

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1990

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Agosto de 1990

Número 41

SUMARIO

Vigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL	7
<i>Discursos</i>	7
Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> .	7
Presidente de Venezuela, <i>Carlos Andrés Pérez</i> .	11
Ministro de Economía de Chile, <i>Carlos Ominami</i> .	15
Secretario de Programación y Presupuesto de México, <i>Ernesto Zedillo Ponce de León</i> .	19
Director para las relaciones con América Latina de la Comisión Europea, <i>Angel Viñas</i> .	26
La política de estabilización en México, <i>Jorge Eduardo Navarrete</i> .	31
La intervención del Estado en Brasil. Un enfoque pragmático. <i>Luis Carlos Bresser</i> .	47
Desarrollo sostenido para el Caribe. <i>Trevor Harker</i> .	57
La inserción comercial de América Latina. <i>Mattia Barbera</i> .	75
Elementos para una política ambiental eficaz. <i>María Inés Bustamante, Santiago Torres</i> .	109
Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable. <i>Nicolo Gligo</i> .	123
Magnitud de la situación de la pobreza. <i>Juan Carlos Feres, Arturo León</i> .	139
Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social. <i>Rubén Kaztman, Pascual Gerstenfeld</i> .	159
Naturaleza y selectividad de la política social. <i>Ana Sojo</i> .	183
Modelos econométricos para la planificación. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	201
Selección de ventajas comparativas dinámicas. <i>Eduardo García D'Acuña</i> .	209
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	212
Publicaciones recientes de la CEPAL.	213

La intervención del Estado en Brasil: un enfoque pragmático

*Luiz Carlos Bresser
Pereira**

En el presente artículo se hace un análisis de la intervención del Estado en la economía brasileña, para tratar de explicar por qué el Estado dejó de tener un papel decisivo en el desarrollo del país. La explicación principal reside en el carácter cíclico de la intervención estatal. En un principio, la intervención tiende a lograr mucho éxito, sobre todo cuando el país está iniciando su industrialización. A poco andar, sin embargo, van aumentando las distorsiones inherentes a una intervención no controlada por el mercado, hasta conducir al Estado a una crisis fiscal. De esta manera puede comprenderse la actual onda neoliberal y su éxito al proponer privatizaciones. El Estado, no sólo en el Brasil sino también en los demás países, había crecido excesivamente, lo que en los últimos veinte años había hecho necesario que fuera reducido y saneado financieramente. Ante tales realidades, el autor observa que puede ser muy útil la actitud pragmática de los economistas del Asia oriental y sudoriental con relación a este problema: propician una orientación básica hacia el mercado y la disciplina fiscal, pero no dudan en recurrir a la intervención estatal en caso de ser necesario.

*Profesor de Economía de la Fundación Getulio Vargas, de São Paulo. Director de la *Revista de Economía Política*.

Artículo basado en un trabajo presentado al XV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, celebrado en Miami en diciembre de 1989.

Introducción

La intervención estatal es, ciertamente, uno de los temas económicos y políticos más intensamente discutidos en este siglo. Ello obedece a dos motivos, uno práctico y otro ideológico. En la práctica, la intervención estatal en la economía es innegable por el simple motivo de que los gobiernos en todo el mundo, de los países tanto ricos como pobres, capitalistas o estatistas, intervienen continuamente en el mercado. En el plano ideológico, la intervención estatal es importante porque estar a favor o en contra de cierto grado de intervención estatal es un criterio básico para distinguir a la derecha de la izquierda, a los conservadores de los liberales, a los economistas neoclásicos o neoliberales de los progresistas o keynesianos.

En ciertos momentos, una intervención estatal limitada se convierte en una práctica relativamente aceptable. Esto ocurrió claramente en los decenios de 1950 y 1960, cuando prevalecía un consenso keynesiano. En otros, como en los últimos veinte años, se hace dominante el ataque conservador a la intervención estatal. Mientras que anteriormente los fracasos del mercado se cotejaban con las posibilidades de la formulación de directrices y con la planificación, ahora el tipo inverso de razonamiento es la nueva verdad de una "nueva derecha", cuyas ideas se basan en la ciencia económica y el mercado, y no en la filosofía política y las ideas respecto a tradición y jerarquía, que definían a la "antigua derecha" (Bosanquet, 1983).

