

**DOCUMENTOS Y APORTES  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración

Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Chibber, Vivek

¿REVIVIR EL ESTADO DESARROLLISTA? EL MITO DE LA “BURGUESÍA NACIONAL”

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 8, núm. 11, 2008, pp. 7-34

Universidad Nacional del Litoral

Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530216001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# 1

## ¿REVIVIR EL ESTADO DESARROLLISTA? EL MITO DE LA "BURGUESÍA NACIONAL" (\*)

Vivek Chibber (\*\*)

(Dep. de Sociología, New York University)

Traducción: María Delia Bertuzzi

### RESUMEN

El regreso a un “desarrollismo” emana no solo de entre las élites políticas, sino también de entre intelectuales del movimiento crítico antiglobalización, organizaciones no gubernamentales, y sindicatos, y aparece incluso para muchos como el “programa de transición” del presente tiempo. Defendiendo un espacio para el desarrollo capitalista nacional, bajo la dirección de grupos nacionales, parece consistente con una dirección consciente de la economía, incluso bajo la hegemonía de la burguesía nacional. Nostalgia por una era pasada entendible, pero teniendo medio siglo de experiencia solo de esos modelos de desarrollo que descansan, y promueven, el crecimiento de los capitalistas nacionales. Puede ser relevante girar en los registros históricos para examinar de cerca las precondiciones políticas para y las consecuencias de, un proyecto desarrollista.

### ABSTRACT

The return to a kind of “developmentalism” is not only to be found among political elites, but also, emanates from the anti-globalization movement-critical intellectuals, NGOs, and trade unions, and appears to many to be the “transitional programme” of our time. Defending a space for national capitalist development, under the direction of domestic groups, seems consistent with conscious direction of the economy—even if under the hegemony of the national bourgeoisie. Nostalgia for the bygone era certainly understandable. But with a half-century of experience with just such models of development, which relied upon, and fostered the growth of, domestic capitalists. It may, therefore, be of some relevance to turn to the historical record, in order to examine closely the political preconditions for, and consequences of, developmentalist projects.

### PALABRAS CLAVE:

desarrollismo, burguesía nacional, proyecto de desarrollo estatista.

### KEY WORDS:

developmentalism, national bourgeoisie, statist development project.

(\*) Publicado con anterioridad en *Socialist Register* ([www.thesocialistregister.com](http://www.thesocialistregister.com)), Copyright Merlin Press Ltd ([www.merlinpress.co.uk](http://www.merlinpress.co.uk)). Republicado en español para Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE) con el permiso del autor y del editor. // (\*\*) E-mail: [vivek.chibber@nyu.edu](mailto:vivek.chibber@nyu.edu)

## 1 INTRODUCCIÓN

Mientras hablaba en una reunión de banqueros nacionales en el otoño del 2003, al comienzo de la calamitosa implosión de la economía de su país, Argentina, el Presidente Néstor Kirchner anunció su intención de rescatar a la economía argentina de las ruinas del neoliberalismo. Declaró, sin embargo, que “es imposible construir un proyecto nacional si no consolidamos la “burguesía nacional”<sup>1</sup>. De hecho, este discurso fue uno entre los muchos que él dio después de su asunción como Presidente en mayo, cuando enfatizó la necesidad de tener un “capitalismo nacional”. Kirchner no estaba solo en esto. En Brasil, el ascenso al poder de Luis Ignacio Lula Da Silva y el “Partido de los Trabajadores” ha reavivado el hablar de un pacto social entre el trabajo y el capital y la posibilidad de forjar un espacio para el desarrollo de Brasil por medio de una alianza con los “industriales nacionales” –representados muy evidentemente, en la elección del magnate de la industria textil José Sliencar como vicepresidente del gobierno de Lula–. Tanto Lula como Kirchner siguieron el despertar del Presidente venezolano Hugo Chávez, quien, ante la abierta hostilidad por parte de los Estados Unidos, ha criticado abusivamente la ortodoxia neoliberal, exhortando a los países en desarrollo a que reclamen el legado de los modelos de desarrollo nacional.

Toda esta conversación sobre los capitalismos nacionales y los pactos

sociales alude a una era que parecía estar enterrada, de una vez y para siempre, bajo el peso del Consenso de Washington. Este fue el medio siglo de “desarrollismo” que abarca los años de la Gran Depresión hasta la crisis de la deuda de los 80s. Tras la inmediata desgracia de la crisis de la deuda, parecía que el dinamismo hacia la liberación y privatización había adquirido una fuerza irresistible en el mundo en desarrollo. Había una característica implacable hacia el desmantelamiento del aparato político heredada de los años de la planificación del desarrollo, suficiente como para allanar la mención de que los “proyectos nacionales” parecían en cierta manera algo extraños. Sin embargo, las temáticas son diferentes hoy día. Después del funesto record económico vivido durante cuarto de siglo bajo la hegemonía neoliberal, la experiencia de los años 50 y 60 ha ganado respetabilidad, como realmente debía serlo. A pesar de su final en cierta manera ignominioso, la era desarrollista superó a su sucesora en casi todas sus medidas<sup>2</sup>. Políticamente, el funesto registro neoliberal ha significado una pérdida continua de legitimidad en el Sur. Por lo tanto, no es del todo sorprendente encontrar una renovada ambición por construir un desarrollo nacional.

La exigencia a un regreso de cierto tipo de “desarrollismo” no se encuentra solo entre las élites políticas. También emana de un ala articulada y poderosa del movimiento contra la globalización –intelectuales críticos–, las ONGs y los gremios. En un período en que las fuertes políticas del libre mercado tienen muy poca credibilidad, pero donde el trabajo no es aún lo suficientemente fuerte como para presentar un verdadero desafío a la propiedad privada, un cierto tipo de proyecto de desarrollo estatista se presenta para muchos como el “programa de transición” de nuestra época. Defender un espacio para el desarrollo capitalista nacional, bajo la dirección de grupos nacionales, parece por lo menos consistente en *principios* (cursiva en el original) con una dirección consciente de la economía –aun cuando fuera bajo la hegemonía de la burguesía nacional.

Esta nostalgia por la era de antaño es ciertamente comprensible. En muchos sentidos, me siento atraído por ella. Sin embargo, también tenemos detrás de nosotros medio siglo de experiencia sólo con esos modelos de desarrollo, modelos que dependen de y promueven el crecimiento de capitalistas nacionales. Por lo tanto, volver a los registros históricos puede tener algo de relevancia con el fin de examinar detenidamente las precondiciones políticas para, y las consecuencias de, los proyectos desarrollistas.

He notado ya que en muchos aspectos cruciales, el registro de los años de desarrollismo es superior a aquél de los años siguientes. No obstante, cualquier reconocimiento de sus éxitos debe tener en cuenta también sus

contradicciones internas, ya que ellas contribuyeron poderosamente a la eventual desintegración del modelo. De hecho, discutiré que las debilidades económicas del modelo se pueden explicar en gran medida por el tipo de alianza política que se requirió para apoyarlo, en particular, por las formas en las cuales los capitalistas pudieron imponer límites al alcance del poder del estado. Es más, las condiciones políticas que hicieron que la alianza desarrollista fuera del todo posible requerían de concesiones por parte de los trabajadores, las cuales, en condiciones actuales, no serían aceptables. Por lo tanto, aun si los proyectos del desarrollo nacional del tipo al que se hace referencia pudieran ser posibles, podrían ser no deseados –al menos no para los progresistas–. Todo el problema cambia de naturaleza, los intereses y el poder de la clase a la cual Kirchner le presentó su propuesta después de comenzar su período como presidente en el 2003 –la burguesía nacional.

Tradicionalmente, tres conjuntos de expectativas se han asociado con los capitalismos nacionales, especialmente dentro de la tradición marxista, donde a veces se los eleva al estatus de “misiones” históricas. La expectativa principal es que, debido a que ellas obtienen sus ganancias del mercado interno, los capitalistas nacionales tienen un interés en la expansión de las relaciones capitalistas, y en el rápido crecimiento económico; de ahí su estatus como ejes de las estrategias de desarrollo nacional en la era moderna. Como derivación de esto existen otros dos intereses putativos. Se espera que ellos sean los que encabezan, o por lo menos los que acceden a, la abolición de las relaciones precapitalistas, ya que ésta es la precondición para que el capitalismo se disemine. Ésta fue la base para la expectativa, entre los marxistas de la Tercera Internacional, de que la burguesía fuera una aliada natural en el período “antifeudal” de los movimientos de liberación. Una expectativa final fue que esta clase tendría también un interés natural en oponerse a la invasión económica imperial –nuevamente, debido a su dependencia del mercado interno–. En esto, la burguesía nacional fue comparada inevitablemente con los “intermediarios” locales, quienes, debido a sus conexiones con las firmas metropolitanas, se veían como irremediablemente atados a los intereses imperiales.

