróneas incluyen la de crecimiento con ahorro externo, la de ancla cambiaria, la de ancla cambiaria disfrazada de política de metas de inflación, la de “profundización financiera” y, por último, el populismo cambiario. En la medida en que las autoridades del país practiquen esas políticas, pero al mismo

⁴ Esta subsección se basa en Bresser-Pereira y Gala (2007).

tiempo continúen negándose a administrar el tipo de cambio, el país entrará en déficit en cuenta corriente, se endeudará y gradualmente perderá la confianza de los acreedores. En determinado momento, éstos interrumpirán la financiación de forma repentina, es decir, dejarán de prorrogar el pago de la deuda externa del país, y éste entrará en una crisis de la balanza de pagos que, una vez más, depreciará la moneda nacional.

Tesis 11: enfermedad holandesa⁵

La enfermedad holandesa es una falla de mercado que sobrevalúa de manera permanente el tipo de cambio, pero es compatible con el equilibrio intertemporal de la cuenta corriente. Si bien Celso Furtado (2008) se acercó al concepto de enfermedad holandesa al estudiar la economía venezolana, este obstáculo mayor para la industrialización de los países en desarrollo no fue tenido en cuenta por la teoría económica del desarrollo y la teoría estructuralista latinoamericana. No obstante, esa falla de mercado se percibía en forma intuitiva. En última instancia, los aranceles de importación defendidos por los estructuralistas latinoamericanos no eran esencialmente proteccionistas, sino una forma efectiva de neutralizar esa enfermedad desde el punto de vista de las importaciones. Por otra parte, en los países en que se subsidiaron las exportaciones de bienes industriales en los años setenta (entre ellos Brasil y México), también se estaba neutralizando la enfermedad holandesa desde el punto de vista de las exportaciones, sin que esto estuviera claro para los promotores de los subsidios. El arancel, por una parte, y el subsidio, del que quedaban excluidos los productos básicos que originaban la enfermedad holandesa, por otra, terminan por ser equivalentes, en la práctica, a un impuesto sobre esos productos básicos, impuesto que constituye la forma correcta de neutralizarla.⁶

La enfermedad holandesa o la maldición de los recursos naturales pueden definirse como la sobrevaluación crónica del tipo de cambio de un país. Ésta es causada por las rentas ricardianas que el país obtiene al explotar recursos abundantes y baratos, cuya producción comercial es compatible con un tipo de cambio de equilibrio corriente claramente más apreciado que el tipo de cambio de equilibrio industrial —el que favorece la competitividad de los demás sectores económicos productores de bienes transables que utilizan tecnología de punta mundial. Definida en estos términos, la

⁵ Esta subsección se basa en Bresser-Pereira (2008).

⁶ Por ejemplo, en la década de 1970, el arancel medio de importación en Brasil era de 50%, mientras que el subsidio a la exportación de productos manufacturados era también de 50% en promedio. De esta forma, los bienes agropecuarios que no contaban con el subsidio pagaban un “impuesto disfrazado” de 33.3% sobre el precio exportado.

enfermedad holandesa es una falla de mercado que, al no hacer viables sectores económicos de bienes transables eficientes y sofisticados desde el punto de vista tecnológico, impide el cambio estructural —la diversificación industrial del país— que caracteriza al desarrollo económico. Algunos autores distinguen la enfermedad holandesa de la maldición de los recursos naturales: mientras que la primera sería una falla de mercado, la segunda derivaría de la corrupción o del sistema de captación de rentas que la abundancia de esos recursos propicia en países con un Estado débil, frecuentemente dominado por intereses privados. Si bien el problema de la corrupción existe en todos los países y es más grave en países pobres donde las rentas ricardianas son captadas por individuos corruptos, los dos conceptos no se diferenciarán porque, por una parte, la corrupción no es un problema económico sino criminal, y por otra, porque el énfasis en la corrupción supone dejar de lado el fenómeno económico propiamente dicho: la sobrevaluación permanente o crónica del tipo de cambio que la enfermedad holandesa o la maldición de los recursos naturales provocan.

La enfermedad holandesa es un problema de larga data, propio de las economías monetarias, pero recibió ese nombre porque fue identificada en Holanda en los años sesenta, cuando los economistas de ese país verificaron que el descubrimiento de gas natural y su exportación estaban apreciando el tipo de cambio y amenazaba con destruir toda su industria. Los primeros trabajos académicos aparecieron recién en la década de 1980 (Corden y Neary, 1982; Corden, 1984) y la literatura sobre el tema es escasa e insuficiente aun en la actualidad. La enfermedad holandesa es permanente o crónica porque el mercado no la controla. Las exportaciones de productos básicos originan rentas ricardianas para el país y al mismo tiempo definen el tipo de cambio de equilibrio corriente. De ese modo, la sobrevaluación es compatible con el equilibrio intertemporal de las cuentas externas y puede, por ende, producir efectos negativos en una economía por tiempo indefinido.

Debido a que la enfermedad holandesa define el tipo de cambio de equilibrio corriente a un nivel más apreciado que el del equilibrio industrial (diferencia que determina la gravedad de la maldición de los recursos naturales), los bienes producidos con tecnología de punta no son viables económicamente en un mercado competitivo. En consecuencia, en un país que padece esa enfermedad, una empresa de bienes transables que adopta la mejor tecnología mundial solo será viable si su productividad es superior a la de los demás países competidores en un grado igual o mayor que la sobrevaluación causada por la enfermedad. Sin embargo, se trata de una condición poco realista.

Los síntomas más importantes de la enfermedad holandesa son la sobrevaluación cambiaria, el poco crecimiento del sector manufacturero, el rápido

crecimiento del sector de servicios, los salarios medios elevados con respecto al nivel de desarrollo económico del país, y el desempleo (Oomes y Kalcheva, 2007). Al tratarse de una falla de mercado relativa a la demanda que limita la existencia de oportunidades de inversión en la industria manufacturera, ésta sólo existe cuando hay desempleo o, en otras palabras, cuando el país dispone de condiciones técnicas y administrativas para invertir en la producción de bienes con tecnología más sofisticada y salarios más altos, pero el tipo de cambio vigente impide que esas inversiones se realicen. No obstante el desempleo, la enfermedad holandesa supone salarios artificialmente elevados. Sin embargo, también puede ocurrir que los salarios sean bajos debido a la abundancia y desorganización de la mano de obra. La distribución de las rentas ricardianas que conlleva la enfermedad holandesa variará de país a país, dependiendo de la capacidad de presión o del sistema de captación de rentas de los diversos grupos.