En lo macroeconómico, la aparición del monetarismo en el decenio de 1960 y de la "nueva escuela clásica", basada en expectativas racionales, en el de 1970, son los mejores síntomas de esta onda conservadora. Detrás del surgimiento de la nueva derecha en el campo macroeconómico tenemos el derrumbe del consenso keynesiano: por una parte, el Estado se ha hecho demasiado grande e ineficiente, azotado por una crisis financiera (O'Connor, 1973); por otra, las políticas económicas keynesianas normales, basadas en el supuesto de una insuficiencia crónica de la demanda, no han podido hacer frente al desempleo en aumento y a las crecientes tasas de inflación. En la economía del desarrollo, el fracaso de las teorías de la industrialización por un gran impulso inicial, en que se apoyaba el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, dominante en los decenios de 1950 y 1960,

dio lugar, en el de 1970, a una teoría de crecimiento encabezado por las exportaciones y orientado hacia el mercado, cuyos principios básicos eran y siguen siendo la privatización y la liberalización del comercio. El hecho de que los países que adoptaron la estrategia encabezada por las exportaciones, tales como Corea y Taiwán, lo hicieran en combinación con políticas industriales dinámicas, en lugar de abandonar al mercado la suerte de la economía, no impidió que los partidarios del nuevo credo utilizaran a esos países como ejemplos de sus ideas. Por último, en lo que a economía comparada se refiere, el hecho de que los países estatistas no pudieran mantener en los decenios de 1970 y 1980 las altas tasas de crecimiento logradas en los de 1950 y 1960, sirvió de poderoso argumento ideológico en favor de la teoría neoliberal. La puesta en marcha de la *perestroika* en la Unión Soviética y el ulterior colapso de los gobiernos comunistas en Europa oriental se presentaron como la demostración empírica de las ideas neoliberales. La estrategia de la argumentación neoliberal era considerar el apoyo a una intervención estatal limitada de la misma manera que el control estatal extremado de la economía que predominaba en los países estatistas.

En una etapa más reciente, esta onda neoliberal está recibiendo un ataque. Se están haciendo visibles las insuficiencias del monetarismo y de las expectativas racionales. Una vez más está cambiando la posición de la intervención estatal dentro de la teoría económica. La idea simplista sostenida por la nueva derecha de que "el mercado es bueno y el gobierno es malo" no puede sustentarse en motivos teóricos y prácticos.

Los cambios en la manera de considerar el mercado y la intervención estatal guardan relación con sus alternativos éxitos y fracasos. En tanto que la práctica de la intervención estatal tiene éxito, las teorías que apoyan una intervención limitada están en boga. Sin embargo, apenas dejan de funcionar o se muestran incapaces de hacerlo por algún motivo, se pueden oír más las voces de los conservadores o neoliberales. En otro documento (Bresser, 1989 a), examiné la índole cíclica y siempre cambiante de la intervención estatal. En este artículo aplicaré la teoría al caso brasileño. Además, tomando como punto de referencia a los economistas asiáticos, abogaré por un enfoque más pragmático o dialéctico de la intervención estatal en las economías orientadas al mercado.

I

La índole cíclica de la intervención estatal

En los tiempos modernos, la intervención estatal ha tomado tres formas, que corresponden a tres modelos históricos de desarrollo: i) el Estado como sustituto del mercado en la coordinación de la economía (modelo estatista o soviético); ii) el Estado como agente decisivo para promover la acumulación de capital y el desarrollo tecnológico (el modelo histórico de industrialización alemán y japonés, adoptado en grados diversos por la mayor parte de los países en desarrollo en este siglo; y iii) el Estado como responsable de la política macroeconómica, promotor del bienestar, regulador microeconómico de la influencia que las empresas ejercen en el mercado y el ambiente, estimulador fiscal del crecimiento tecnológico volcado hacia la competitividad internacional, y

agente negociador a nombre del país respectivo en el campo del comercio internacional (modelo actual de los países de la OCDE). El primero de estos modelos históricos de intervención estatal queda fuera del ámbito de este artículo. Me referiré a la intervención estatal en el Brasil, partiendo del supuesto de que tenemos que ver con un sistema económico capitalista, orientado hacia el mercado, que está pasando del segundo al tercer modelo de intervención.

Mi aseveración general es que se requiere cierto grado de intervención estatal para hacer funcionar los países capitalistas; pues, sin ella, se resentirán el crecimiento económico y el bienestar social. El mercado es, con mucho, el mejor coordinador de la economía, si bien no puede

asignar recursos y garantizar el crecimiento de manera óptima. Por otra parte, el mercado es un instrumento muy poco adecuado para lograr la distribución del ingreso. De ahí que la radical oposición de los neoliberales a la intervención estatal sea fundamentalmente ideológica. Sin embargo, esto no quiere decir que su posición sea simplemente incorrecta. Por el contrario, sus ideas pueden ser muy funcionales. Su constante afirmación de que la intervención estatal, al tratar de subsanar las insuficiencias de coordinación de la economía por el mercado, termina por provocar distorsiones peores, no debería descartarse sin más ni más.