Los desarrollos económicos y políticos durante las últimas décadas han cuestionado toda esta situación. Los capitalistas nacionales mostraron muy poco interés en participar en el ataque a las clases terratenientes feudales. Es más, existió una clara separación que también había sido cuestionada entre las alas “nacionales” e “importadora” de la burguesía interna. Sin duda, hubo intereses distintivos asociados con las diferentes relaciones de las firmas metropolitanas. Pero los capitalistas parecían felices de haber jugado los dos roles en forma simultánea –tratar de proteger el mercado interno, mientras se

esforzaban por conservar relaciones duraderas con las firmas metropolitanas—. Sugestivamente, mientras ambos roles habían sido puestos en duda, la fuente desde las cuales habían surgido –el supuesto de que los capitalistas nacionales son un aliado natural para iniciar un desarrollo rápido— no había sido cuestionada. Si cabe, la tendencia en estudios recientes, ha sido cuestionarlo aún más. Y esto está presente en muchas de las declaraciones del movimiento en contra de la globalización.

Es este supuesto sobre la burguesía nacional –su estatus como la fuerza social natural para un desarrollo rápido— lo que necesita ser desafiado. Durante las últimas décadas un conjunto de mitos bastante poderosos ha llegado para oscurecer la experiencia real del capitalismo del siglo XX en los países en desarrollo, ocultando la dinámica real, los roles puestos en escena por los actores principales y sus intereses. El presente trabajo está dirigido a comenzar a clarificar algunos de estos mitos. Si se debe reactivar el desarrollismo, estos son mitos de los cuales uno necesita liberarse.

## 2 LAS BASES DEL DESARROLLISMO Y SUS DEBILIDADES

Tres “hechos estilizados” se dan por sentado en la mayoría de las discusiones sobre las estrategias del desarrollo de la post-guerra. Primero, que estas estrategias estaban centradas alrededor de la idea de la industrialización rápida, un empuje masivo para ponerse a la par de los países desarrollados y la frontera industrial. En esto, buscaban repetir el éxito de la generación anterior de los últimos desarrollistas –Alemania, Japón y Rusia– los cuales también habían colocado a la industria en el centro de sus estrategias económicas. Justo en la mitad del siglo XX la iniciativa era el proceso de sustitución de importaciones, apuntando a promover el crecimiento de las industrias locales por medio de un proceso que comprendía dos pasos: primero, limitando la entrada de las importaciones mediante la aplicación de tarifas y controles cuantitativos con el fin de crear un mercado para las firmas locales; y segundo, proveyendo apoyo al rápido crecimiento de estas firmas a través de un plan de subvenciones fuerte. Los subsidios y las tarifas eran los instrumentos principales a través de los cuales la clase capitalista interna limpiaba un espacio para poder crecer ellos mismos, protegiéndose de la competencia de países más avanzados.

El segundo “hecho estilizado” es que el empuje de la industrialización se tomó como un “proyecto común” entre las élites políticas, los gerenciadores del estado y la clase capitalista interna; y a esto, algunos también le agregaron

una medida de inclusión para la fuerza de trabajo. Los miembros críticos del grupo de poder, por supuesto, se consideran que son las élites políticas e industriales recientemente emergentes. Para los industriales la razón para apoyar tal ambición era obvia: lo que fue excepcional fue la escalada dramática dentro del bloque gobernante interno en tantos países y casi al mismo tiempo, especialmente cuando las élites terratenientes estaban aún en su lugar dónde habían ejercido un fuerte asimiento del poder por décadas. Por cierto, el eclipse político de las oligarquías terratenientes en América del Sur, Asia del Sur y partes del Medio Oriente, es uno de los aspectos más sobresalientes de la historia a pesar de que ellas aún mantienen un considerable poder económico.

La tercera noción generalmente aceptada, es que dentro de la alianza entre el estado y los negocios, el estado tomó el rol de socio mayor. Por eso la descripción más común de los proyectos de industrialización rápida como “desarrollos guiados por el estado”. Una explicación de este punto para el sector industrial local joven y pequeño en tamaño, el desarrollo generalmente desigual y emparchado de los mercados, y la superficialidad de los mercados financieros; por estas razones los estados tienen que tomar el liderazgo en la iniciativa de la industrialización. Otro punto de vista coloca a la fuente de la dominación del estado no en la debilidad del capital *per se*, sino en su debilidad relativa con el desarrollo elefantino del estado –como una peculiaridad de la herencia post-colonial (el estado sobre-desarrollado de Alavi),<sup>3</sup> o un legado de las tradiciones estatistas, como en la Turquía después de Otoman. Dos interpretaciones emergen de este presupuesto general, que dependen de dónde se coloca el énfasis como la fuente de dominación del estado. En algunos casos se considera que los capitalistas tienen que entregar algo de su autonomía a los gerenciadores del estado, como reconocimiento de las necesidades de estos por la guía y ayuda en el proceso de industrialización; en otros, simplemente se los ve como que no están en posición de resistir cuando los planificadores y las élites políticas imponen la nueva estrategia sobre ellos. En este caso, el estado se ve como un agente paternalista, arreando a los emprendedores locales sobre una estrategia de acumulación la cual es, en cualquier caso, consistente con sus intereses.

Se puede decir que la noción de que las estrategias de industrialización rápida fueron “lideradas por el estado” es uno de los pilares de la literatura del desarrollo. Lo que es difícil de reconciliar con este punto de vista, sin embargo, es el hecho indiscutible de que, durante el curso de la era desarrollista, estos estados se encontraron luchando para lograr lo que ellos habían asumido como su misión principal: dirigir el flujo de inversiones privadas internas en

sectores con retornos sociales altos, y alejarlos de aquellos en los cuales los retornos sobre las inversiones podían haber traído enormes ganancias privadas, pero tenían una significancia desarrollista menor. En América del Sur, Oriente Medio y Asia del Sur, las estrategia lideradas por el estado trajeron una transformación de la economía en la dirección generalmente deseada. Pero esto se logró en forma entrecortada, con un costo público enorme, con gran parte del trabajo realizado por las empresas públicas y a menudo con un resultado bastante deficiente de los sectores privados. La señal más visible a expensas del cual eso se logró fue el déficit fiscal en expansión de estos países –ya que ellos tuvieron que absorber la mayor parte de las pérdidas ocasionadas por el sector privado, mientras que, al mismo tiempo, continuaban canalizando los recursos públicos en la forma de subsidios–; y un desequilibrio creciente en la cuenta externa –ya que el enorme flujo de mercaderías de capital importadas no fue equilibrado por el flujo de inversiones dentro de las líneas exportables, con lo cual el débito externo podría haber sido equilibrado.

Por lo tanto surge la pregunta: si la era desarrollista fue ciertamente liderada por el estado, ¿entonces cómo se explica esa relativa debilidad de los estados con respecto a las tareas inmediatas que llevan a un eventual colapso del desarrollismo, y su reemplazo por el neoliberalismo? ¿Por qué fue la calidad de la intervención del estado muy por debajo de la que se necesitaba para empujar la industria local a la frontera de la tecnología? La respuesta más convincente parecería ser que, si los gerenciadores del estado no tuvieron éxito en su tarea, fue debido a que carecían de la *capacidad* para hacerlo (énfasis en el original). Y esto es lo más verosímil. La política industrial requiere un cierto nivel de capacidad institucional por parte del aparato político. No hay ninguna garantía para asumir que los estados vienen equipados con dicho nivel, especialmente en los países en desarrollo. Embarcarse simplemente en una estrategia de desarrollo intervencionista no significa, por lo tanto, que el estado tendrá la fuerza institucional suficiente para triunfar. Entonces, quizás, la razón por la que la política industrial se encuentra como mucho con el éxito emparchado fue que las élites políticas no pudieron equipar a sus estados con la clase de aparato político correcto.

Es indiscutible que los estados desarrollistas en la mayor parte del sur carecían de la capacidad institucional necesaria para que la política industrial trabajara totalmente. Este ha sido el principal descubrimiento de una auténtica avalancha de casos de estudio durante la última década o algo parecido. Pero esto, simplemente presenta la siguiente, y bastante evidente, pregunta. Si el *dirigismo* (énfasis en el original) requiere un cierto grado de construcción

estatal, entonces ¿porqué las élites políticas no construyeron las instituciones necesarias? Argumentaré que la fuente principal de resistencia a construir los aparatos políticos fuertes y flexibles resultó ser la mismísima burguesía nacional. Debería aclarar que uso este término desde el comienzo en el sentido otorgado por sus creadores, los marxistas de la Segunda, y especialmente la Tercera Internacional: se refiere al segmento de los capitalistas locales que están orientados al mercado interno, buscan la autonomía del control metropolitano y son aliados con el estado alrededor de la industrialización.