Los países afectados por la enfermedad holandesa exportan desde hace mucho tiempo un recurso natural, pero nunca se industrializaron o lograron industrializarse durante algún tiempo porque en ellos se neutralizó dicha enfermedad (en forma consciente o inconsciente), pero al adoptar la apertura financiera perdieron el control sobre el tipo de cambio y entraron en un proceso de desindustrialización prematura. En el primer caso, nunca se neutralizó la enfermedad holandesa, que asume un carácter relativamente permanente. Un síntoma evidente es el hecho de que ese país no produzca otros bienes transables, excepto aquellos beneficiados por las rentas ricardianas de la enfermedad holandesa. Si un país tiene una considerable producción y exportación de recursos naturales que le permiten acumular capital y crear una clase empresarial importante, pero carece de una industria de bienes transables, es signo de que sufre de un grave caso de enfermedad holandesa.

La gravedad de la enfermedad holandesa obedece a la diferencia entre el tipo de cambio de equilibrio industrial y el de equilibrio corriente. Cuanto mayor sea la diferencia, más grave será la enfermedad. Por otra parte, la neutralización de la enfermedad holandesa se logra cuando la política de administración del tipo de cambio promueve su competitividad, al llevarlo del nivel de equilibrio corriente al nivel de equilibrio industrial. En consecuencia, un tipo de cambio competitivo es igual al tipo de cambio de equilibrio industrial. La neutralización de la enfermedad holandesa se realiza, sobre todo, mediante la aplicación de un impuesto o retención sobre las exportaciones del producto básico igual a la diferencia en moneda de los dos tipos de cambio, que implicaría una cuasi contracción de la curva de la oferta hasta el nivel industrial. Esta medida es eficaz porque, después del impuesto, las empresas que exportaban el producto básico de forma rentable al tipo de

cambio de equilibrio corriente sólo pueden producir y exportar si el tipo de cambio se encuentra en el equilibrio industrial que favorece la competitividad de los demás sectores económicos de bienes transables. Al establecer un impuesto, sería ideal que el gobierno no gastara los recursos, sino que los utilizara para crear e invertir en un fondo soberano, de modo que no presione el tipo de cambio con entradas de capitales del gobierno. Si el tipo de cambio corresponde al equilibrio industrial, el país tendrá un superávit en cuenta corriente y, si aplica el recurso en un fondo soberano, un superávit fiscal.

¿Cómo se puede medir la gravedad de la enfermedad holandesa g ? ¿Cuál debe ser el impuesto sobre el valor de venta del bien que lo conduce del equilibrio corriente al industrial? La gravedad de la enfermedad será igual a la diferencia entre el tipo de cambio de equilibrio industrial: e_i y el tipo de equilibrio corriente: e_c , dividida entre la exportación, x : $g = (e_i - e_c) / x$.

Un ejemplo sencillo ayuda a comprender el problema. Supongamos el país A y el país B. En el país A la enfermedad holandesa es leve, de modo que el tipo de cambio de equilibrio corriente (e_c) es de 2 y el de equilibrio industrial (e_i) es de 3 unidades monetarias del país A por dólar. En el país B la enfermedad es grave: el tipo de cambio de equilibrio corriente es el mismo, pero el tipo de cambio de equilibrio industrial es de 40 unidades monetarias de ese país por dólar. Por ende, la gravedad de la enfermedad holandesa en el país A es relativamente pequeña, de 33.3% en relación con el precio de venta del bien en moneda local, mientras que en el país B es mucho mayor, pues alcanza 95 por ciento.

$$g_A = (3 - 2) / 3 = 33.3\%$$

$$g_B = (40 - 2) / 40 = 95\%$$

Para neutralizar la enfermedad holandesa en el país A bastará un impuesto de 33.3%, mientras que en el país B será necesario un impuesto de 95%. En un país productor de bienes agropecuarios la gravedad de la enfermedad holandesa deberá ser similar al caso A, mientras que en un país exportador de petróleo podrá llegar al nivel del caso B.

Tesis 12: la política de crecimiento con ahorro externo supone generalmente una alta tasa de sustitución del ahorro interno por el externo⁷

La política de crecimiento con ahorro externo o déficits en cuenta corriente y endeudamiento externo no se traduce en el aumento esperado de la inversión, sino en la sobrevaluación del tipo de cambio y la sustitución del

⁷ Esta subsección se basa en Bresser-Pereira (2010, cap. 4).

ahorro interno por el externo. Como se ha mencionado, la tendencia a la sobrevaluación cíclica del tipo de cambio se deriva, en primer lugar, de la enfermedad holandesa —que lleva el tipo de cambio al equilibrio corriente— y, a continuación, de los factores que estimulan la entrada de capitales. Entre esos factores, la política de crecimiento con ahorro externo es el más importante, pues conlleva los mayores peligros o riesgos para el país. Los autores de la macroeconomía estructuralista del desarrollo consideran falsa la tesis “obvia” de la teoría económica convencional, según la cual los países en desarrollo necesitan ahorro externo para crecer. Sólo en algunos casos el déficit en cuenta corriente, retóricamente llamado de ahorro externo, ayuda al país a desarrollarse. En general éste provoca una elevada tasa de sustitución del ahorro interno por el externo, de modo que aumentan el consumo y la deuda externa en lugar de la inversión. Si las reservas internacionales del país son constantes, el tipo de cambio se apreciará o será competitivo, dependiendo del saldo o déficit en cuenta corriente propuesto por los encargados de la formulación de políticas.⁸ Cuanto más se aprecie el tipo de cambio, más altos serán los salarios (de los trabajadores) y las remuneraciones (de la clase media profesional) reales, porque baja el precio relativo de los bienes de consumo transables internacionalmente con respecto a los precios de los servicios no transables, entre los que se encuentran los salarios y las remuneraciones. En consecuencia, las ganancias de los capitalistas disminuirán, ya sea porque —desde el punto de vista de los ingresos— los salarios y las remuneraciones aumentaron, como porque —desde el punto de vista de la demanda— las empresas verán reducirse sus expectativas de beneficios respecto de las inversiones orientadas a la exportación y, por ende, invertirán menos. La elasticidad de los salarios y las remuneraciones reales en relación con la variación del tipo de cambio será mayor para cada familia cuanto mayores sean su propensión marginal a consumir y la sensibilidad de las exportaciones e importaciones al tipo de cambio. Por consiguiente, además de depender sustancialmente del nivel de productividad de la economía y de su patrón de distribución del ingreso, los beneficios, salarios y remuneraciones dependen del tipo de cambio.