En términos prácticos, la intervención estatal en un sector dado de la economía tiende a ser eficaz en un principio, es decir, tiende a corregir las insuficiencias coordinadoras del mercado; pero, como los funcionarios públicos rara vez saben cuándo detener el proceso de intervención, termina por ser ineficaz. Los reglamentos se hacen casuísticos; la protección ofrecida a ciertas industrias deja de ser transitoria, como siempre debería ser, y tiende a convertirse en permanente; los gastos estatales y las desgravaciones tributarias tienden a aumentar a un ritmo mayor que el de los ingresos del Estado; el déficit público y la deuda pública aumentan; y la amenaza de una crisis fiscal se hace cada vez más inminente.¹

Si la intervención estatal no fuera necesaria y eficaz en sus primeras etapas, no ocurriría con

tanta frecuencia. Siempre es posible explicar la intervención estatal como un resultado irracional de las presiones de grupos interesados que procuran lograr cierto tipo de protección, pero las políticas gubernamentales resultantes no son más que un tipo de intervención estatal. Aun si reconocemos, siguiendo la indicación de Mancur Olson (1975, 1982), que las organizaciones que representan a grupos grandes son menos eficaces que los grupos interesados pequeños en lo que respecta a la producción de bienes públicos, el hecho es que la mayor parte de las reglamentaciones estatales se orientan hacia el interés general más bien que hacia intereses particulares o sectoriales. Es esta una clara ventaja de las democracias modernas, que el pensamiento conservador no debería pasar por alto.

Carece de sentido decir que la intervención estatal es, en principio, eficaz o ineficaz. Ella puede ser eficaz o ineficaz, necesaria o innecesaria, deberá disminuirse o aumentarse, según cual sea la situación concreta. En términos generales, la intervención estatal será necesaria y eficaz en la fase inicial del ciclo intervencionista, para hacerse excesiva e ineficaz en su fase final. En ésta, el Estado ya estará probablemente inflado y se habrá hecho cada vez menos capaz de actuar, en vista de los intereses de los círculos externo (grupos de presión) e interno (la tecnoburocracia), que conducen al Estado a dificultades fiscales, cuando no a una crisis fiscal.

II

El caso brasileño

En el caso brasileño está muy clara la índole cíclica y cambiante de la intervención estatal. En el pasado, desde el decenio de 1930 hasta el de 1970, el Estado desempeñó un papel decisivo en la promoción del crecimiento económico; en el de 1980, en vista de la crisis fiscal, el Estado ha perdido su capacidad de promover el crecimen-

to económico y se ha convertido en un obstáculo fundamental para éste².

En el Brasil, algunos economistas y científicos políticos, que anteriormente apoyaban la intervención estatal para la protección de la industria nacional y la creación y desarrollo de empresas

¹El análisis clásico de la tendencia de las economías capitalistas modernas a caer en una crisis fiscal lo hizo James O'Connor (1973).

²La bibliografía relativa a la intervención estatal en el Brasil es muy amplia. Véanse, por ejemplo: Wilson Suzigan (1976, 1988), Luciano Martins (1985), Peter Evans (1979), y Fernando Rezende da Silva (1972).

de propiedad del Estado en los sectores en que los capitalistas privados no podían o no deseaban invertir, favorecen ahora la liberalización del comercio y la privatización. Esto no quiere decir que se hayan hecho conservadores. Significa sólo que el Brasil se encuentra en una fase diferente del ciclo de la intervención estatal, una fase en que es necesario reducir, aligerar y cercenar la organización estatal, a fin de superar la crisis fiscal y crear las condiciones para una nueva etapa de desarrollo económico. En esta nueva fase corresponderá al Estado un papel económico diferente, pero necesariamente importante.

Entre los decenios de 1930 y 1970 la pauta de la intervención estatal estuvo cambiando continuamente en el Brasil, pero fue eficaz para promover el desarrollo económico. Esto lo muestran con mucha claridad los datos respecto al crecimiento del PIB en ese período. En el primero de los decenios mencionados, el Estado inició una política de largo plazo de sustitución de importaciones, que en un principio tuvo éxito. En los decenios de 1940 y 1950 se establecieron empresas de propiedad del Estado en los sectores básicos de la economía: siderurgia, petróleo, energía eléctrica, transporte.

El decenio de 1960 fue un período de transición y ajuste final, pero la modificación de la política industrial fue muy limitada. La innovación básica del gobierno tecnoburocrático y autoritario que vino enseguida fue una clara política orientada a las exportaciones. El objetivo era exportar manufacturas; pero se mantuvo la protección a la industria nacional, característica básica de la industrialización a base de sustitución de importaciones. Y se reanudó la inversión directa

por parte del Estado, al nacionalizarse la industria telefónica y completarse la nacionalización de la industria de energía eléctrica.

