

OCTUBRE 2008

### Argentina y Brasil en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo\*

*Roberto Mangabeira Unger, Ministro de Asuntos Estratégicos de la República Federativa del Brasil*

En primer lugar pido disculpas por mi 'portuñol' de principiante que espero sea compensado con mi entusiasmo.

Tengo hoy dos tesis. La primera tesis es que Brasil y Argentina pueden y deben construir juntos un nuevo modelo de desarrollo. Ese modelo es necesario y es posible y sus directrices pueden ser definidas ahora. Mi segunda tesis es que la ausencia de un ideario sobre este nuevo modelo de desarrollo es hoy la mayor debilidad del proyecto de la Unión sudamericana. Comparémoslo con la Unión Europea. El proyecto europeo tuvo dos grandes presupuestos, primero ser un proyecto de paz perpetua y segundo institucionalizar una forma de organización social y económica diferente de la forma de los Estados Unidos. Nosotros no tenemos aún en América del Sur una contrapartida a esos presupuestos europeos. No construiremos la Unión Sudamericana sólo con cosas, con dinero, con integración logística y energética si faltan ideas. Ayudaremos en un pragmatismo anti-pragmático. Divido mi intervención en tres partes. En la primera parte, muy brevemente, defino la tarea y tres de sus premisas. En la segunda parte, la parte central de mi intervención, esbozo sumariamente algunas de las iniciativas y todas las instituciones que darían contenido a ese modelo de desarrollo. En la última parte analizo la base social y espiritual para esta construcción.

Primero, la tarea. La tarea consiste en construir un modelo de desarrollo basado en la democratización de oportunidades económicas y educativas. Consiste en transformar la ampliación de oportunidades para aprender, para trabajar y para producir dentro el propio motor del crecimiento económico. No es lo que tradicionalmente tuvimos, que fue el crecimiento en sectores favorecidos y la internacionalizados de nuestra economía. Esos sectores generaron riqueza y parte de esa riqueza era usada para financiar programas sociales. Ahora lo que nuestros pueblos reivindican es instrumentalizar las energías humanas frustradas y dispuestas y dispersas en otros países. Sólo es posible hacer eso construyendo las instituciones, las instituciones económicas, sociales y políticas. Por consiguiente rechazando el formulario institucional impuesto de afuera.

Resumiendo las grandes lecciones del desarrollo en el mundo en las últimas décadas, hay dos conclusiones. La primera es que los países que prosperaron son los que se abrieron para el mercado y para el mundo. La segunda es que los países que prosperaron son los que se abrieron para el mercado y el mundo y jugaron fuera de las reglas, innovaron radicalmente.

La parte del mundo más obediente, la América Latina fue la parte que sufrió el más catastrófico declive en su participación en el producto mundial. Esta concepción de la tarea tiene tres premisas. La primera premisa es que para tornar la economía de mercado más incluyente es necesario reconstruirla, reconstruir las instituciones que definen el mercado, no basta regularizar el mercado y no basta contrabalancear las desigualdades generadas en el mercado por políticas compensatorias de transferencia. Es necesario reformar el mercado. Dos ejemplos de la historia de Estados Unidos. En la mitad del siglo XX, los americanos rechazaron el camino inglés de concentración agrícola y organizaron una agricultura familiar basada en coordinación entre el estado y el productor familiar y en concurrencia cooperativa entre los productores familiares. Fue por mucho la agricultura más eficiente del mundo. Los americanos destruyeron

\* Sesión Académica en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales el día 12 de septiembre de 2008

los bancos nacionales en el campo financiero y construyeron el sistema más descentralizado de crédito que había existido en la historia del mundo hasta aquel momento. Cuando hicieron eso en agricultura y finanzas no estaban regulando la economía de mercado, estaban reconstruyendo la economía de mercado al servicio de la inclusión, de la democratización radical de oportunidades y es eso lo que tendríamos que hacer nosotros de forma mucho más amplia en todas las dimensiones en nuestras vidas nacionales. La segunda premisa de esta definición de la tarea es que el foco del conflicto ideológico en el mundo está cambiando. El viejo conflicto entre estado y mercado, estatismo y privatismo, está muerto y con eso empieza a ser sustituido por un nuevo conflicto entre las formas institucionales alternativas de la economía de mercado de la sociedad civil libre y de la democracia política, quiero decir del pluralismo económico, social y político. Las formas institucionales del mercado de la sociedad civil y de la democracia establecida en los países ricos del Atlántico norte son apenas un segmento de un universo mucho más amplio de posibilidades y es en las otras partes de ese universo lo que nosotros tendremos que caminar para resolver nuestros problemas nacionales. La tercera premisa de esta definición de la tarea es que la agenda del futuro es la agenda de instrumentalizar la energía constructiva. Yo me considero un hombre de izquierda, más digo que hoy en el mundo el programa de la gente de izquierda es el programa de sus adversarios conservadores con un descuento, los izquierdistas son los que traen el azúcar, es la humanización de lo inevitable. La agenda política del futuro será comprobada por la fuerza de derecha o de izquierda que de forma más plausible encarnar la causa de la innovación, de la energía, de la imaginación. La humanidad no quiere caridad, la humanidad quiere construcción y aventura.