Presentada esta descripción, puede ser paradójico sugerir que los capitalistas nacionales se opusieron a la construcción del estado con un desarrollo rápido. Ciertamente los teóricos de mediados de siglo no esperaban esto, y mucha de la literatura actual sobre el desarrollismo la ha tomado como si no fuera posible que su misma posibilidad no haya sido explorada aún. Para aquellos que vienen de la tradición marxista, siempre fue que otro segmento de la burguesías, los importadores, eran los villanos de la historia. Estos eran los capitalistas locales con lazos cercanos al capital metropolitano, a menudo basados en el intercambio y las actividades especulativas, otras veces en la agricultura de exportación, pero siempre bajo sospecha en su compromiso con el desarrollo nacional. Por cierto, la burguesía nacional fue sospechada en los asuntos de trabajo –¿y por qué no lo serían?–. Pero solamente aliándose alrededor de un modelo impecablemente burgués de desarrollo, ellos podrían no sólo haber sido confiables sino que además se hubiera esperado que sean el eje sobre el cual girara el juego.

### 3 LA BURGUESÍA NACIONAL Y EL ESTADO

La clave para comprender las vicisitudes de las estrategias del desarrollo de la post-guerra es que los gerenciadores del estado no se nutrían simplemente de las empresas internas ofreciéndoles protección y subsidios; estas medidas eran parte de un paquete de políticas mayores, a las cuales fue central el intento de *planificación capitalista* (énfasis en el original). Mientras los capitalistas ciertamente tenían un interés directo e inmediato en lo primero, esto no estaba tan claramente eliminado con respecto a lo último. Por cierto –y este es el punto crucial– la institucionalización de la substitución de importaciones hizo que fuera racional que los capitalistas resistieran y rechazaran, cualquier intento de gerenciamiento económico genuino. Entonces, lejos de reforzarse cada uno, como lo esperaban las élites políticas, y como estudiantes de una era que los había llevado a hacerlo, existía una

profunda tensión entre la industrialización sustitutiva de importaciones y el gerenciamiento del estado del desarrollo industrial. Y esto a su vez implica que existía también la posibilidad de conflicto real entre los dos actores centrales del drama desarrollista, los gerenciantes del estado y la burguesía nacional. La oposición para fortalecer al aparato político por lo tanto no necesitó venir de los burócratas o de las clases terratenientes –se derivó del mismo agente que las políticas tenían la intención de favorecer.

El motivo que animó a las élites políticas de América del Sur, India y partes del Oriente Medio a mediados del siglo fue industrializar sus economías tan rápidamente como fuese posible. Había mucha experiencia para demostrarlo, si lo dejaban según sus propios criterios, los industrialistas no tenían ninguna inclinación a invertir en aquellas líneas que fuesen las mejores para el crecimiento a largo plazo. Los productos que rindieran beneficios altos e individuales eran a menudo aquellos que tenían un retorno social escaso o nulo. El punto de la política y planificación industrial era en parte para fomentar a las empresas en una dirección que trajera los dos tipos de beneficios en línea unos con otros. Apuntaba a asegurar que las inversiones fueran consistentes no sólo con los beneficios inmediatos sino también con el desarrollo económico nacional. Por lo general, los planificadores intentaban usar métodos “suaves” para empujar a las empresas en la dirección deseada –subsidios, préstamos baratos, desgravaciones fiscales, etc.–. Pero la política industrial también incluía un elemento irreducible de coerción para forzarlas, dónde fuese necesario, y para asegurar que los dineros públicos se utilizaran de la forma deseada. Se dio por sentado que, a cambio de los subsidios que se les estaban canalizando, los industriales tendrían que someterse a una cierta medida de responsabilidad –tendrían que aceptar ser disciplinados.

Para los planificadores, la necesidad de disciplinar a las empresas privadas fue una característica natural de substitución de importaciones. Para los capitalistas, sin embargo, la estructura de incentivo apuntaba a una dirección diferente. Como bien se sabe, el efecto inmediato de la industrialización substitutiva de importaciones (ISI) es proteger los mercados internos de la competencia de los productos extranjeros importados. Pero la exclusión de los importados significaba que muchas líneas de fabricación de los mercados internos pasaban a estar dominadas por un pequeño número de productores locales. Esto era en parte debido al tamaño pequeño de los mercados locales, como también a la escala de requisitos de la manufactura moderna que pedía por mayores desembolsos de capital fijo, y por lo tanto, empresas con un poder de mercado considerable. Existía por consiguiente una ventaja enorme en ser la primera participante dentro de una nueva línea, así como

era relativamente fácil retrasar la amenaza de los potenciales competidores. Es más, esta ventaja estaba reforzada por otras peculiaridades del ISI, una de las cuales fue limitar intencionalmente el número de productores en cualquiera de los sectores usando medios administrativos –precisamente debido a que en el pequeño mercado, los hacedores de políticas tendían a ser cautelosos con respecto a la posibilidad de una “ruinosa” y excesiva competencia.

La consecuencia de este estado de situación fue que, una vez que la amenaza de la competencia externa se extinguía, a los capitalistas locales se les dio virtualmente el control monopólico sobre sus mercados. Y esto significaba entonces que, para cualquier firma dominante, la compulsión de innovar e invertir en mejores prácticas tecnológicas se fuera disipando –ya que los mercados se lo habían entregado–. Dado este régimen de producción, los subsidios que fluían a las firmas desde el estado no necesitaban ser reinvertidos para mejorar las plantas y el equipamiento ya existente. El dominio del mercado obviaaba la dominación de minimizar los costos. Tenía mejor sentido, en cambio, usar los recursos para comenzar operaciones en líneas totalmente nuevas y adquirir la ventaja del “primero en llevar al mercado” en ese lugar. Lo que hizo que esto fuera excepcionalmente atractivo fue que las empresas industriales en los países líderes “del último desarrollo” eran generalmente parte de un grupo de empresas diversificadas las cuales había ya tenido experiencia en numerosos sectores y mantenían diversos portafolios de inversiones.

Para la burguesía nacional, el ISI por lo tanto presentaba la posibilidad de enormes ganancias. El problema estaba en que, con el fin de maximizar estas ganancias, tenía sentido aceptar los componentes de subsidios para el ISI, mientras se rechazaban las ambiciones por parte de los gerenciadores estatales de controlar lo que los industrialistas hacían con los subsidios. El factor crítico que subyacía esta resistencia a disciplinar fue la atenuación de las presiones competitivas en el ISI. Se podría preguntar porque las firmas se resentirían con las demandas realizadas por el estado para que funcionaran al nivel de los estándares competitivos, los cuales, en muchos aspectos, fue ciertamente a su favor. La razón es que, con la entrada de la competencia internacional bloqueada por las medidas proteccionistas, y con una competencia interna muda debido al tamaño pequeño del mercado, las empresas no estaban bajo una presión sistemática para actualizar constantemente sus operaciones. Con cada flujo de créditos recientemente adquiridos o subsidios del estado, los gerenciadores no se sintieron obligados a aumentar la eficiencia de las empresas ya que no existía una amenaza inminente de perder la porción de mercado. Por lo tanto, mientras las agencias

de políticas del estado otorgaban subsidios a las empresas sobre la base de un plan de desarrollo con prioridades particulares, los comercios hacían su propios planes de inversión basándose en sus pronósticos y prioridades, los cuales a menudo no coincidían con aquellos de los planificadores. Por esta misma razón, consideraban a los componentes disciplinarios de ISI como un impedimento inaceptable; con el fin de explotar sus oportunidades totalmente, las empresas necesitarían una latitud máxima para tomar sus propias decisiones con respecto hacia qué sectores deberían expandirse, o dónde se deberían realizar las nuevas inversiones. La mejor forma de usar ISI fue fomentar el compromiso del estado con los subsidios, mientras insistían en que el capital privado debería tener una latitud máxima en sus disposiciones presentes.

En resumen, mientras que los planificadores veían al ISI y la política industrial como los dos lados de la misma moneda, para los capitalistas el ISI generaba un incentivo para rechazar la disciplina de la política industrial. Aquellas instituciones que intentaban profundizar el proceso de subsidio estaban apoyadas por el capital; pero las dimensiones de la construcción del estado orientadas a permitirle a los planificadores controlar y regular las inversiones de las empresas fueron resueltamente resistidas. A nivel superficial, el conflicto entre la burguesía nacional y los planificadores económicos no fue siempre aparente. Era común encontrar a los industrialistas que se unían al coro que solicitaba la planificación, gerenciamiento económico y cosas similares. Pero lo que realmente querían significar por medio de esto era un proceso en el cual los dineros públicos estaban a su disposición y a sus requerimientos. Para ellos la planificación significaba la socialización del riesgo, mientras dejaban la distribución privada del beneficio intacta. Los grupos de negocios en estos países por consiguiente se meneaban en una campaña en la cual ellos pedían y apoyaban la coordinación central de la política económica mientras al mismo tiempo luchaban extenuadamente en contra de las medidas que le otorgaría a los planificadores todo poder real sobre sus decisiones de inversión.