Por último, el decenio de 1970 constituye los años del milagro económico (1968-1978) y los del Segundo Plan Nacional de Desarrollo (1974-1979). Se caracterizaba éste por la promoción de una nueva oleada de sustitución de importaciones en los sectores básicos de la economía (siderurgia, metales no ferrosos, petróleo, productos petroquímicos), con el control directo de empresas de propiedad del Estado; y también por la decisión de promover una sustitución de importaciones completa en la industria privada de bienes de capital, que en gran parte era de propiedad nacional. En ese decenio también el Brasil adquirió su gran deuda internacional y comenzó el proceso de la deuda pública interna.

Durante esos cincuenta años podemos distinguir dos ciclos. El primero, terminó cuando el gobierno militar que surgió del golpe de Estado de 1964 consiguió superar la crisis fiscal y la recesión a que dieron lugar los excesos del *Plano de Metas* del Presidente Kubistchek. Entre 1964 y 1967 el Estado brasileño fue sometido a un ajuste macroeconómico fiscal así como a reformas estructurales (sistema de indización, reforma tributaria, reforma financiera, reforma del sistema de financiamiento de la vivienda), que restablecieron la capacidad estatal para promover el ahorro obligado y encauzarlo a inversiones estatales directas o a inversiones privadas subvencionadas. El segundo ciclo aún no ha terminado, dado que el país todavía no puede superar la crisis fiscal y económica del decenio de 1980.

III

La crisis del decenio de 1980

Esta crisis, que se define por el estancamiento del ingreso por habitante y por tasas de inflación extraordinariamente elevadas,³ fue resultado de

³He hecho dos amplios análisis de esta crisis, uno que recalca sus aspectos fiscales y sus orígenes en la deuda externa (1989 b) y uno en que se trata de construir a partir de ella un modelo macroeconómico (1989 c).

una serie de errores cometidos por el gobierno, sobre todo a fines del decenio de 1970, combinados con modificaciones adversas de la economía internacional (segunda crisis del petróleo, problema de los intereses y recesión en los Estados Unidos), ocurridas en 1979. Entre 1967 (año que podría escogerse como el primero del nuevo ciclo de expansión) y 1973, la intervención estatal tuvo

éxito en promover el crecimiento económico. Los errores comenzaron en 1974, y se hicieron muy graves en 1979.

En 1974, precisamente después de la crisis del petróleo de 1973, que indujo a la mayor parte de los países industrializados a introducir severos procesos de ajuste, el Gobierno del Brasil decidió embarcarse en un ambicioso programa de desarrollo económico. Mis opiniones personales respecto al Segundo Plan Nacional de Desarrollo se han modificado con el correr del tiempo. En un principio lo critiqué por su enorme ambición. Pasé a estar en favor de él después del análisis de Barros de Castro y Souza (1985), el cual demostraba que este plan era eficaz para consolidar una vigorosa infraestructura industrial y para asegurar al país un superávit comercial estructural. Últimamente, he vuelto a hacerme más crítico del plan. La decisión de crecer aprovechando la enorme oferta de préstamos extranjeros a tasas de interés muy bajas era muy comprensible, aunque encerraba riesgos. Sin embargo, la decisión de utilizar este dinero sobre todo para la inversión en industrias de sustitución de importación de gran densidad de capital constituyó un error. Y también fue un error mantener un alto grado de protección para la industria nacional. Ese era el momento de utilizar los préstamos extranjeros para incrementar la competitividad internacional de la industria brasileña. Era el momento de avanzar hacia un modelo de crecimiento orientado a las exportaciones y de gran densidad de tecnología, empezando al mismo tiempo a liberalizar gradualmente el comercio exterior.

Por ese entonces, Corea estaba cometiendo errores muy semejantes, endeudándose en el exterior para invertir en industrias de insumos básicos para sustitución de importaciones (Koo y Nan, 1989). Pero Corea en ese momento estaba orientada también a las exportaciones e iniciaba un proceso de liberalización del comercio que fomentaba su modelo de industrialización encabezado básicamente por las exportaciones. Y en

1979, precisamente el año en que Brasil experimentaba un "milagro" populista nuevo —y de corta duración—, el Gobierno de Corea pudo corregir su política industrial, promoviendo un riguroso ajuste fiscal, que originó una reducción de 5% en el PIB.

En el Brasil, la estrategia de intervención estatal a base de crecimiento con endeudamiento se convirtió en un desastre en 1979, cuando las tres crisis externas ya mencionadas se descargaron sobre su economía, tan frágil por estar ya sumamente endeudada. En ese momento, no había otro remedio que el ajuste, pero el gobierno militar decidió hacer precisamente lo contrario. Mantuvo baja la tasa de interés, hizo negativa la tasa de interés interna, aumentó las remuneraciones y el consumo. Las consecuencias de esta política económica, populista al mismo tiempo que conservadora, fueron desastrosas. La relación deuda/exportaciones, que a principios de 1979 ya había llegado a una peligrosa razón de 2:1, se había aumentado dos años más tarde a 3:1. En 1979, una vigorosa política de ajuste hubiera compensado las políticas de endeudamiento del Segundo Plan de Desarrollo Nacional. Dos años después, el ajuste por sí solo no bastaba; incluso se había hecho contraproducente. Ahora el ajuste fiscal tenía que combinarse con alguna forma de reducción de la deuda (véase Bresser Pereira, 1988 y 1989 c).