Ahora paso a la segunda parte de mi intervención, la parte central, y la defino sumariamente con el riesgo de ser enigmático en contra de la severidad del resumen. Algunas de las iniciativas que define el contenido de esas alternativas. Primera iniciativa tiene que ver con la relación de nuestras economías con el mundo y esa primera alternativa voy a llamar escudo a la herejía. Hay una seudo ortodoxia en el mundo hoy que las autoridades políticas, económicas y académicas del norte recomiendan a los países del sur, es una especie de equivalente funcional al patrón oro del siglo XIX. La idea es tolerar un nivel muy bajo de ahorro nacional, privado y público, depender del ahorro extranjero, es decir del capital extranjero y ejercer la disciplina fiscal por una gran dirección al gasto público. La consecuencia práctica de ese

equivalente funcional al patrón oro es hacer que los gobiernos nacionales de los países emergentes dependan de la confianza financiera internacional y esa dependencia en vez de ser vista como un problema, es vista como una solución porque impediría las aventuras populistas. Si queremos construir una alternativa no podemos estar en condición de independencia de criterios, más también no podemos agredir al populismo económico. Lo que es necesario es cortar la ortodoxia económica al medio, quedar con la parte y dejar otra parte fuera, insistir en el imperativo del realismo fiscal que representa el populismo económico, más al mismo tiempo exigir una gran elevación forzada del ahorro nacional y la inversión de nuevas formas dentro y fuera del mercado financiero de movilizar los recursos nacionales para la inversión productiva. Y la disciplina fiscal garantizada por un alto nivel de tributación, un alto nivel de tributación que sólo es compatible con los incentivos económicos, si toleramos por mucho tiempo una forma regresiva de tributación como el centro del sistema tributario que es por ejemplo el Impuesto sobre el Valor Agregado. Lo que se pierde de progresividad del lado del diseño del sistema tributario se gana después en ahorro en la hora del gasto de la inversión pública en la gente. Con eso la herejía, la resistencia tendrá escudo. La segunda iniciativa es en política industrial, empiezo por una reflexión teórica. En mi país, en Brasil como en los principales países de América Latina el centro, el corazón del sistema industrial instaurado en el curso del siglo XX es la producción en gran escala de bienes y servicios patrocinados por procesos y maquinarias rígidos, mano de obra semi-cualificada y relaciones de trabajo muy jerárquicas y muy especializadas. Es aquello que los especialistas llaman el fordismo. El nuestro es un fordismo tardío que se mantiene competitivo en el mundo a base de una gran restricción de retorno al factor trabajo. Tenemos por consiguiente dos obras simultáneamente en materia de reconstrucción industrial. La primera obra es acelerar el pasaje para adelante del fordismo en dirección a un paradigma de producción más centralizado, más denso en conocimiento y sobre todo con más vocación de innovación permanente. Pero la segunda obra es más importante y mucho menos discutida. Se trata de organizar en las otras áreas de nuestros países, fuera de ese corazón industrial, una travesía directa del pre-fordismo para el post-fordismo. O sea, que todo el mundo tenga que saltar la etapa intermediaria del fordismo industrial. En términos de mi país, de Brasil, significa que Brasil no debe tener que ser el primero en todo. Para ejecutar esa segunda obra transformadora industrializante necesitamos otra política industrial, una política industrial que