#### **4 TRES CASOS HISTÓRICOS: INDIA, TURQUÍA Y BRASIL**

Estas líneas fueron trazadas muy claramente, y las dinámicas fueron más visiblemente actuadas en la región donde la élite política tenía el compromiso más claro y profundo con el modelo de desarrollo liderado por el estado –el subcontinente indio<sup>4</sup>–. Bajo el liderazgo del Nehru, el Congreso Nacional de la

India comenzó a formular una agenda para la planificación post-colonial una década antes de la partida de los ingleses. La estrella de la comunidad de los negocios, por su parte, no solamente anunció un compromiso para participar en la planificación después de la independencia, sino que además lo solicitó, también antes de que se lograra la autonomía completa. Lo que se clarificó rápidamente, sin embargo, fue que los dos grupos tenían conceptos muy diferentes del adecuado rango de poder que disfrutaría el estado. Los grupos de empresarios lanzaron una ofensiva total contra todos los instrumentos diseñados para cumplir con la planificación del aparato mientras clamaban al mismo tiempo por más subsidios y más protección. La intervención del estado en el desarrollo industrial sería tolerado pero solamente si fuera realizado con la invitación de los grupos de negocios y no a discreción de los planificadores. La campaña, moviéndose con un gran esfuerzo de lobby y respaldada por la disminución de la inversión, fue en gran parte efectiva. El nuevo gobierno por cierto instaló un aparato que planificaba, pero uno en el cual la Comisión de Planificación Central tenía muy poco poder para controlar, menos aún de influir directamente en la inversión privada.

En Turquía, la gestación de un régimen planificado ni siquiera fue tan larga. Mientras que en la India el compromiso fuera enunciado mucho antes de una década antes de su iniciación, en Turquía, el momento de planificar la política industrial fue bastante rápida ya que fue propuesta por primera vez a fin de los años 50 e instalado cinco años después. Es cierto que el origen del estatismo kemalista se puede determinar en los años 20, intensificado después de la Gran Depresión. Pero la protección y promoción de la industria por el estado se puede llevar a los años 40, de manera tal que el peso del sector industrial en la economía declinó de un 18% del ingreso nacional hacia fines de los años 30 a menos de un 12% en 1952. Fue solamente hacia fines de los años 50 que el interregno de liberalización finalizó, y la sustitución de lo importado fue incluido nuevamente en la agenda, esta vez con la mirada puesta en el desarrollo planificado. El movimiento fue rápido. La reestructuración del aparato estatal se inició, en cierta manera con incertidumbres, en 1958 y se aceleró en 1960 después que un golpe militar destituyera al Partido Demócrata del poder, y que se completara antes de la mitad de la década. Como en la India, los capitalistas internos estaban a favor de la ISI y la coordinación central de la política económica. La nueva junta militar por lo tanto tenía una considerable autonomía para diseñar las instituciones para una política industrial y reestructurar el estado alrededor de ellas.

Con el consejo de los bien conocidos expertos como Jan Tinberge y Alvin Hanson, la Organización de Planificación del Estado (OPE) se estableció como

una agencia nodal para la política económica. Tinbergen y sus seguidores dentro del estado turco propusieron que la OPE debería tener poderes no solamente para delinear planes sino también para asegurar que todas las decisiones de reparto estuvieran en línea con las prioridades del plan. Ellos marcaron que la dirección de la inversión tendría que ser muy diferente de aquellas que las empresas habían elegido durante la última década; es más, propusieron que las empresas estatales, las cuales habían sido usadas desde los años 30 como una vaca lechera por las empresas privadas, deberían estar racionalizadas de una forma tal que presionasen a estas últimas para mejorar sus propias operaciones. Todo esto señalaba en la dirección de un régimen de planificación comprometido con la acumulación simplificada y eficiente de capital nacional –el cual naturalmente implicaba imponer la disciplina sobre la propensión a las ganancias especulativas y de corto tiempo.

Lo que surgió inmediatamente, sin embargo, fue que los industriales tenían una concepción muy diferente de la planificación. Bajo la presión de las empresas, la reforma de la empresa estatal se dejó de lado; las reformas impositivas propuestas que apuntaban a mejorar la conformidad desde el más rico e incrementar el ahorro nacional sufrieron críticas violentas; los esfuerzos para solicitar información de las empresas con respecto a los planes de inversión chocaron con una dura resistencia; y más centralmente, los intentos iniciales para conducir el flujo de inversiones hacia sectores más estratégicos y lejos de aquellos que eran preferidos por las empresas locales terminaron en nada. Al leer lo que estaba escrito sobre las paredes, los planificadores en el OPE emitieron una renuncia colectiva a fines del año 1962. La planificación del aparato permanecía formalmente en su lugar, como en la India, pero nunca les fue entregado el poder para supervisar un control efectivo sobre la industria local. De hecho, en los estudios sobre la política económica turca, uno se encuentra con el argumento de la declinación del régimen planificado establecido desde 1965 –isolamente tres años después que el OPE fuera instalado!

En la India y Turquía los capitalistas atacaron y luego incluyeron, lo que fueran diseños bastante radicales en la reestructuración del estado. La experiencia brasileña fue diferente en el sentido de que el liderazgo político nunca tuvo el mismo nivel de compromiso con la planificación, y por lo tanto nunca diagramó planes comparablemente ambiciosos a los cuales los capitalistas tuvieran que responder. La sustitución de importaciones fue consolidada después del año 1930, bajo el primer régimen de Vargas. Pero la primera dispensa de la post guerra fue testigo, como en Turquía, de una retirada inicial en ese frente, desde que la administración de Dutra liberalizara los controles y el comercio

internacional. Fue solamente durante el regreso de Vargas en 1950 que la ISI fue consolidada, solamente que en este momento con conversaciones más explícitas sobre la coordinación central y algo de planificación. Pero, mientras la India de la post guerra y los líderes turcos se movieron para instalar los cuerpos de planificación nodales con poderes totales –lo cual estuvo luego bajo ataque– no existían paralelos directos en Brasil. Esto fue debido a una larga década, y bastante intensa, de campañas de capitales internos que habían ya clarificado que un régimen de planificación no sería tolerado.

En alguna forma, el contraste de Brasil con India y Turquía es que el desarrollismo de Brasil fue armado en parte por un ala fuerte de capitalistas conectados al capital extranjero, especialmente al americano. Esta corriente coexistió con un estrato recientemente formado de capitalistas, liderados por Roberto Simonsen y Euvaldo Lodi, quienes personificarían la llamada burguesía nacional. Simonsen en particular lideró una fuerte lucha para legitimizar la ISI y una política industrial intervencionista bajo la mirada de los industriales brasileros; pero tuvo que luchar constantemente con una acción de retaguardia en contra del ala liberal del capital local, el cual, aliado con las empresas estadounidenses, demandaba una regulación mínima de inversión industrial. El punto a resaltar, sin embargo, es que el estrecho espacio para la planificación del desarrollo no era simplemente un reflejo de esta separación con la burguesía local, o de la debilidad del segmento nacionalista. Esto es así cuando le toca al poder del estado demandar el cumplimiento de las empresas locales, o la reestructuración de los esquemas de inversión, o el castigo especulativo de las actividades para tener ganancias –inclusive perdió el apoyo del ala nacionalista de la clase empresaria. El mismo Simonsen anunció los límites prudenciales de la planificación del estado en el mismo texto en el cual había defendido la intervención del estado, advirtiendo que la planificación nunca debe restringir la “iniciativa privada”, o competir con ella a través de las inversiones públicas<sup>5</sup>. La realidad de estos límites se clarificaron cuando los gerenciadores del estado se atrevieron a transgredirlos. Cuando el estado no se movió para disciplinar a las prácticas empresariales después de la guerra –a través de la legislación antimonopolista, los cuestionamientos a la especulación con los precios y temas parecidos– fueron firmemente rechazados por los mismos capitalistas.