Después de las políticas populistas de 1979-1980, los esfuerzos para ajustar la economía, desde 1981 hasta 1984 y desde 1987 hasta ahora, han resultado ineficaces. Su única consecuencia ha sido reducir la tasa de inversión y empeorar la crisis fiscal. Entre esos dos períodos tuvimos un nuevo ciclo de políticas populistas, que empezó en 1985 con la Nueva República y terminó en 1986 con el desastre del Plan Cruzado.⁴

⁴Véase Jeffrey Sachs (1988 b) respecto a la índole populista del Plan Cruzado.

IV

La parálisis del Estado

En el decenio de 1980, la consecuencia básica de la crisis económica fue la parálisis del Estado con respecto a una política económica de largo plazo. Debido a la crisis fiscal y sus consecuencias básicas —la aceleración de la inflación y el estancamiento de la economía— el Estado se hizo cada vez más incapaz de definir y aplicar objetivos de largo plazo, siendo así que nada es más importante para los países en desarrollo que una estrategia global eficaz de desarrollo económico.

Una crisis económica tan profunda como la del decenio de 1980 es una clara indicación de que la vieja estrategia de desarrollo económico está agotada. La crisis fiscal es una indicación de que el modelo de intervención estatal en el Brasil está agotado también. En otras palabras, si las crisis son siempre indicios de enfermedad y una oportunidad para cambiar, ahora es evidente en el Brasil que aquella forma de intervención estatal que fue fundamental para el extraordinario ritmo de industrialización entre los decenios de 1930 y 1970, debe experimentar en este momento una revisión completa.

La crisis es también una indicación de que, más que el modelo de intervención estatal, está agotado en el Brasil el modelo de sociedad. Esta se caracteriza por un grado muy alto de concentración del ingreso. En tanto que el país se desarrollaba con rapidez, la concentración del ingreso no era un problema principal; pero una vez que el desarrollo se ha detenido, ella ha pasado a ser una fuente importante de conflicto social continuo y cada vez más grave, conflicto concomitante del déficit público y de la aceleración de la inflación.

La expresión en términos prácticos de la necesidad de cambio en la estrategia de desarrollo o en la forma de intervención estatal fue reducida (sobre todo por los economistas del Banco Mundial) a la propuesta de "reformas estructurales" que debían adoptar los países en desarrollo. Dichas reformas tienen una clara intención liberalizadora. Se basan en la liberalización del comercio, la desreglamentación y la privatización. No es esta la oportunidad de entrar a analizar tales

propuestas.⁵ Aunque a veces exageran su demanda de que se reduzca la reglamentación estatal, y no siempre tienen en cuenta el tamaño de los países, la orientación general de esas propuestas es correcta. Corresponden a un momento en que la intervención estatal, después de una fase de expansión excesiva, debe ahora reducirse y modificar sus prioridades.

Las tres estrategias básicas que utilizaba el Estado brasileño para promover la industrialización eran: i) la promoción del comercio; ii) las subvenciones orientadas bien a la sustitución de importaciones o a la promoción de exportaciones, y iii) las inversiones directas del Estado en servicios públicos e industrias de insumos básicos (electricidad, petróleo, siderurgia, comunicaciones, ferrocarriles). Al dejar de ser funcionales esas estrategias para promover el crecimiento económico, se está formando un consenso creciente respecto a una nueva estrategia, que debería basarse en tres políticas fundamentales: i) eliminación de las subvenciones e incentivos generalizados; ii) liberalización del comercio y subvenciones caso por caso al progreso técnico a fin de estimular la competitividad internacional, y iii) privatización que, además de aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos, ayude a resolver la crisis fiscal del Estado.⁶

Habida cuenta de que el Brasil es un país grande, la liberalización del comercio será necesariamente limitada en comparación con países más pequeños, pero no cabe duda de que un grado considerable de liberalización constituirá un aspecto fundamental de cualquier futura política industrial. Las empresas de propiedad del

⁵En Jeffrey Sachs (1988 a) puede verse una crítica de la índole no realista de las radicales reformas de liberalización del comercio patrocinadas por el Banco Mundial.

⁶Viene al caso señalar que uno de los prominentes economistas brasileños que ayudaron a formular la estrategia de industrialización mediante la protección e inversión estatal directa, Ignacio Rangel, ha venido hablando en favor de la privatización de los servicios públicos a fin de promover las inversiones necesarias en esta esfera, desde que escribió la puesta al día de la tercera edición de *A Inflação Brasileira* (1978).