En el supuesto de que los trabajadores reciben un salario nominal y adquieren bienes transables y no transables, su costo de vida y su salario real dependerán del cambio nominal y de la proporción de bienes transables en su canasta de consumo. Suponiendo, además, que los precios se forman en la

⁸ La existencia de déficit en cuenta corriente se vincula con la relativa apreciación del cambio y, por lo tanto, podría suponer una presión de mercado para depreciarlo y eliminar el déficit. Sin embargo, hablar de una “estrategia” significa que las autoridades económicas están satisfechas con el déficit y, sobre todo mediante una política de intereses altos, que procuran mantener el tipo de cambio en el nivel relativamente apreciado compatible con éste.

economía de acuerdo con la conocida regla kaleckiana que relaciona el nivel de precios con el salario nominal, el nivel de productividad y el margen de beneficio, se deduce que una desvalorización del tipo de cambio (que por definición es el aumento del precio de los bienes y servicios transables con respecto a los no transables) significará una reducción del salario real, pues la canasta de consumo del trabajador —constituida principalmente por bienes transables— costará más.

Con respecto a los beneficios se sabe que, por una parte, la tasa de beneficio es lo opuesto a la tasa de salario y, por otra, depende de las inversiones. A su vez, además de depender de la tasa de beneficio esperada en virtud de la tasa de interés, la tasa de inversiones depende de la demanda por exportaciones (que a su vez dependen de la existencia de un tipo de cambio de equilibrio o competitivo).

Dadas esas premisas, se examinará la manera en que la política de crecimiento con ahorro externo incrementará la tasa de sustitución del ahorro interno por el externo. Este análisis se puede realizar tanto desde el punto de vista de la demanda y de los ingresos, como de la oferta. En el primer caso, cuando el tipo de cambio se aprecia, disminuyen las expectativas de beneficios en la realización de inversiones orientadas a las exportaciones y con ellas las ganancias y el ahorro interno, de modo que el ahorro externo sustituye al interno en lugar de aumentarlo. Desde el punto de vista de la oferta, el incremento real de los salarios de los trabajadores y de las remuneraciones de la clase media profesional supondrá un crecimiento del consumo. En consecuencia, disminuye el ahorro interno y, del mismo modo, el ahorro externo lo sustituye en lugar de acrecentarlo.

Se podría argumentar que el aumento de los salarios de los trabajadores en las economías de desarrollo medio —en las que prevalece una elevada concentración del ingreso— no es algo negativo y que no necesariamente reducirá la tasa de beneficios si la demanda es insuficiente. Es preciso aclarar que los incrementos salariales derivados de la disminución de los intereses, alquileres y ganancias especulativas son siempre bienvenidos en una economía nacional. Después de todo, el objetivo principal de las políticas de desarrollo económico es el de subir los salarios o los niveles de vida. Sin embargo, no se considera que el aumento artificial de los salarios mediante la sobrevaluación del tipo de cambio sea una de las formas deseables para hacerlo.

¿De qué depende la tasa de sustitución del ahorro interno por el externo? Desde el punto de vista de la oferta o del ingreso, esa tasa depende de la variación de los salarios y las remuneraciones con respecto a la apreciación del tipo de cambio, de la variación de los beneficios en relación con el tipo de cambio (dos relaciones que pueden considerarse razonablemente estables)

y, sobre todo, de la propensión marginal al consumo. Ésta, a su vez, dependerá de la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de beneficios, o sea, de las oportunidades de inversión vigentes en la economía. En una situación normal las oportunidades de inversión lucrativa serán modestas y, en consecuencia, la propensión marginal al ahorro será elevada. Al registrarse un crecimiento acelerado y grandes oportunidades de beneficios, la clase capitalista destinará a la inversión una parte mayor de sus ingresos esperados y obtenidos aumentando su tendencia marginal a invertir, y habrá también un incremento de la tendencia marginal al consumo sobre la base del crecimiento de los salarios de la clase obrera y, sobre todo, de las remuneraciones de la clase media. Por consiguiente, la tasa de sustitución del ahorro interno por el externo será menor de lo que sería si las expectativas de beneficios fueran normales.

En términos formales, la tasa de sustitución del ahorro interno por el externo puede medirse en forma simple. Dadas la propensión marginal al consumo y la elasticidad de las inversiones con respecto a las exportaciones, la tasa de sustitución del ahorro interno por el externo (z) es igual a 1 menos la variación en la tasa de inversión (I/Y , siendo I la formación de capital y Y el producto) o ahorro total dividida por la variación en la tasa de ahorro externo (S) en el periodo considerado.

$$z = 1 - (I/Y_t - I/Y_{t-1}) / (S/Y_t - S/Y_{t-1})$$

Si, por ejemplo, en un determinado periodo la tasa de inversión varía de 20 a 21% del PIB, mientras que el déficit en cuenta corriente o ahorro externo aumenta un 4% del PIB en ese mismo periodo, la tasa de sustitución del ahorro interno por el externo será de 75%. Sólo 25% del dinero recibido del exterior se transformará efectivamente en inversión, mientras que 75% restante se destinará al consumo.