En este contexto, los esfuerzos por reestructurar el estado alrededor de las necesidades de la planificación industrial tendían a ser dudosos y episódicos, siempre cuidando de no atacar. El caso de Brasil es muy poco común entre los estados desarrollistas ya que nunca tuvo una agencia nodal para la planificación. Si alguna vez se propuso una, siempre lo fue con vacilación y

sumo cuidado y tuvo una vida corta. Con la Constitución de 1946, se formó el Consejo Económico Nacional, el cual fue inicialmente programado para tener poderes amplios y variados sobre la planificación del desarrollo, pero a pesar de que se permitió que la disposición se aprobara, el Consejo se transformó en una institución sin sentido<sup>6</sup>. En vez de cuerpos de planificación genuinos con poderes efectivos, los gerenciadores del estado recurrieron a la descentralización y las agencias de políticas ad hoc, asignándoseles tareas particulares –una isla de planificación en un mar de hostilidades. El estado desarrollista brasileño de hecho nunca aspiró ni siquiera al mismo rango de poder sobre el capital local como lo hicieron las variante hindúes y turcas. Fue más lento de consolidar, débil en sus bases y más tímido en sus ambiciones –por lo menos con referencia a la construcción del estado–. Subyacente a esto había una clase capitalista nacional mucho más hostil que en los otros casos.

## 5 EL ROL DEL TRABAJO ORGANIZADO

Es importante notar que en ninguno de estos casos la intransigencia capitalista fue manejada por el temor de una izquierda con energía. A principios de los años 60, el movimiento obrero turco no representaba para nada una amenaza. La junta militar que subió al poder en 1960 no quería saber nada con los gremios, y el regreso del partido republicano enseguida no anunciable una apertura para que los gremios tuvieran más poder. En Brasil también. Mientras Vargas les daba a los gremios una nueva legitimación, a comienzos del año 1930, ellos pasaron rápidamente a estar subordinados al laberinto de la estructura del estado corporativista en el Estado Novo, y marginalizados aún más bajo la administración de Dutra. En ninguno de los casos las empresas internas realmente se preocuparon de la élite política bajo la influencia de una clase trabajadora movilizada y con energía.

De los tres, solamente en la India existía una señal real de amenaza por parte del trabajo cuando comenzó el desarrollismo. Pero esta amenaza fue rápidamente eliminada por Nehru y el Congreso Nacional de la India. Casi inmediatamente después de la Independencia, el movimiento laborista se dividió al crearse la nueva federación de gremios aliada al partido del Congreso, una federación constitucionalmente comprometida con la paz industrial y el régimen de planificación. A los pocos años, ayudada por el patrocinio del partido en poder, emergió como el ala más poderosa del movimiento laborista, y al hacerlo, la acción política independiente en gran parte abdicó.

La marginalización del trabajo fue en parte un intento por parte de las élites políticas de tratar de congraciarse con la burguesía nacional. Se esperaba que una reducción del espacio político despejaría cualquier temor que las empresas pudieran tener de un desliz por parte del capitalismo hacia una planificación socialista. Pero también estaba dirigida por el desden propio de la élite política hacia el trabajo, y su permanente creencia de que el desarrollo nacional no podía ser confiado al pobre trabajador. La política sería confiada a los líderes naturales de la nación, industriales y gerenciables del estado. Parecía que nunca se le ocurrió a este grupo que una alianza con una fuerza obrera movilizada podría haber reafirmado la fuerza de apalancamiento en contra de la clase empresaria resistente.

Por otro lado, no se puede negar que la facilidad con la que los gremios fueron dejados a un costado fue en parte debido a algunas de sus propias elecciones. Existía una tendencia a ser seducidos por todo lo que se hablaba acerca de planificación y desarrollo coordinado. Es más, los líderes de los obreros eran conscientes de su debilidad como fuerza social y aceptaban con prontitud su incorporación dentro de las estructuras del estado. Existía la esperanza de que la incorporación formal en el estado y los cuerpos de planificación compensaría la falta de poder entre las bases sindicales. Esto por supuesto resultó ser una fantasía. Una vez que se desmovilizaron, el equilibrio del poder se trasladó con más decisión hacia las empresas, se achicó aún más el espacio político y aumentó la capacidad del capital para establecer los términos para la política y la construcción del estado.

## 6 LA PATOLOGÍA DEL DESARROLLISMO

Los ejemplos que se dieron anteriormente son simplemente para ilustrar los principios básicos: en las paradigmáticas estrategias de la industrialización “lideradas por el estado”, el poder real que ellos fueron capaces de acumular estuvo severamente limitado, y así fue debido a la hostilidad muy fuerte por parte de los capitalistas nacionales. Los planificadores podrían muy bien canalizar los recursos a las empresas, y adjuntarles a ellas las estipulaciones y condiciones que tenían que ver con su uso –pero tenían muy poca posibilidad de asegurar que se efectivizaran–. Los capitalistas pudieron derivar los fondos fuera de los sectores meta hacia sus propias líneas preferidas. Para dar sólo dos ejemplos: una encuesta de la planificación turca desde 1968 hasta 1980 reveló que, de un total de subsidios que fueran recibidos por las empresas, menos del 20% se invirtió de acuerdo con las directivas del plan<sup>7</sup>. De igual

forma, en la India, en el momento cúlmine de la planificación, los objetivos planificados no solamente fueron consistentemente incumplidos sino que no menos del 25% de todas las inversiones subsidiadas terminaron en líneas que habían sido rotundamente prohibidas por los planificadores<sup>8</sup>. Los únicos sectores hacia los cuales realmente fluyó fácilmente la inversión en estos países, y de hecho excedieron los objetivos del plan, fueron las mercaderías de consumo –los cuales, típicamente, eran de baja prioridad para los planificadores–. Los gerenciables del estado podían continuar haciendo sus pronósticos y diseñar planes con una retórica de altos principios, pero el hecho era que ellos tenían muy poca habilidad para asegurar su actualización. Los capitalistas, por otra parte, se escondían confortablemente en un medio ambiente altamente subsidiado, podían tomar el dinero y desviarlo a los sectores que ellos favorecían.

Esto generaba una economía política en la cual la acumulación avanzó a una velocidad bastante rápida durante casi cuatro décadas. Pero lo hizo de una forma que progresivamente debilitó las condiciones de su propia existencia. Por un lado, el gasto del estado creció a una velocidad más rápida que las recaudaciones que ingresaban, una consecuencia directa de la asimetría entre el subsidio y la planificación en la ISI. No solamente se esperaba que el estado continuara con su compromiso con los subsidios y transferencias a las firmas privadas, sino que, como las últimas ignoraban las señales del plan y desviaban las inversiones hacia otros lugares, el descuido tenía que ser asumido por las empresas del estado, las cuales, cada vez con más dificultad, tuvieron que abarcar una red de seguridad para el sector privado: proveer aportes baratos, comprar productos a los sectores privados a precios más caros y moverse dentro de las líneas capitalistas que eran consideradas poco atractivas. Todo esto fue apoyado, en el último análisis, por un drenaje continuo del tesoro público. Por lo tanto, aún cuando la economía crecía a un ritmo impresionante y rápido, era una carrera con el déficit fiscal, el cual crecía aún más rápido<sup>9</sup>.

Este drenaje fiscal fue paralelo con un desequilibrio en aumento de las cuentas externas. A pesar de que a la ISI ha sido retirada de la economía mundial por los neoliberales, el hecho es que en su comienzo generó una integración mayor en los mercados mundiales –irónicamente, por una escalada de las importaciones–. Es cierto que la importación de los bienes de consumo fue bloqueada, pero la aceleración de la producción local a su vez requirió una afluencia creciente de bienes de capital importados. En principio, sin embargo, la tendencia alcista de la importación de capitales fue equilibrada por un aumento proporcional en las exportaciones. Aquí nuevamente, nos

encontramos con un mito dominante entre los exponentes del Consenso de Washington, a saber que la ISI en forma consistente ignoraba la importancia de las exportaciones. De hecho, hacia fines de los años 50, una gran cantidad de países que sustituían lo importado implementaron programas de promoción de las exportaciones, en un reconocimiento explícito de la importancia de las mismas para lograr un mayor crecimiento. Por cierto, fue Raúl Presbich, el apóstol de la ISI, quién enfatizó esto como un imperativo al finalizar la década<sup>10</sup>.

El problema no fue la resistencia de los planificadores sino de las empresas. La estrategia en la ISI fue supervisar la transformación de la estructura industrial, y como parte de ello, cambiar la composición de las exportaciones, de materias primas por las manufacturadas con mayor valor. Pero nuevamente, y precisamente debido a la incapacidad para disciplinar los capitales, los estados fracasaron en esta ambición. Seguros detrás de las barreras proteccionistas, los capitalistas simplemente prefirieron inflar el mercado interno para los mercados exportadores altamente competitivos. Una y otra vez los esfuerzos de promover la exportación fueron negativos gracias a la persistente falta de interés por parte de las empresas locales. Las exportaciones por lo tanto permanecieron dominadas ya sea por los productos tradicionales o se movieron a líneas con mayores valores muy lentamente; en ambos casos, ellas, simplemente, no fueron capaces de generar los ingresos requeridos para compensar el importe de las importaciones. Los países fueron entonces confrontados con una elección: o disminuían el promedio de inversiones para colocarlo en la línea con la cuenta externa, o avanzaban con rapidez en una ruta precaria, esperando adquirir los ingresos necesarios a través de préstamos. Muchos optaron por esto último en los años 70, cuando el mundo estaba inundado de petrodólares para solamente encontrarse en quiebra una década más tarde.