Estado desempeñaron un papel decisivo en la primera fase de la industrialización, pero ahora, cuando la eficiencia se hace imprescindible y cuando el Estado necesita con urgencia recursos financieros para equilibrar sus cuentas, la privatización es una solución natural. La eliminación de subvenciones es fundamental para superar la crisis fiscal, pero, una vez que se logre la estabilización, será necesaria una nueva política industrial, en que la orientación exportadora esté vinculada a subvenciones directas e indirectas para el desarrollo tecnológico.

En el Brasil se está llegando a un consenso cada vez mayor con respecto a la necesidad de estas reformas estructurales. Sin embargo, éstas no se convierten en realidad. ¿Por qué? Es posible señalar varios motivos: la resistencia de los industriales, que temen perder subvenciones, incentivos y protección administrativa y arancelaria; la resistencia de los burócratas y de la izquierda nacionalista tradicional, que insisten en defender las empresas de propiedad del Estado;

pero el motivo fundamental por el cual en esta esfera se ha conseguido poco o nada, es la parálisis del gobierno debido a la crisis. El gobierno trata de establecer una nueva estrategia industrial y de desarrollo de largo plazo; suscribe acuerdos con el Banco Mundial con miras a reformas estructurales; pero los resultados son claramente insatisfactorios. Las reformas no se ponen en vigor porque una de las características básicas de una crisis económica, y en particular de una crisis fiscal, es la parálisis de la política económica.

Una crisis fiscal significa que el Estado no posee fondos para financiar una nueva política económica; y que los encargados de formular la política no tienen ni el tiempo ni la disposición para formular y aplicar la nueva estrategia. Y si además de una crisis fiscal hay también una crisis social debido a la excesiva concentración del ingreso, la consecuencia es una crisis de legitimidad, que amenaza permanentemente el sistema político y agrava la parálisis del Estado.

V

Respuestas estatista y neoliberal a la crisis

De lo que se trata ahora, después de casi diez años de estancamiento económico y elevadas tasas de inflación, es de cómo salir de la crisis. Concretamente, lo que se examina en estas páginas es el papel que la intervención estatal desempeña para superar la crisis y reanudar el crecimiento.

Los neoliberales responderían a estas dos preguntas de manera muy simple. La crisis ha de superarse mediante un ajuste fiscal. A fin de efectuar el ajuste fiscal será necesario privatizar las empresas de propiedad estatal y desreglamentar la economía, reduciendo el tamaño del aparato del Estado. El objetivo será el de llegar al Estado mínimo, puesto que "el Estado sirve para un fin doble, el de mantener el orden constitucional y el de proporcionar *bienes públicos*" (Buchanan, 1974). Dado que son conservadores y que por lo general no pueden distinguir el nacionalismo antiguo del interés nacional, su modo de ver

es que la deuda externa debe pagarse plenamente.⁷

La respuesta que darían los estatistas o la vieja izquierda es muy diferente. Sugerirían que, para superar la crisis fiscal, es necesario aumentar los impuestos y reformar la organización del Estado y las empresas de propiedad estatal, eliminando las ineficiencias y combatiendo la corrupción, pero sin reducir el tamaño del Estado. Por el contrario, éste debe ser aumentado, a fin de reanudar el crecimiento y alcanzar una distribución del ingreso menos desigual que la que existe en el Brasil. La rebaja de la deuda debe ser una condición para su reembolso.

⁷ Este enfoque está bien representado en el Brasil por los artículos semanales que escriben los ex Ministros Roberto Campos y Delfim Neto en, respectivamente, *O Estado de S. Paulo* y *Folha de S. Paulo*.

VI

El enfoque pragmático y dialéctico

La respuesta que darían los economistas pragmáticos y dialécticos es también diferente. Como pragmáticos designo a los tecnócratas-economistas que actualmente trabajan dentro de la organización estatal y definen la política económica en la mayoría de los países. No son economistas teóricos ni tampoco son economistas ideológicos;⁸ son economistas prácticos que actúan directamente en el sector público.

Los tecnócratas-economistas existen desde hace mucho tiempo. En el Brasil empezaron a ser objeto de ataques en el decenio de 1970.⁹ Como mecanismo defensivo, han tendido a disfrazarse, a hacer su existencia lo menos notoria posible. De ahí que me quedé sorprendido, al participar en un seminario internacional en Tokio en el verano de 1989,¹⁰ al ver que la mayor parte de los economistas asiáticos eran miembros de sus respectivos gobiernos y se definían a sí mismos sin ningún bochorno —al contrario, parecían estar orgullosos de ello— como tecnócratas pragmáticos, en oposición a los economistas teóricos e ideológicos.¹¹

Como es bien sabido, la función del Estado en el desarrollo de los países del Asia oriental y sudoriental, comenzando con el Japón, y siguiendo con Corea, Taiwán, Singapur, Malasia y, más recientemente, Tailandia e Indonesia, fue muy importante y lo sigue siendo.¹² En el decenio de 1980, mientras los países latinoamericanos estaban estancados, aquéllos se hallaban en auge. En

tanto que el ingreso por habitante realmente disminuyó en ese decenio en los países latinoamericanos, en dichos países asiáticos creció en alrededor de 4% al año.