transfiera a las pequeñas y medianas empresas crédito, prácticas avanzadas y tecnologías y no lo vamos a conseguir dentro del diseño institucional existente, de relaciones entre estado y las empresas. En el mundo hay dos diseños, el diseño norteamericano de un estado que apenas regula las empresas a distancia y el diseño del nordeste asiático, de un aparato burocrático que formula una política industrial y comercial unitaria y la impone de arriba para abajo. Necesitamos de otro diseño, de una forma de coordinación estratégica descentralizada, experimentalista, pluralista y participativa para hacer esta obra. La iniciativa siguiente es en política agrícola, superar el falso contraste ideológico entre agricultura familiar y agricultura empresarial y calificar la agricultura familiar y agricultura media para que pueda conquistar los atributos de la agricultura empresarial avanzada. Pasa nuevamente por un diseño institucional. La primera vertiente de este diseño es coordinación estratégica entre el estado y los productores, incluso una política de precios mínimos, seguro agrícola, seguro de renta para resguardar la agricultura contra la combinación fatal del riesgo económico y del riesgo físico. La segunda vertiente es la industrialización formal para evitar como se hizo en ciertas partes de China, un contraste radical entre las ciudades y los campos y el basamento del campo, un espectro de actividades de agregación de valor en el campo. La tercera vertiente es la reorganización de los mercados agrícolas. En la mayoría de los mercados agrícolas de nuestros países, los productores están fragmentados y los compradores son oligopolios, están cartelizados y por cuenta de esa cartelización se apropian de la mayor parte de las ganancias de la agricultura. Es necesario reorganizar los mercados agrícolas para fortalecer a los productores delante de los compradores. A esto le sigue una iniciativa sobre la propiedad intelectual industrial, el sistema dominante en el mundo. El régimen de las patentes es una creación relativamente reciente del siglo XIX y hoy en el mundo las tecnologías más importantes están en manos de un pequeño número de empresas multinacionales, en una situación intolerable e innecesaria. Los estados nacionales de los países emergentes pueden ayudar a construir gradualmente una alternativa al régimen de las patentes, otra forma de organizar, de financiar y de incentivar las innovaciones tecnológicas sobre todo en provecho de las pequeñas y medianas empresas. Ahora, una iniciativa respecto del trabajo, nuevamente empiezo con una reflexión teórica. Nuestras economías corren el riesgo de quedar apesadas entre economías de trabajo baratas y economías de productividad alta. Nosotros no tenemos futuro con ello, es necesario escapar de esa pre-

sión por el lado alto, aumentando la productividad y valorizando el trabajo y no por el lado bajo de mejora salarial y descalificación del trabajo. Para eso es necesario un nuevo modelo de relaciones entre capital y trabajo. Hoy en Brasil –por ejemplo– mitad de la población económicamente activa del país está en la economía informal, trabajadores no registrados. Una parte creciente de los trabajadores en la economía formal están en condiciones de trabajo temporario, mercerizado o no asalariado, por consiguiente precarizados y así la participación de los salarios en la renta nacional decreció los últimos cincuenta años. Es necesario resolver cada uno de estos problemas. Hay dos discursos respecto del trabajo en nuestros países. Hay un discurso de la flexibilización que los trabajadores correctamente interpretan como eufemismo para describir la corrosión de sus derechos y está el discurso del derecho adquirido, que es hoy el problema de la minoría que está dentro pero no de la mayoría que está afuera. Por tanto es necesario un proyecto que rescate la mitad de la economía formal exonerando la fuerza de salarios que crea un estado legal nuevo para proteger, representar y organizar a los trabajadores temporarios, tercerizados o no asalariados y que revierta el estancamiento de la participación de los salarios en la renta nacional por instrumentos institucionales, no simplemente, por políticas que influenciaron el salario nominal como la política del salario mínimo. Por ejemplo la generación progresiva de la participación de los trabajadores en los resultados de las empresas garantizados por acceso de los sindicatos a la contabilidad de las empresas. Ahora, todas esas iniciativas económicas de democratización de la economía de mercado tendrían que ser complementadas por grandes iniciativas capacitadoras, educativas, una educación pública libertadora y sobre dos grandes ejes, primero sustituir la educación enciclopédica informativa por una educación analítica y capacitadora. Es decir, el foco no debe ser información sino que tiene que ser el análisis y capacidad analítica, numérica y verbal. Sustituir la combinación de autoritarismo e individualismo en las escuelas por cooperación experimental que caracteriza las formas más avanzadas de la ciencia y sustituir la actitud canónica por una actitud dialéctica, es decir toda materia en principio debe ser enseñada por lo menos dos veces, de dos puntos de vista contrastantes porque es así que se libera el intelecto. Y la manera de empezar esta revolución en el contenido y en el método de la educación pública sería en mi país por lo menos la escuela media y un nuevo modelo de escuela media con una frontera abierta entre educación general pero de orientación analítica, educación técnica y profesional, superando la