La debilidad de los aparatos de planificación del estado por lo tanto jugaron un rol crítico en desenredar los proyectos de desarrollo nacional en los años 80. Esto no quiere decir que no había otras causas que producían la crisis económica. Pero es de notar cómo, a medida que el tiempo pasa, la culpa se ha puesto sobre las burocracias y los planificadores –dejando el rol que fuera actuado por los empresarios totalmente sin ser reconocido. Existe cierta ironía en esto ya que, en esencia, el desarrollismo era equivalente a una transferencia masiva de recursos nacionales a los capitalistas locales. Los objetivos de la política industrial en el período de la post guerra se pueden comprender como un tipo de contrato implícito: fondos públicos que sería canalizados a las empresas en un corto plazo, con el entendimiento de que el estado, a cambio,

las tendría como responsables de ciertos estándares de rendimiento. Entonces, durante el plazo medio, la comunidad ganaría con las atenciones iniciales de los capitalistas internos. Pero con los países que habían sido abandonados débiles y fracturados, la ecuación se revirtió. Los capitalistas pudieron iniciar una acumulación primitiva que tenía ya medio siglo de duración, socializando con los riesgos y las pérdidas, mientras se apropiaban en forma privada de las ganancias. El resultado final fue que existía un crecimiento industrial y de desarrollo –pero a un costo enorme para el público.

## 7 LOS FUNDAMENTOS SECRETOS DEL MILAGRO COREANO

Corea es quizás el único caso donde los capitalistas locales hicieron una alianza con las élites políticas alrededor de la industrialización liderada por el estado<sup>11</sup>. En Corea lo mismo que en la India y otros desarrollismos tardíos, las instituciones para la planificación del desarrollo tuvieron que ser construidas a nuevo, especialmente en aquellos que se usarían para disciplinar a los capitalistas. Pero, a diferencia de la contraparte, los industrialistas coreanos no reaccionaron en contra del esfuerzo de la construcción del estado. Por el contrario, se unieron al proyecto. ¿Por qué lo hicieron mientras que los capitalistas en otros lados no lo hacían?

Las bases para la alianza con el estado descansaban en el hecho de que la estrategia económica coreana después de 1960 injertó la industrialización basada en la exportación (IBE) en la ISI, y al hacerlo, generó un conjunto diferente de incentivos para la burguesía nacional. En el corazón de la industrialización basada en la exportación existió un compromiso por parte de las firmas de dirigir por lo menos una parte de su producto en los mercados de exportación. Entonces, a diferencia de las empresas en la ISI, las cuales producen para un mercado interno aislado, los productores en la IBE fueron empujados dentro de la vorágine de la competencia internacional. Esto creó una correspondiente diferencia en los incentivos locales con respecto al estado. Mientras que las empresas en la ISI podían ignorar la demanda de invertir en los niveles picos de eficiencia, sus contrapartes en la IBE no lo podían hacer por temor a perder la posición en los mercados de exportación, dónde la competencia era mucho más severa. Entonces, mientras las empresas en la ISI tuvieron un incentivo –una vez que ya habían tomado el dinero del estado– para resistir las demandas del estado para que mejoraran la productividad, aquellos primeros tenían un incentivo para cumplir con tales demandas, precisamente con el fin de sobrevivir en los mercados de

exportación. Es más, el *chaebol* (...) koreano necesitaba la ayuda del estado para descomprimir la tecnología, coordinar las inversiones entre los sectores complementarios, imponer los estándares de calidad uniformes, y otro tanto, sin los cuales el éxito de la exportación hubiera sido casi totalmente imposible. Entonces a diferencia del caso de las empresas en la ISI, las empresas IBE tenían un incentivo para acatar el proyecto de la construcción del estado, ya que un estado fuerte era un ingrediente importante en la adquisición del éxito en los mercados de exportación.

En este momento Corea no fue la única en poner mayor énfasis en las exportaciones. Este cambio se intentó en una serie de países a principios de los años 60, pero fracasó una y otra vez, contra de la resistencia de los productores locales. ¿Por qué deberían poner en riesgo los mercados de exportación altamente competitivos cuando tenían en casa el confort de las ganancias garantizadas? El cambio fue posible en Corea debido a circunstancias altamente fortuitas, las cuales trajeron junto con ellas factores que no estaban disponibles en otros países. Primero y quizás lo más importante, las empresas japonesas estaban haciendo su entrada en Corea en ese momento para establecer asociaciones con los productores coreanos centrándose en una estrategia exportadora. Trajeron con ellos ventas extensas y redes de mercadeo así como también cantidades suficientes de líneas de crédito –precisamente lo que las empresas en India, Turquía y América Latina carecían. Los capitalistas coreanos por lo tanto tenían una barrera de entrada crítica apartada y al mismo tiempo estaban siendo guiadas en los mercados de exportación lucrativos, con redes de clientes listos y a la espera. Pero mientras las asociaciones con las empresas japonesas no podían ofrecerles entrada en los mercados estadounidenses, la supervivencia en aquellos mercados requería más –necesitaba la mano de ayuda del estado coreano, en la forma en que se describiera en el párrafo anterior. La asunción de Park Chung Hee trajo al poder un régimen implacable, pero uno que, para los capitalistas coreanos, fuera deseable, precisamente porque ese régimen estaba comprometido a construir un estado capaz de coordinar sus éxitos en las líneas de exportación. Cuando Park marcó que apoyaría una estrategia de exportación así como también un estado desarrollista, encontró un aliado listo en la burguesía nacional coreana.

Con esta asociación asegurada, los resultados de los desarrollistas coreanos eran muy diferentes a aquellos que se presentaban en otras partes. Debido a que el estado podría efectivamente dirigir el flujo de inversiones privadas y asegurar su uso en forma efectiva, las empresas estatales no tenían que hacerse cargo de las obligaciones como lo habían hecho en América

Latina y en la India. Es más, debido a la efectividad de la intervención del estado, el crecimiento industrial fue muy rápido, consiguiendo que fuera más espectacular el promedio de crecimiento económico el cual mantuvo altas las rentas públicas del estado. Estos dos factores contrastaron con los resultados en nuestros otros dos casos, y sucesivamente aliviaron enormemente la carga fiscal. Por lo tanto, mientras los gastos del estado en Corea se expandían rápidamente, este raramente resultaba en déficits altos ya que la expansión de las ingresos fiscales pudo mantenerse al ritmo. En el frente externo, nuevamente el estado pudo dirigir las inversiones hacia líneas de valor altas y nuevas y en particular hacia bienes comerciables. Esto acarreó un resultado muy diferente que en América Latina; en Corea el costo de importaciones y la deuda externa se elevó muy rápidamente, pero el promedio de las exportaciones aumentó aún más rápidamente, lo que permitió que el país se librara de las restricciones en sus sectores externos y financieros<sup>12</sup>.

La llegada de los japoneses fue crucial para persuadir a los capitalistas coreanos a que regresaran a los mercados de exportación, lo cual a su vez hizo que ellos desearan tolerar el cambio que Park realizó hacia las empresas en la IBE, las cuales a su vez las transformaron en aliadas con Park en lo que respecta a la construcción de un estado desarrollista. Los capitalistas en la India, Turquía o Brasil no tenían el beneficio de los patrones como las empresas japonesas. Por cierto, los inversores extranjeros en la India –principalmente los británicos y las multinacionales estadounidenses– hacían lo imposible para desalentar las exportaciones, reforzando la confianza en los mercados internos. El secreto del éxito coreano en la construcción de un estado desarrollista poderoso es por lo tanto anterior al cambio a un modelo de acumulación diferente, industrialización basada en la exportación la cual creaba un incentivo para que la burguesía aceptara el proyecto de construcción del estado. En la India y en cualquier otro estado, las condiciones conspiraban para presentar a la ISI como el único modelo viable de acumulación; el costo de esto fue que el modelo socavó las condiciones para una intervención efectiva del estado, ya que enfrentó a los capitalistas en contra del estado. Las condiciones que permitieron que los capitalistas coreanos hicieran el cambio y por lo tanto aceptaran un estado desarrollista, simplemente no estaban disponibles en otro lugar.