Tesis 13: responsabilidad fiscal; el déficit público debilita al Estado, causa inflación y debe evitarse excepto en momentos de recesión

Esta tesis es evidente, estaba implícita en la teoría estructuralista y sus principales representantes nunca la cuestionaron, pero fue objeto de una grave distorsión en la medida que, sobre todo en los años ochenta, un determinado sector del keynesianismo criticaba a los economistas ortodoxos por defender la responsabilidad fiscal y proponía déficits fiscales crónicos para combatir la insuficiencia de demanda. Keynes distinguió el presupuesto corriente del presupuesto de capital y reclamó el equilibrio del primero (Keynes, 1980, vol. 27, cap. 5). Bresser-Pereira y Fernando Dall'Acqua (1981)

defendieron a Keynes contra ese tipo de populismo. Recientemente, Robert Skidelsky (2009), el notable biógrafo de Keynes, retomó el tema al afirmar que Keynes no era un apóstol de los déficits fiscales sino que, al contrario, él pensaba que en general los presupuestos del Estado deberían presentar superávit. Luiz Fernando de Paula (2008:225), por su parte, señaló que “Keynes sostenía que el presupuesto ordinario debería estar equilibrado todo el tiempo o inclusive registrar un superávit, que debería transferirse al presupuesto de capital, visto que éste podría estar transitoriamente desequilibrado”.

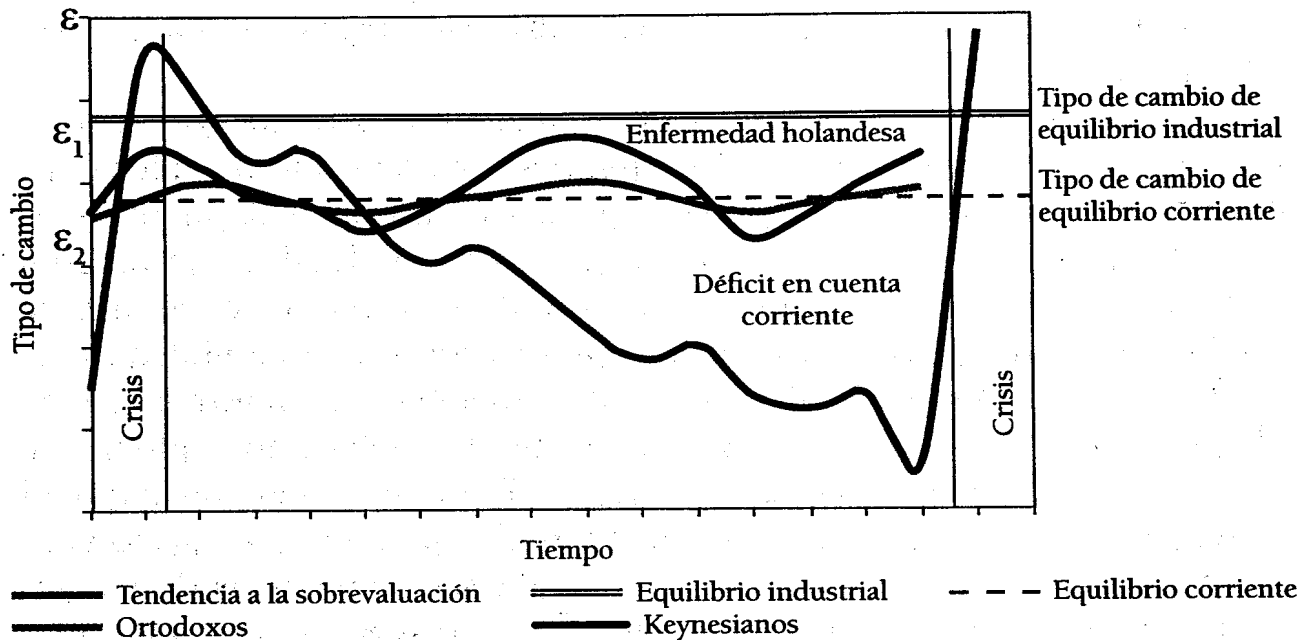
Al igual que con respecto a los déficits en cuenta corriente, los teóricos de la macroeconomía estructuralista del desarrollo se oponen a los déficits públicos, excepto en situaciones especiales. Ellos consideran que ambos tipos de déficit son formas que desorganizan y debilitan el sistema económico: en un caso se trata de irresponsabilidad fiscal y en el otro de irresponsabilidad cambiaria. Para que haya desarrollo con estabilidad es necesario que la economía del Estado-nación sea solvente, mientras que los déficits en cuenta corriente debilitan al Estado, lo vuelven dependiente de los acreedores externos y causan inflación. También es necesario que el Estado sea capaz, porque esta institución es el instrumento de acción colectiva por excelencia de la nación y de su reglamentación depende el buen funcionamiento de los mercados. Los déficits presupuestarios sólo pueden debilitarlo.

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS ENFOQUES CAMBIARIOS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Sobre la base de las cuatro tesis referidas al tipo de cambio, y en el marco del ciclo cambiario, es posible ver y comparar en la gráfica 1 tres enfoques sobre el tipo de cambio en los países en desarrollo: el enfoque de la teoría convencional, según el cual el tipo de cambio varía en forma ordenada en torno del tipo de cambio de equilibrio corriente, el de la teoría keynesiana, de acuerdo con el cual el tipo de cambio varía en forma volátil, pero aún alrededor del tipo de cambio de equilibrio corriente, y la tesis de la macroeconomía estructuralista del desarrollo, que sostiene que hay una tendencia a la sobrevaluación cíclica del tipo de cambio. Se presupone que el país sufre la enfermedad holandesa, de modo que se distingue una línea para el tipo de cambio de equilibrio corriente y otra para el tipo de cambio de equilibrio industrial. Mientras que para las teorías convencional y keynesiana el mercado controla el tipo de cambio, en el caso de la macroeconomía estructuralista del desarrollo ese papel corresponde a la crisis de la balanza de pagos. En la

ordenada de la gráfica 1 se detalla el tipo de cambio en términos de moneda nacional/moneda de reserva, de modo que cuanto más baja sea la posición en la curva del tipo de cambio, más se apreciará la moneda nacional.

GRÁFICA 1
TENDENCIA DEL TIPO DE CAMBIO A LA SOBREVALUACIÓN



FUENTE: elaboración propia.