enseñanza técnica del modelo alemán, de oficios rígidos y enfocando la capacitación en prácticas genéricas. El otro gran eje educacional es encontrar la manera de reconciliar en países como nuestros, muy grandes, muy desiguales y de estructura federativa, la adhesión de la escuela por los municipios del estado y patrones nacionales de inversión y de calidad. Son necesarios tres instrumentos. Primero, un sistema nacional de evaluación de las escuelas. Segundo, un mecanismo para redistribuir recursos y recursos humanos de lugares más ricos hacia lugares más pobres y tercero, un procedimiento para intervenir y concertar los sistemas locales defectuosos que quedaron debajo de un nivel aceptable de calidad y la manera de hacer esto es flexibilizar el régimen federativo, la repartición rígida de competencias de la federación asociando el gobierno federal, los estados y los municipios en órganos transfederales capaces de intervenir. Por tanto todo eso, es también una radicalización del experimentalismo democrático y educativo. Esos proyectos internos en una etapa histórica siguiente necesitan ser complementados por otros, más ambiciosos. En primer lugar un proyecto administrativo, el estado capaz de hacer todo eso que yo describí no es éste, tendremos que crearlo. Es un desafío a la imaginación pensar que precisamos, y podemos, reformar administrativa y políticamente al estado como una especie de condición preliminar. No sucedió así en la historia. Los pueblos no reforman un estado para después decidir qué hacer con él. La reforma administrativa del estado ocurre siempre en medio de una lucha para cambiar la orientación económica y social del país. En materia administrativa en América Latina necesitamos ejecutar simultáneamente tres obras administrativas. La obra del siglo XIX fue organizar una burocracia meritocrática y profesional, nunca completamos esta obra. Hay líneas de profesionalismo burocrático que fluctuaron en un océano de discrecionalismo político. En segundo lugar, la obra administrativa del siglo XX, que fue reinventar las técnicas gerenciales de la empresa privada para el sector público, no puede consistir en una transposición mecánica. En tercer lugar, la obra administrativa del siglo XXI que es construir una nueva forma de proveer los servicios públicos, en donde el estado provea directamente sólo los servicios que son más difíciles, más caros, más cruciales y organice a la sociedad civil para que ella provea los servicios públicos de forma competitiva y experimentada. No es necesario escoger entre la provisión burocrática de los servicios y la provisión empresarial de los servicios movida por el lucro porque hay una tercera posibilidad de experimentalismo.

En una iniciativa de reconstrucción de la política de-

mocrática no tenemos en América Latina que aceptar las instrucciones de las democracias soñolientas del Atlántico Norte. En las democracias modernas el cambio continúa dependiendo de la crisis, la transformación del trauma de las guerras, de los colapsos económicos. Nosotros queremos instituciones políticas que faciliten y aceleren el experimentalismo institucional como es apropiado para nuestros pueblos y para nuestra situación histórica. Doy un ejemplo: imitamos el presidencialismo de los Estados Unidos que es una combinación de un principio liberal con un principio conservador. El principio liberal, es fragmentar el poder; el principio conservador es dificultar el empleo de la política para transformar la sociedad por un sistema que se merece una especie de correspondencia entre la ambición transformadora de un proyecto político y la severidad de los obstáculos constitucionales a su ejecución. Podemos mantener el principio constitucional, liberal, y descartar el principio conservador, por ejemplo empezando una cierta forma de parlamentarización del régimen presidencial que cuando haya un *impasse* entre los poderes políticos permita resolverlo por elecciones anticipadas para ambos de los poderes. Elevar el nivel de movilización política de la ciudadanía para reformar la manera de financiar la política y de garantizar acceso a los medios de comunicación y radicalizar el potencial experimentalista del régimen federativo, permitiendo que determinados sectores o áreas del país construyan contra-modelos al camino principal que el país está tomando. Y finalmente una iniciativa respecto del mundo. Para que todo esto avance es necesario construir otras instituciones internacionales, instituciones internacionales más propicias a la divergencia y a la herejía que a las instituciones construidas en la escuela de la Segunda Guerra Mundial. Sólo va a haber esta presión si debajo hay una tentativa de construir proyectos nacionales fuertes como un proyecto definido por todas esas iniciativas que acabo de esbozar. No basta luchar por una representación más equitativa de los países emergentes en las instituciones internacionales existente. Es necesario reconstruir estas instituciones. Doy un ejemplo del orden internacional del comercio. Se trata de un orden que está siendo construido de acuerdo con cuatro principios que son todos inaceptables de cara al futuro. El primer principio es definir la maximización del libre comercio como objetivo del sistema. Pero el libre comercio no es un objetivo, es un medio. El objetivo es garantizar la más amplia coexistencia de trayectorias alternativas de desarrollo y de experiencias alternativas de civilización dentro de la economía mundial que se va progresivamente abriendo. El segundo principio es imponer, en nombre del libre comer-