## 8 LA MITOLOGÍA DE LA BURGUESÍA NACIONAL

El reclamo de que la burguesía nacional es un agente poco confiable con un desarrollo rápido estaba en contra de algunas convicciones que se mantienen profundamente, sobre todo entre los marxistas. Durante el período en el cual el concepto se extendió –los años de la Tercera Internacional– las clases agrícolas fueron la causa más importante de preocupación para la Izquierda. La extensión de la producción capitalista en la agricultura, la clasificación económica de los productores rurales, la orientación política de los campesinos para con los partidos socialistas –todos ellos fueron los temas que usaron los pensadores europeos, y muy pronto después, los marxistas asiáticos–. Para estar seguros, había áreas de ambigüedad con respecto a los capitalistas industriales también. En dos temas en particular –la orientación hacia las potencias imperiales y hacia las alianzas con los trabajadores– los capitalistas fueron considerados ya sea directamente como no confiables o como “vacilantes” (como delicadamente Stalin los mencionaba). Sin embargo, cuando se referían a los intereses de los capitalistas nacionales en relación a la industrialización, existía una comprensión generalizada con la que ellos estaban firmemente a favor. Con más confianza aún era la valoración de la relación entre las élites políticas modernas y los capitalistas nacionales –ellos eran vistos como aliados naturales, que colaboraban con un proyecto compartido de desarrollo interno–. Tanto que, las figuras como Ataturk, Nehru, Vargas y después Perón, eran frecuentemente presentados ya sea como representantes directos de la “burguesía nacional”, o, si este último era considerado ser débil, como sus guardianes de facto. En cualquier caso, mientras pudiera existir lugar para la tensión entre las élites modernistas y los capitalistas internos sobre ciertos temas, los marxistas raramente o quizás a veces consideraban que podría haber tensiones alrededor del proceso de desarrollo capitalista interno en sí.

¿Qué explica esto? ¿Por qué los marxistas muy raramente consideraban la posibilidad de que los capitalistas se sublevarían en contra de los elementos principales del proyecto desarrollista? Una razón bastante natural fue que la experiencia histórica del desarrollo liderado por el estado del siglo XX no había llegado aún. Por lo tanto el antagonismo entre los planificadores económicos y los capitalistas de la construcción del estado no se habían aún presenciado. Es cierto que existía una experiencia de un anticipado y moderno mercantilismo y otro de los desarrollistas liderados por el estado del siglo XIX –Alemania, Japón y por supuesto Rusia– a quien recurrir. Pero es importante registrar que, en el tema que dividiera a la burguesía y al estado, esta generación de desarrollistas

tardíos difería en gran parte de aquellos del siglo XX. La intervención del estado en Alemania, Japón y otros de la era Victoriana tenían muy pocas medidas en lo que respecta a la regularización y control de las actividades de inversión de las empresas privadas. El rol del estado fue mucho más pasivo, habiéndose limitado básicamente a la tarea de subsidiar y proteger. Las políticas de la construcción del estado, por lo ello, diferían enormemente, focalizándose en la adición de la capacidad institucional para elevar las rentas públicas y no para disciplinar al capital. Naturalmente, en este contexto los lazos entre los panificadores y los industriales no estaban para nada tan tensos. Cuando los teóricos de mediados de siglos consideraron las dinámicas de planificación desarrollista, tenían detrás de si una experiencia histórica que simplemente no fue una buena guía para lo que ellos se imaginaban.

Existía también, sin embargo, una segunda debilidad en el pensamiento marxista sobre este tema, que tenía que ver con la teoría política. Los primeros teóricos del desarrollismo trabajaron con una comprensión bastante parcial del estado y su relación con los intereses capitalistas. Para esta generación, el estado capitalista fue una institución que básicamente reflejaba los intereses de la clase gobernante –era un estado al servicio de la clase capitalista en ascenso–. Presentaba un problema y una amenaza potencial a los capitalistas solamente si el estado estuviera bajo la influencia de otra clase: los terratenientes en decadencia que trataban de apuntalar su poder, una clase trabajadora movilizada y en crecimiento, gobernantes imperialistas o coloniales, etc. En estos escenarios, para la burguesía fue algo natural poner reparos a cualquier fortalecimiento de la capacidad del estado, ya que este podría estar al servicio de fuerzas hostiles. La orientación del estado se tomó para reflejar el equilibrio de las fuerzas políticas. No es sorprendente entonces, encontrar que los marxistas dieron muy poca consideración a las tensiones que el desarrollo liderado por estado realmente ocasionaría. Se suponía que el proyecto de desarrollo nacional estaría liderado por y en interés de la burguesía nacional. No hubo entonces, con respecto a esta teoría, lugar para las tensiones entre ellos y el estado –después de todo, era su estado (énfasis en el original).

Si nos movemos desde este punto de vista instrumentalista a uno que nos permita algo de independencia del estado respecto del capital, los conflictos que rodean al desarrollismo serían menos misteriosos. El simple hecho era que la relativa autonomía del estado significaba que sus poderes no estaban bajo el control directo de la burguesía nacional. El estado de mediados del siglo XX era también muy diferente de aquél de la era mercantilista, o de los años Victorianos. Estaba dotado de un conjunto de instrumentos técnicos

y administrativos que hacían que a los capitalistas internos les preocupara mucho más una estrategia intervencionista. La característica distintiva de la planificación desarrollista, lo que la distinguía del intervencionismo del siglo XIX, fue que estaba dirigida directamente a reducir el poder autónomo de los industrialistas sobre la inversión. Si la teoría del estado intrumentalista fuera verdadera, entonces esto no hubiera sido un problema; los capitalistas se hubieran asegurado, mediante el control del aparato estatal, que la intervención estuviera restringida a aquellas instancias donde ellos fuesen necesarios, asegurándose que nunca se les quite su poder. Pero precisamente debido a la genuina, aunque limitada, independencia del estado de su control, los capitalistas consideraron que toda la empresa estaba llena de peligros. Por lo tanto, ellos adoptaron la estrategia de alentar y apoyar una agenda desarrollista, mientras que al mismo tiempo recortaban los elementos que pudieran cercenales sus prerrogativas de inversión.

Dadas estas responsabilidades –la diferencia entre la primera y la segunda generación desarrollista, y el compromiso sobre una comprensión demasiado simplista del estado– los argumentos iniciales acerca de la burguesía nacional no fueron capaces de anticipar su posición contradictoria en el proceso de desarrollo. Lo que resulta interesante es que no fueron simplemente los teóricos del desarrollo quienes se olvidaron de las bases estructurales para este conflicto. Los gerenciadores del estado también parecían haber trabajado bajo la impresión de que, teniendo en cuenta que la agenda estaba dedicada al fortalecimiento del capitalismo nacional, ello provocaría el apoyo de los capitalistas nacionales. Por supuesto, no creyeron la historia intrumentalista acerca del poder del estado debido a que estaban bastante alertas de la independencia de sus iniciativas y a menudo miraban a los capitalistas con bastante desden. Pero ellos realmente parecían haber pensado que, dadas las propias declaraciones de la burguesía a favor de un desarrollo rápido, ellos cederían a los gerenciadores del estado la autonomía que necesitaban para construir los instrumentos de política necesarios para luego usarlos. Esta es una de las razones de por qué las élites políticas se movieron con tal rapidez como para marginalizar y desmovilizar la fuerza de trabajo. Sólo fue realizado en parte para ganar la confianza de las clase empresarial; la otra razón fue que se dio por sentado que los miembros activos y hegemónicos del “bloque modernizante” sería el estado y el capital, los socios naturales en la aventura.

Los capitalistas tenían una idea muy diferente. En vez de ceder a los gerenciadores del estado la autonomía para construir un aparato planificador poderoso, se propusieron disminuirselo. De esto se trató el ataque a la

disciplina del estado. De hecho, si las élites hubieran construido los instrumentos adecuados de política, tendrían que haber *usurpado* (énfasis en el original) la autonomía que se necesitaba –habérselas cedido a ellos no estaba en los planes–. La ironía es que la misma fuerza con que hubieran podido estimular su poder sobre el capital y generado la suficiente independencia de este para presionar sobre sus reformas, fue la misma que desmovilizó la fuerza de trabajo.

## 9 CONCLUSIÓN

Mirando hacia atrás desde las ruinas de la revolución neoliberal, es comprensible que exista cierta nostalgia hacia la era desarrollista, y hacia las clases sociales, la burguesía nacional. Los años de intervalo parecen habernos dejado con una mitología robusta acerca de ese período, uno en el cual los estados tuvieron el poder y la visión de navegar un sendero hacia un desarrollo autónomo, en el cual la clase empresarial enganchó su vagón al proyecto nacional, y la fuerza de trabajo tuvo un lugar en la mesa de negociaciones. Hay algo de verdad en esta historia. El considerable progreso fue en realidad realizado por el mundo desarrollado en la era del desarrollismo, mucho más que en el cuarto de siglo del neoliberalismo. Los estados realmente jugaron un papel muy importante en esto, y los capitalistas nacionales realmente colaboraron con los hacedores de política hasta cierto punto en la planificación de un sendero de desarrollo. Nada en este ensayo tienen como fin cuestionarlo.