Dada la suposición de que el gobierno no administra el tipo de cambio, la tendencia a la sobrevaluación cíclica del tipo de cambio ocurre bajo la forma de un ciclo relativamente largo iniciado y terminado por crisis cambiarias o de la balanza de pagos. Como puede observarse en la gráfica 1, en el momento de la crisis —interrupción repentina de la financiación derivada de la pérdida de confianza de los acreedores externos— tiene lugar una brusca depreciación que puede conducir al tipo de cambio a un nivel superior al del equilibrio industrial. A partir de ese momento comienzan a operar las fuerzas que conducen a la apreciación de la moneda nacional en los países en desarrollo. Si el país sufre la enfermedad holandesa, ésta llevará el tipo de cambio al nivel de equilibrio corriente. Si la enfermedad es grave, este primer movimiento ya representará una considerable apreciación. No obstante, como la enfermedad holandesa es compatible con el equilibrio intertemporal de la cuenta corriente, la apreciación causada por ella se detendrá en ese punto. A continuación, el tipo de cambio continuará apreciándose y entrará en el área de déficit en cuenta corriente. La causa estructural de este segundo movimiento radica en que los beneficios y los

embargo, son más importantes las causas de política económica que continúan presionando a la baja al tipo de cambio porque atraen capitales externos: i) la política de crecimiento con ahorro externo; ii) la política de ancla cambiaria; iii) la política de metas de inflación, que en realidad utiliza el cambio como ancla cambiaria, y iv) la “profundización financiera”, o sea, la elevación de los intereses reales para “volver más racional la actividad económica” y atraer capitales. Estas cuatro políticas forman parte del recetario convencional. A ellas se suma una práctica de los políticos locales, el populismo cambiario, que consiste en fijar el tipo de cambio o permitir que se aprecie para que la inflación disminuya, los salarios reales aumenten y el político sea reelecto (si la crisis de la balanza de pagos no sobreviene antes).

Cuando el tipo de cambio cruza la línea o faja de equilibrio corriente, el déficit del país debe ser financiado. Asimismo, la deuda externa continuará necesitando financiamiento. Durante un periodo considerable, la prórroga del pago y el aumento de la deuda externa se hacen con facilidad, porque los acreedores externos están satisfechos con los altos intereses y comisiones que reciben. Sin embargo, a partir de un determinado momento, ya sea porque la relación entre la deuda y las exportaciones se está volviendo demasiado elevada (explicación básica para las crisis cambiarias en América Latina) o porque el ritmo del crecimiento del déficit en cuenta corriente se acentúa demasiado (como ocurrió en cuatro países asiáticos en 1997), los acreedores terminan por perder la confianza y suspenden los nuevos préstamos, incluidos los de simple prórroga del pago de la deuda. Entonces estalla la crisis y se registra nuevamente una abrupta depreciación de la moneda nacional.

VIEJO Y NUEVO DESARROLLISMO

Después de esta breve presentación de la macroeconomía estructuralista del desarrollo, se describirá en forma resumida el nuevo desarrollismo. La mejor forma de hacerlo es compararlo con el viejo desarrollismo y, a continuación, con la ortodoxia convencional o las políticas del Consenso de Washington. Se continúa haciendo referencia a los países de ingresos medios. Si bien las tesis de la macroeconomía estructuralista del desarrollo también se aplican a los países pobres, es necesario realizar varias adaptaciones.

La comparación entre el viejo y el nuevo desarrollismo se resume claramente en el cuadro 3. De esa forma, y debido a la limitación de espacio, en lugar de discutir cada uno de los cinco pares de políticas, sólo se describirán algunos aspectos generales. Los cambios no constituyen una crítica al nacional-desarrollismo, sino que reflejan el hecho de que esa estrategia

nacional de desarrollo se refiere a los países pobres, mientras que el nuevo desarrollismo presupone países de ingresos medios. Para examinar la situación en los países pobres es necesario hacer adaptaciones. La primera diferencia –la transición de una industrialización sustitutiva de importaciones a una industrialización orientada a las exportaciones– refleja bien este hecho. El nuevo desarrollismo defiende el modelo exportador y considera que el modelo de sustitución de importaciones ha sido superado. En el modelo exportador, los países en desarrollo tienen la posibilidad de utilizar dos grandes ventajas: la mano de obra barata y la posibilidad de comprar o copiar la tecnología disponible. Por otra parte, si se adopta esa estrategia, las autoridades económicas que hacen política industrial en favor de sus empresas pasarán a basarse en un criterio de eficiencia: sólo las empresas eficientes en la medida necesaria para exportar se beneficiarán de la política industrial.

CUADRO 3
VIEJO Y NUEVO DESARROLLISMO

<i>Viejo desarrollismo</i>	<i>Nuevo desarrollismo</i>
1. Industrialización orientada por el Estado y basada en la sustitución de importaciones.	1. Industrialización orientada a las exportaciones, combinada con consumo masivo en el mercado interno.
2. Papel central del Estado en la obtención de ahorro forzado y la realización de inversiones.	2. Corresponde al Estado crear oportunidades de inversión y reducir la desigualdad económica.
3. La política industrial es central.	3. La política industrial es secundaria pero estratégica.
4. Ambigüedad en relación con los déficits público y en cuenta corriente.	4. Oposición de los dos déficits. Si el país sufre la enfermedad holandesa, deberá presentar superávit fiscal y en la cuenta corriente.
5. Relativa condescendencia con respecto a la inflación.	5. Ninguna condescendencia con respecto a la inflación.

FUENTE: elaboración propia.

Según el nacional-desarrollismo, una de las tareas del Estado consistía en completar la acumulación primitiva de capital y promover la revolución industrial, en tanto que para el nuevo desarrollismo el papel del Estado disminuye y el del mercado se acrecienta. De acuerdo con el nuevo desarrollismo, el Estado todavía puede y debe promover el ahorro forzado e

invertir en algunos sectores estratégicos, pero el sector privado nacional tiene recursos y capacidad empresarial para realizar buena parte de las inversiones necesarias. En forma análoga, la política industrial, que era fundamental en el marco del viejo desarrollismo, continúa siendo importante en el nuevo, pero es estratégica y debe orientarse a sectores específicos y empresas con capacidad para competir a nivel internacional.