Una explicación de esta diferencia de desempeño económico es que los economistas pragmáticos asiáticos combinan una disciplina fiscal muy vigorosa con un alto grado de intervención estatal. Sin embargo, en sus palabras evitan cuidadosamente referirse a intervención estatal, sino que alaban todo cuanto pueden sus "economías orientadas al mercado". En realidad, creen en una economía orientada al mercado, pero también creen en una intervención estatal permanente, y la practican. Buen ejemplo de esta actitud general es lo expresado por Seiji Naya:

Los países de industrialización reciente y las cuatro economías de mayor relieve en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental han permitido en gran parte que el mercado funcione y han adoptado un enfoque de sector privado frente al desarrollo económico... Esto no significa que sean economías del tipo *laissez faire*; de hecho, los gobiernos intervienen vigorosamente... En el Asia oriental existe una relación jerárquica, con arreglo a la cual el gobierno puede influir directamente en el comportamiento de las empresas privadas, en beneficio del bien público, y de él se espera, a su vez, que las ayude y las proteja (1989: 5 y 7).

Este pragmatismo económico oriental incluye cierto grado de disimulo pragmático. La clase dominante capitalista desea oír que sus economías están orientadas al mercado, y esto es lo que dicen los economistas pragmáticos. En el Japón, por ejemplo, los que están al servicio del gobierno insisten en que el papel económico del sector público es actualmente muy pequeño. Sólo después de ser muy interrogados reconocerán que el Estado japonés desembolsa en la actualidad grandes sumas de dinero para subvencionar el desarrollo tecnológico. Pero esta actitud, más bien que de disimulo, es dialéctica. En realidad creen en los beneficios de una economía orientada al mercado y, al mismo tiempo, saben muy

⁸Hay que recordar que es muy difícil distinguir entre economistas teóricos y economistas ideológicos.

⁹Este ataque a la tecnoburocracia formó parte de la larga transición del Brasil a la democracia. La alianza entre la burguesía y los tecnoburócratas militares y civiles se rompió por primera vez a mediados del decenio de 1970. Analicé este proceso político en mi libro *O Colapso de uma Aliança de Classes* (1979).

¹⁰Símpoio de Tokio sobre el presente y el futuro de la economía de la Cuenca del Pacífico —Comparación de Asia y América Latina, patrocinado por el Instituto de Economía del Desarrollo, Tokio, 25 a 27 de julio de 1989.

¹¹En realidad, algunos eran también economistas teóricos muy competentes.

¹²A este respecto véase, entre otros, Seiji Naya (1989).

bien que el Estado continúa desempeñando un papel decisivo en el desarrollo económico y en la distribución del ingreso —la cual, dicho sea de paso, es extremadamente menos desigual en esos países que en América Latina.

La respuesta que los economistas pragmáticos y dialécticos darían a la pregunta sobre la manera de superar la crisis económica brasileña, es muy clara. A corto plazo, dado que la crisis económica es fundamentalmente una crisis fiscal, exigirían disciplina fiscal, un ajuste fiscal eficaz que eliminase el déficit del sector público. Sin embargo, dado que el origen de la crisis fiscal es la crisis de la deuda externa, y que es prácticamente imposible eliminar el déficit del sector público mientras se siguen pagando todos los intereses relativos a ella, pedirían una reducción de la deuda, que sólo se logrará mediante una combinación de negociaciones y medidas unilaterales. A mediano plazo, privatizarían el mayor número posible de empresas de propiedad del Estado e iniciarían un proceso de liberalización del comercio. Pero su objetivo, en contraste con el de los neoliberales, no sería el “Estado mínimo”, sino reformar el Estado para que una vez más sea capaz de formular y aplicar una política económica eficaz.

La nueva estrategia que adoptasen los economistas pragmáticos no estaría basada en la inversión estatal directa, ni mucho menos en la protección a industrias ineficientes de sustitución de importaciones, sino más bien en apoyar el desarrollo tecnológico para lograr la competitividad internacional. Por otra parte, apoyarían la distri-

bución del ingreso aumentando de manera descentralizada los gastos en educación y salud. Cada vez es más claro que el alto grado de concentración del ingreso que actualmente existe en el Brasil es un gran obstáculo al crecimiento económico y la estabilidad de precios, ya que alimenta permanentemente un alto grado de conflicto distributivo.