cio, una determinada variante de la economía de mercado, una maximización institucional disfrazada de doctrinas de libre comercio. Por ejemplo, prohibir subsidios y todas las formas de coordinación estratégica que los países que hoy son ricos usaron para enriquecerse. Por el contrario, es necesario un minimalismo institucional que permita la máxima variedad en las organizaciones institucionales internas de los países que participan del sistema. En tercer lugar, el sistema de comercio mundial está siendo construido de acuerdo al principio de que las cosas y el dinero deben ganar libertad para pasar las fronteras internacionales pero las personas deben ser aprisionadas en el estado nación o en bloques relativamente homogéneos de estados, como la Unión Europea. Por el contrario, la libertad de las cosas y del capital es una cosa pragmática, es a veces buena y a veces mala. La libertad de las personas es algo santo porque es el medio por el cual la humanidad se torna al mismo tiempo más unificada y más diversa. Hay que construir otro sistema en que las cosas, el dinero, las personas ganen libertad juntos, en pequeños pasos, graduales. Con todas las calificaciones prácticas necesarias para construir la transición de un paso a otro. Y el cuarto principio establece que ese orden internacional de comercio supuestamente libre se basa en el trabajo libre. Pero cuando la forma contractual del trabajo libre esconde la realidad de la servidumbre, también es intolerable. El trabajo formalmente libre necesita ser realmente libre, como base de un orden mundial experimentalista y libre. Ahí está, señoras y señores, un pequeño esbozo programático de todo un elenco de iniciativas, todas ellas pueden comenzar ya con instrumentos que tenemos a mano, lo que importa es la secuencia, la dirección, no es el grado de radicalismo de determinado momento y ahí viene el gran falso dilema del pensamiento programático hoy: si propongo a ustedes algo distante de lo que existe en la realidad, es interesante pero utópico. Si propongo algo próximo a lo que existe, es viable pero es trivial, todo lo que se propone parecerá trivial o utópico, ese falso dilema nace de un mal entendido respecto de la naturaleza del pensamiento programático que tiene que ver con una secuencia de pasos y para ejecutarlo es necesario combinar los poderes del cálculo y de la profecía.

Ahora termino brevemente con la última parte de mi reflexión, que analiza la base social y espiritual de esta construcción.

Hay una fuerza real en nuestros países que pueden sostener este proyecto, aunque no traducido en el camino político. Tenemos una clase media tradicional que está

ahora fragilizada económica y espiritualmente. Espiritualmente porque amenaza con asimilar de los países ricos la cultura del desencanto con la política. Nosotros no somos Suiza o Dinamarca, en nuestros países todo continúa dependiendo del ordenamiento colectivo, de soluciones colectivas a problemas colectivos. Precisamos desesperadamente de políticas. Pero hay otra clase media que surge de la situación histórica, una clase media emergente que viene debajo, de gente mestiza que lucha para abrir pequeños negocios, que estudia de noche, que inaugura una nueva cultura de auto ayuda e iniciativa y esa clase media, esa nueva clase media y hasta en el manejo del imaginario popular, para la mayoría de nuestros pueblos es el horizonte que esa mayoría quiere seguir y no tienen cómo seguir por falta de instrumentos. La gran revolución hoy sería el estado usando sus poderes y recursos para permitir a la mayoría seguir el ejemplo de ser vanguardia de trabajadores y de clases emergentes y liberarla, liberarla del egoísmo familiar y de su fijación en las formas estrictas de la propiedad familiar y solidaria. El impulso de la mayoría de la humanidad hoy es mucho más pequeñoburguesa que proletaria, lo que es necesario es interpretar ese impulso y convertirlo a una propuesta más generosa y más constructiva. Esa es la base social real. Menos clara es la base espiritual, ahí es donde reside nuestro mayor problema. Nos sentimos pequeños, pequeños para esa obra de afirmación vigorosa de nuestra originalidad colectiva para quebrar ese encanto que nos mezquina. Es necesario que algunos hombres y mujeres tiren la coraza y acepten la renuncia y el riesgo y combinen el ardor con el sacrificio. La gran virtud de nuestros países es su vitalidad, escribió el poeta Gelderen. El que piensa con más profundidad, ama lo que tiene más vida. Por ese criterio nuestros países son países amables pero visten una camisa de fuerza. La rebeldía es una condición necesaria pero no suficiente. La rebeldía necesita de una aliada, la aliada de la rebeldía es la imaginación. Vitalidad desmesurada, anárquica, casi ciega, ya la tenemos, y con la imaginación que abre los ojos de la rebeldía tendremos también grandeza.

Para citar este artículo:

Mangabeira Unger, Roberto (2008), "Argentina y Brasil en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo", [en línea], Serie de Artículos Y Testimonios, N° 52, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/publicaciones>