El nuevo desarrollismo no es proteccionista, sino que hace hincapié en la necesidad de un tipo de cambio competitivo y lo identifica con el tipo de cambio de equilibrio industrial. Se presume que los países de desarrollo medio superaron la fase de la industria naciente, pero todavía tienen que enfrentar el problema de la “enfermedad holandesa” y por ello deben neutralizarla para crecer. La neutralización de la enfermedad holandesa no supone proteccionismo, sino la administración del tipo de cambio mediante, sobre todo, la aplicación de un impuesto sobre los productos básicos que la originan. Como enseña la microeconomía, un impuesto lleva la curva de la oferta del bien hacia arriba, porque los productores sólo estarán dispuestos a producir a un precio mayor. Si se trata de exportación, y si el precio internacional estuviera dado, los productores sólo estarán dispuestos a producir si el tipo de cambio se deprecia por el valor correspondiente al impuesto, conduciendo el tipo de cambio del equilibrio corriente al equilibrio industrial para así mantener el producto básico lucrativo, al mismo tiempo que se hace viable la competitividad a nivel internacional del resto de la industria que utiliza tecnología de punta.

La estrategia no proteccionista del nuevo desarrollismo no implica que las autoridades de los países deban estar dispuestas a una apertura indiscriminada. Éstas deben negociar pragmáticamente aperturas con contrapartida, en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio y de los acuerdos regionales. En particular, no significa que el país deba renunciar a la implementación de políticas industriales. Si bien el espacio para esas políticas se redujo como resultado de los desfavorables acuerdos de la Ronda Uruguay, todavía hay margen para la formulación de políticas estratégicas que tengan en cuenta las ventajas comparativas futuras, en la medida en que las empresas apoyadas sean exitosas.

ORTODOXIA CONVENCIONAL Y NUEVO DESARROLISMO

Pese a que se relacionan íntimamente, para comparar el nuevo desarrollismo con la ortodoxia convencional se pueden distinguir las estrategias de desarrollo de las de estabilidad macroeconómica. Se comenzará por las diferencias más directamente vinculadas al desarrollo económico o al mediano plazo.

Estas diferencias están implícitas en el análisis de las 13 tesis y se resumen en el cuadro 4, de modo que sólo se presentará una breve discusión. Al contrario de lo que ocurre al comparar el viejo y el nuevo desarrollismo, el problema general en este caso no es un cambio de nivel de desarrollo, sino de políticas equivocadas: en la ortodoxia convencional se propone un conjunto de reformas y políticas económicas (muchas de las cuales están contaminadas por el fundamentalismo de mercado) que no interesan a los países en desarrollo, pero sí a sus competidores en el marco de la globalización, es decir, a los países ricos.

CUADRO 4
ORTODOXIA CONVENCIONAL Y NUEVO DESARROLLISMO (CRECIMIENTO)

<i>Ortodoxia convencional</i>	<i>Nuevo desarrollismo</i>
1. La nación no tiene un papel económico.	1. La nación es el agente responsable de la definición de una estrategia nacional de desarrollo.
2. Las instituciones fundamentales para el crecimiento son la garantía de los derechos de propiedad y de los contratos.	2. La institución clave para el crecimiento es la estrategia nacional de desarrollo.
3. Se deben realizar reformas para reducir el tamaño del Estado y desregular los mercados.	3. Se deben realizar reformas para fortalecer al Estado y a los mercados, que deben estar bien regulados.
4. El Estado no debe realizar política industrial ni política de redistribución.	4. La política industrial debe ser limitada y estratégica, y jugar un papel destacado en la distribución del ingreso.
5. No existen tendencias estructurales que deban neutralizarse.	5. Se debe neutralizar la tendencia a la sobrevaluación de la moneda y a que los salarios crezcan menos que la productividad.
6. El crecimiento debe ser financiado en buena medida por el ahorro externo.	6. El crecimiento debe basarse en el ahorro interno.

FUENTE: elaboración propia.

Mientras que la ortodoxia ignora el problema de la nación o presupone que en los tiempos de la globalización los Estados-nación perdieron importancia, los teóricos del nuevo desarrollismo afirman que la nación es el agente fundamental del desarrollo económico en el marco de competencia

generalizada que caracteriza a la globalización. Porque a la nación —a las clases sociales razonablemente de acuerdo entre sí— corresponde definir una estrategia nacional de desarrollo o de competencia internacional. Al contrario de lo que afirman los economistas y especialistas políticos neoinstitucionales, la institución fundamental para el desarrollo no es la garantía de la propiedad y de los contratos. Esa garantía es necesaria, pero los empresarios son hombres y mujeres que aceptan el riesgo a cambio de la oportunidad de beneficiarse y crecer. La institución o el conjunto de instituciones que desempeñan ese papel constituyen la estrategia nacional de desarrollo.

La ortodoxia convencional sostiene el fundamentalismo de mercado, la noción de que “en el principio era el mercado”, una entidad que —de ser libre— coordina todo en forma óptima. Por otra parte, en el nuevo desarrollismo se considera al mercado como una institución eficiente para coordinar sistemas económicos, pero se conocen sus limitaciones. Los buenos mercados, los mercados eficientes, son mercados regulados. La tarea que mejor realizan consiste en la asignación de los factores, pero aun en ese aspecto presentan problemas. Así, dejan mucho que desear en lo referente al estímulo a la inversión y la innovación, y su capacidad para mantener la estabilidad de los mercados financieros es insuficiente. En el plano de la distribución del ingreso, los mercados son un mecanismo definitivamente insatisfactorio, porque premian a los más fuertes y a los más capaces. Los ortodoxos convencionales reconocen las falencias del mercado, pero afirman que las fallas del Estado al intentar remediarlas son peores. El nuevo desarrollismo rechaza ese pesimismo acerca de la capacidad de acción colectiva y promueve la capacidad del Estado, no a expensas de los mercados, sino para que éstos también sean fuertes. Si los hombres son capaces de construir instituciones para reglamentar las actividades humanas, incluido el propio mercado, no hay motivo por el cual no serían capaces de fortalecer al Estado como aparato u organización, aumentando la legitimidad de su gobierno, la solidez de sus finanzas y la eficiencia de su administración, y como orden jurídico, adecuando sus instituciones cada vez más a las necesidades sociales. La política y la democracia existen precisamente para eso.