Este enfoque a la intervención estatal y a la solución de la crisis económica brasileña es dialéctico y a la vez pragmático por dos motivos: i) porque apoya simultáneamente una economía vigorosamente orientada al mercado y la intervención estatal en las esferas críticas que el mercado no está en condiciones de coordinar, y ii) porque reconoce la índole cíclica de la intervención estatal. A veces, como en la actualidad, es necesario reducir el Estado y remodelarlo a fin de hacerlo más eficaz (capaz de aplicar políticas del sector público) y más eficiente (capaz de aplicarlas a bajo costo).

Pero lo que sugiero es un enfoque dialéctico, más bien que pragmático, de lo económico y de la intervención estatal. Al rechazar el acento ideológico de los economistas neoliberales o estatistas, me pronuncio en favor de la teoría económica y de la transparencia de las influencias ideológicas. Una estrategia dialéctica rechaza la disimulación de la intervención estatal, no menos que la afirmación radical o la negación radical de la misma, que domina, respectivamente, la argumentación de los estatistas y de los neoliberales.

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Barros de Castro, Antonio y Francisco E. Pires de Souza (1985): *A economia brasileira em marcha forçada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Bogdanowicz-Bindert, Christine (ed.) (1989): *Solving the Global Crisis*, Nueva York, Harper & Row.
- Bosanquet, Nick (1983): *After the New Right*, Londres, Heinemann.
- Bresser Pereira, Luiz C. (1989 a): O caráter cíclico da intervenção estatal, *Revista de Economia Política*, vol. 9, N° 3, São Paulo, Brasiliense, julio-septiembre. Documento presentado al simposio sobre democratización de la política, patrocinado por el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de São Paulo y el Woodrow Wilson International Center for Scholars, São Paulo, del 26 al 28 de julio de 1988.
- _____ (1989 b): A debtor's approach to the external debt, *Solving the Global Crisis*, Christine Bogdanowicz-Bindert (ed.), Nueva York, Harper & Row.
- _____ (1989 c): “The perverse logics of stagnation: debt, deficit and inflation in Brazil”, *mimeo*. Documento presentado al simposio “The Present and the Future of the Pacific Basin Economy. A Comparison of Asia and Latin America”, patrocinado por el Institute of Developing Economies, Tokio, julio.
- _____ (1988): A Brazilian approach to external debt negotiation, *LASA Forum*, vol. XIX, N° 4, Latin American Stu-

- dies Association. Documento presentado al XIV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Nueva Orleans, marzo.
- (1979): *O Colapso de Uma Aliança de Classes*, São Paulo, Brasiliense.
- Buchanan, James B. (1974): *The Limits of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Evans, Peter (1979): *Dependent Development. The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Koo, B. y S. Nan (1989): "Economic development in resource poor countries", *mimeo*. Documento presentado al simposio "The Present and Future of the Pacific Basin Economy. A Comparison of Asia and Latin America", patrocinado por el Institute of Developing Economies, Tokio, julio 1989.
- Martins, Luciano (1985): *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Naya, Seiji (1989): "Economic performance: NIES and beyond", *mimeo*. Documento presentado al simposio "The Present and Future of the Pacific Basin Economy. A Comparison of Asia and Latin America", patrocinado por el Institute of Developing Economies, Tokio, 25 a 27 de julio.
- O'Connor, James (1973): *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Olson, Mancur (1975): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- (1982): *The Rise and Decline of Nations (Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities)*, New Haven, Estados Unidos, Yale University Press.
- Rangel, Ignacio (1978): Puesta al día de la tercera edición de *A Inflação Brasileira*, São Paulo, Brasiliense.
- Rezende da Silva, Fernando (1972): *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, Coleção Relatórios de Pesquisa, N° 13, Instituto de Investigaciones (INPES), Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).
- Sachs, Jeffrey (1988 a): Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento, *Estudios Económicos*, vol. 3, N° 1, México, D.F., Colegio de México, enero-junio.
- (1988 b): "Social Conflict and Populist Policies in Latin America". Documento presentado a la conferencia "Markets, Institutions, and Cooperation: Labour Relations and Economic Performances", Venecia, octubre de 1988. Publicado bajo el título "Conflicto social e políticas populistas na América Latina", *Revista de Economia Política*, vol. 10, N° 1, São Paulo, Brasiliense, enero-marzo 1990.
- Suzigan, Wilson (1988): Estado e Industrialização no Brasil, *Revista de Economia Política*, vol. 8, N° 4, São Paulo, Brasiliense, octubre-diciembre.
- (1976): As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira, *Aspectos de Participação do Governo na Economia*, Rio de Janeiro, Serie Monográfica, N° 26, Instituto de Investigaciones (INPES), Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).