Tal como el nuevo desarrollismo se opone a la apertura o globalización financiera, es favorable a la globalización comercial, a una economía comercialmente abierta, competitiva. No obstante, sus defensores saben de la necesidad de utilizar las negociaciones internacionales para obtener contrapartidas, ya que los mercados mundiales están lejos de ser libres. Tanto el nuevo desarrollismo como la ortodoxia convencional están en favor de mercados de trabajo más flexibles, sin embargo, en el nuevo desarrollismo —sobre la base de la experiencia originalmente escandinava, pero cada vez más europea, de la “flexiguridad”— no se confunde flexibilidad con falta de

protección, mientras que la ortodoxia convencional propone una flexibilización que precariza la fuerza de trabajo y reduce los salarios.⁹

Al pasar del mediano al corto plazo se observa una diferencia fundamental entre el nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional, que consiste en el hecho de que esta última pregona con gran vigor algo que considera evidente: los países en desarrollo no tendrían recursos para financiar su crecimiento y, por ende, deberían recurrir al ahorro externo, es decir, incurrir en déficit en cuenta corriente (definición de ahorro externo) y financiarlo con préstamos o financiación directa. Ya se ha visto que esta política sólo es eficaz en los pocos momentos en que el país ya está creciendo mucho y la propensión marginal al ahorro disminuye. En la gran mayoría de los casos es una política errónea que no aumenta la inversión, sino que promueve la sustitución del ahorro interno por el externo. Según el nuevo desarrollismo, crecer con los ahorros propios no sólo es posible sino necesario, como hacen todos los países que se desarrollaron originalmente y en la actualidad son ricos. Esto no significa que el nuevo desarrollismo se oponga a la inversión extranjera directa, sino que se opone a los déficits en cuenta corriente. Es perfectamente posible beneficiarse de la tecnología que traen las inversiones directas sin utilizarlas para financiar déficits en cuenta corriente, como se hace en China.

Las políticas macroeconómicas comparadas en el cuadro 5 presuponen la necesidad de estabilidad macroeconómica, pero la ortodoxia convencional termina por restringir el concepto de estabilidad al control del gasto público y de la inflación, mientras que el nuevo desarrollismo la define en forma más amplia e incluye la estabilidad de precios, el equilibrio de la balanza de pagos y el pleno empleo razonable.

El enfoque de la ortodoxia convencional puede resumirse de la siguiente manera: i) para garantizar la estabilidad macroeconómica se debe mantener un superávit primario que sostenga la relación entre la deuda pública y el PIB en un nivel aceptable para los acreedores; ii) el banco central debe tener un único mandato: combatir la inflación, puesto que dispone de un único instrumento, la tasa de interés a corto plazo; iii) dado el desequilibrio fiscal, esta tasa —que si bien constituye el único instrumento, es esencialmente endógena, es decir, definida por el mercado— debe ser alta para combatir la inflación, y iv) el tipo de cambio también es endógeno y su equilibrio será asegurado por el mercado.

El nuevo desarrollismo presenta propuestas sustancialmente diferentes: i) el ajuste fiscal no tiene como mero objetivo el superávit primario, sino un ahorro público positivo y supone no sólo la reducción de los gastos corrientes,

⁹ Véase el tema de la “flexiguridad” en Robert Boyer (2006).

CUADRO 5
ORTODOXIA CONVENCIONAL Y NUEVO DESARROLLISMO (MACRO)

<i>Ortodoxia convencional</i>	<i>Nuevo desarrollismo</i>
7. El banco central tiene un único mandato: la inflación. Los demás objetivos deben ser perseguidos por el resto del gobierno.	7. El gobierno y el banco central tienen tres mandatos: la inflación, el tipo de cambio y el empleo, todos esenciales para el desarrollo.
8. El modelo fiscal debe definirse en términos de superávit primario.	8. El modelo fiscal debe definirse de forma más rigurosa en términos de déficit público y ahorro público.
9. El tipo de cambio debe ser flotante: no debe haber metas ni políticas para el tipo de cambio.	9. El tipo de cambio debe ser flotante pero administrado; el objetivo es el tipo de cambio de equilibrio industrial.
10. El banco central y el gobierno disponen cada uno de un único instrumento de política: la tasa de interés a corto plazo y la política fiscal, respectivamente.	10. El banco central y el gobierno pueden, además, comprar reservas e imponer controles de capital, entre otras cosas.
11. No es necesaria o deseable una política de ingresos.	11. La política de salario mínimo e ingresos debe contribuir a que los salarios crezcan con la productividad.

FUENTE: elaboración propia.

sino también de la tasa de interés; ii) el banco central y el ministerio de hacienda tienen tres mandatos: controlar la inflación, asegurar el pleno empleo y mantener el tipo de cambio a un nivel compatible con la estabilidad de la balanza de pagos y con el necesario estímulo a las inversiones orientadas a la exportación. El banco central no cuenta sólo con un instrumento (la tasa de interés, contradictoriamente vista como endógena por la ortodoxia convencional), sino con varios. La tasa de interés es un instrumento para combatir la inflación, pero puede ser mucho más baja de lo que supone la ortodoxia convencional.

El tipo de cambio debe mantenerse flotante, pero administrado: no existe un tipo de cambio completamente libre. En los países ricos en recursos naturales, como casi todos los países latinoamericanos, es necesario reconocer que la enfermedad holandesa aprecia artificialmente la moneda y causa la inviabilidad de la industria. Su neutralización no es fácil porque supone depreciar la moneda. Esta medida reduce los salarios a corto plazo

(aunque los aumenta en forma considerable a mediano plazo) y provoca una inflación transitoria, pero indeseable. La forma correcta de neutralizar la enfermedad holandesa consiste en establecer de forma negociada un impuesto variable sobre las exportaciones, que mantenga la producción igualmente lucrativa (por lo tanto, los productores no pierden nada dado que el impuesto es compensado por la depreciación). Este impuesto, que debe variar con la variación del precio internacional del bien, deberá tener el valor necesario para llevar la curva de oferta del bien del equilibrio corriente al equilibrio industrial. Los recursos del impuesto se deben utilizar para constituir un fondo soberano. No se debe, en consecuencia, utilizar los recursos de ese impuesto para gastos corrientes, con excepción de una pequeña parte para: i) financiar políticas sociales que compensen la reducción de los salarios, y ii) establecer un segundo fondo —un fondo de estabilización de los productos básicos agropecuarios (de ser ellos y no el petróleo la causa de la enfermedad holandesa). Este fondo es necesario porque la enfermedad holandesa derivada de los bienes agropecuarios generalmente no es grave. Los precios de estos bienes son muy inestables y, en algunos momentos, su contracción puede volver inviable su producción, incluso con el impuesto anulado y el tipo de cambio de equilibrio corriente, por lo que surge la necesidad de subsidiarlos.

Los ortodoxos convencionales acusan de populistas a los desarrollistas. Si el populismo se entiende como gastar más de lo que se recauda, es posible distinguir el populismo fiscal (expresado en el déficit público no justificado por una política anticíclica) y el populismo cambiario (expresado en el déficit en cuenta corriente). Los promotores del nuevo desarrollismo rechazan frontalmente ambos populismos. Cuando se neutraliza la enfermedad holandesa se sostienen el superávit en cuenta corriente (derivado de la variación del tipo de cambio hacia el equilibrio industrial) y el superávit público (derivado de la no utilización de los recursos del impuesto que neutraliza la enfermedad para financiar gastos corrientes). Por otra parte, quienes apoyan la ortodoxia convencional se conforman, en el plano fiscal, con un superávit primario que mantenga la deuda pública a un nivel considerado seguro para los acreedores y los déficits en cuenta corriente, porque por medio de ellos se crecería con ahorro externo.

CONCLUSIONES

En este trabajo se presentaron las bases de una macroeconomía estructuralista del desarrollo, que tal vez pueda considerarse un segundo momento de la teoría estructuralista latinoamericana. Se trata de una visión estruc-

turalista por tres motivos principales: i) mantiene la idea de que el desarrollo económico es un proceso de cambio estructural, de innovación en los sectores ya explotados y de transferencia de mano de obra a sectores con valor agregado per cápita y salarios medios cada vez más elevados; ii) presupone dos tendencias estructurales: la tendencia a que la tasa de salarios crezca menos que la productividad y la tendencia a la sobrevaluación cíclica del tipo de cambio, y iii) distingue dos factores estructurales detrás de esta segunda tendencia: la enfermedad holandesa y el hecho de que, debido a la escasez relativa de capitales, las tasas de beneficios y de interés en los países en desarrollo son más altas que en los países ricos.

Para tener éxito en la gran competencia entre empresas y Estados-nación que es la globalización, cada país debe tener una estrategia nacional de desarrollo propia, pues ésta constituye la institución fundamental para estimular la inversión y el ahorro. Esa estrategia se denominó nuevo desarrollismo y se concluyó que su éxito depende, esencialmente, de la neutralización de las dos tendencias que limitan el desarrollo económico desde el punto de vista de la demanda: la propensión a que la tasa de salarios crezca menos que la productividad limita la demanda originada en el mercado interno, mientras que la tendencia a la sobrevaluación cíclica del tipo de cambio impide que los empresarios nacionales accedan a los mercados externos.

BIBLIOGRAFIA

- Bielschowsky, Ricardo (1988), *O pensamento econômico brasileiro*, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada/Instituto de Investigaciones (IPEA/INPES).
- Boyer, Robert (2006), *La flexicurité danoisa? Quels enseignements pour la France?*, París, Editions Rue d'Ulm.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010), *Globalización y competencia*, México, Siglo XXI.
- _____ (2009), "From the National-Bourgeois to the Associated Dependency Interpretation of Latin-America", en *Journal of Interamerican Studies*, por aparecer.
- _____ (2008), "Dutch Disease and its Neutralization: A Ricardian Approach", en *Revista de Economia Política*, vol. 28, núm. 1, enero, São Paulo, Centro de Economía Política.
- _____ (2006), "De la CEPAL y del ISEB a la teoría de la dependencia", en *Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 183, octubre-diciembre, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

- _____ y Fernando Dall'Acqua (1991), "Economic Populism x Keynes: Reinterpreting Budget Deficit in Latin America", en *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 14, núm. 1, Armonk, M.E. Sharpe, Inc.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Paulo Gala (2007), "Por que a poupança externa não promove o crescimento", en *Revista de Economia Política*, vol. 27, núm. 1, São Paulo, Centro de Economía Política.
- Chang, Ha-Joon (2002), *Kicking Away the Ladder*, Londres, Anthem Press.
- Corden, W.M. (1984), "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation", en *Oxford Economic Papers*, vol. 36, núm. 3, Oxford, Oxford University Press.
- Corden, W.M. y J.P. Neary (1982), "Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy", en *Economic Journal*, vol. 92, núm. 368, St. Andrews, Royal Economic Society.
- Furtado, Celso (2008), "O desenvolvimento recente da Venezuela", *Ensaio sobre a Venezuela*, Río de Janeiro, Contraponto/Centro Celso Furtado.
- Heston, Alan; Robert Summers y Bettina Aten (2009), "Penn World Table Version 6.3", Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, University of Pennsylvania, agosto, en línea: <http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php>.
- Kaldor, Nicholas (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom: an Inaugural Lecture*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Keynes, John Maynard (1980), *The Collected Writings of John Maynard Keynes. Activities 1940-46: Shaping the Post-War World: Employment and Commodities*, vol. XXVII, Londres, Macmillan.
- Oomes, Nienke y Katerina Kalcheva (2007), "Diagnosing Dutch Disease: Does Russia have the Symptoms?", en *IMF Working Paper*, núm. 102, abril, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- Paula, Luiz Fernando de (2008), "Política econômica para crescimento e estabilidade macroeconômica: uma abordagem keynesiana com uma referência para o Brasil", en João Sicsú y Carlos Vidotto (orgs.), *Economia do desenvolvimento*, Río de Janeiro, Elsevier/Campus.
- Skidelsky, Robert (2009), *Keynes: The Return of the Master*, Nueva York, PublicAffairs.