Lo que es importante es reconocer que mientras existía un bloque social que se cohesionaba alrededor del desarrollismo, el destino de todo el proyecto no podía ser comprendido si se ignoran las enormes contradicciones y costos que trajo en entrenamiento. Los capitalistas simplemente no toleraban la instalación de los instrumentos de la política que les permitiría a los planificadores mantener las empresas como responsables de la planificación de las prioridades. Y, ante ausencia de tales instrumentos, la guía del estado resultó ser una figura bastante diferente de la que originariamente se intentaba. En vez de ser la personificación del compromiso del capital con el desarrollo nacional, se transformó en un conducto para una transferencia monumental de recursos nacionales para los bolsillos de los industriales locales. Las estructuras industriales no cambiaron lentamente, pero tampoco a un ritmo o en una dirección que compensara el drenaje creciente en el erario público, o que trajera rentas públicas lo suficientemente rápido en las

cuentas externas. Lentamente, el proyecto se desenredó en un modelo de acumulación –con muy pequeño costo para los capitalistas nacionales.

Corea fue un caso inusual cuando escapó de esta ruta. Sin embargo, aquí también fue la dinámica del modelo de acumulación lo que llevó a un regreso al neoliberalismo. La clase capitalista excepcionalmente unida había, a comienzos de los años 90, superado su necesidad de apoyo del estado como una condición del éxito de la exportación. La asociación que había sido apoyada por el estado desarrollista por lo tanto se disolvió, y el *chaebol* comenzó a exigir el desmantelamiento del aparato de planificación. El fin del estado desarrollista no fue presentado por el FMI o los Estados Unidos de Norteamérica después de las repercusiones de la crisis de 1997. Eso sólo fue un desenlace de los eventos críticos. El viejo aparato había caído en un desenlace mucho antes bajo la presión del *chaebol*, y era de hecho su desmantelamiento anterior el que había traído la crisis. El punto que vale la pena hacer notar es que inclusive en Corea, donde existía un cierto tipo de apoyo de los empresas a un proyecto de desarrollo nacional, por cierto, donde ésta asociación era crucial para el éxito del proyecto, los capitalistas permanecieron dentro de la alianza solamente mientras la intervención del estado fuera una precondición central a su rentabilidad.

---

32

Para la mayor parte de los países, una consecuencia política clave del proyecto fue el debilitamiento de la organización del movimiento obrero. Este fue, en alguna medida, armado por las élites políticas, en parte por su propio paternalismo para con el movimiento y la desconfianza en el trabajo; también fue reclamado por los capitalistas como una condición de su (prometida) cooperación con el régimen intervencionista. Pero es imposible ignorar el hecho de que todo este proceso estuvo enormemente permitido por la misma seducción de la fuerza de trabajo al la retórica del desarrollo y el planeamiento nacional. Muy a menudo, los gremios reposaron completamente la confianza sin garantías en la habilidad del estado para proteger sus intereses, disciplinar a la clase capitalista y gerenciar los conflictos de clases a través de una manipulación hábil para planificar las prioridades. La fuerza de trabajo estuvo en muchos casos demasiado ansiosa por tomar su lugar en la mesa, para entonces poder hablar y acordar con las estructuras corporativistas que eran comunes en las relaciones industriales en los países en desarrollo. Las consecuencias a largo plazo de esta desmovilización fue un continuo debilitamiento de la clase obrera como actor político. Por lo tanto, cuando le llegó el turno al neoliberalismo, la fuerza de trabajo carecía de músculo organizativo y experiencia para luchar efectivamente en contra de este<sup>13</sup>. Irónicamente, fue la misma ausencia de tales oportunidades de ser incluidos

lo que pudo haber contribuido a que los extraordinarios movimientos de la fuerza de trabajo coreana se desarrollara y radicalizara. Mientras en muchos países los gremios que estaban saliendo de la ISI continuaron dependiendo del apoyo del estado, los gremios coreanos establecieron la independencia militante al comienzo y se movilizaron a un nivel que ha sido como pocos en el mundo en desarrollo. Mientras no fueran capaces de bloquear el comienzo de la liberalización, han podido intervenir en la transición hacia un nuevo modelo de acumulación con una fuerza considerable.

Por consiguiente, mientras la nostalgia por la era desarrollista era, en cierta medida, incomprensible, una evaluación más sobria sugería diferentes lecciones. La última vez que las élites políticas y las clases subalternas observaron a la burguesía nacional para que fuera la primera en comenzar un proyecto de desarrollo, ellos tuvieron menos de lo que deseaban, y mucho menos de lo que merecían. Si se lo dejaba a sus dispositivos, no existe razón para pensar que el capital reaccionará de una manera diferente en otra ocasión. Por cierto, si el razonamiento de este ensayo es correcto, la resistencia a la intervención del estado sería muy posible que fuera aún más fuerte en el futuro.

No está claro cómo el proceso de integración económico en curso afecta la misma posibilidad de los proyectos nacionales. Para algunos, la globalización hace que cualquiera de esas ideas sea bastante inverosímil, ya que la misma está completamente integrada a las firmas nacionales con las corporaciones multinacionales. Pero mientras el hecho de la integración transnacional no se puede discutir, su extensión es en mucho un problema para debatir. Inclusive es menos claro si este proceso, aún donde ha progresado considerablemente, es lo que hace que los proyectos nacionales no sean posibles. Lo que este ensayo ha argumentado es que, hasta donde los proyectos de desarrollo sean posibles, sus defensores estarán muy bien asesorados en mirar con mucha atención la experiencia de sus predecesores. Las estrategias de desarrollo nacional futuras tendrán que generar un nuevo tipo de políticas capaces de extraer concesiones que fueran raramente inclusive demandadas las últimas veces –las concesiones sobre el flujo de inversiones, el movimiento de capital, trabajo estándar y muchas otras cosas–. En una era donde el momento político está precisamente, en la dirección opuesta, esto no es una tarea insignificante. Pero esa no es una razón para continuar trabajando bajo la influencia de los mitos que son manifiestamente falsos, y con ilusiones de que se los pueda desechar.

## NOTAS

<sup>1</sup> Citado en Raul Zibechi, "Globalization or National Bourgeoisie: an Outdated Debate", *Focus on Trade*, 94 (November), 2003.

<sup>2</sup> Para una buena comparación de los dos períodos ver Mark Weisbrot, Robert Naiman and Joyce Kim, 'The Emperor Has No Growth: Declining Economic Growth Rates in the Era of Globalization', Center for Economic and Policy Research Briefing Paper, May, 2001.

<sup>3</sup> Hamza Alavi, 'The State in Post-Colonial Societies', *New Left Review*, 74, 1972.

<sup>4</sup> Véase mi libro *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*, Princeton: Princeton University Press, 2003.

<sup>5</sup> Ricardo Bielschowsky, *Brazilian Economic Thought (1945-1964): The Ideological Cycle of Developmentalism*, unpublished Ph.D. Dissertation, University of Leicester, 1985, pp. 392-393.

<sup>6</sup> Sonia Draibe, *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, pp. 306, 321. Quisiera agradecer a Cesar Rodríguez por resumir partes del libro para mi, como parte de nuestra investigación sobre el desarrollo brasileño.

<sup>7</sup> Vedat Milor, 'Planning the Market: Structural Transformation of the Economy in Turkey, France, and Korea, 1950-1990', Manuscrito sin publicar, p. 295.

<sup>8</sup> Ver mi 'Bureaucratic Rationality and the Developmental State', *American Journal of Sociology*, 107(4), 2002.

<sup>9</sup> Para América Latina, ver Christian Anglade and Carlos Fortin, *The State and Capital Accumulation in Latin America*, Volumes 1 and 2, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1985 and 1990.

<sup>10</sup> Ver mi relato en Cristobal Kay, *Latin American Theories of Underdevelopment*, New York: Routledge, 1987.

<sup>11</sup> Esta sección sintetiza argumentos ya desarrollados en otro lugar. Ver mi 'Building a Developmental State: The Korean Case Reconsidered', *Politics and Society*, 27(3), 1999 and 'Bureaucratic Rationality'.

<sup>12</sup> Ver Jeffrey Sachs, 'External Debt and Macroeconomic Management in Latin America and East Asia', *Brookings Papers on Economic Activity*, Number 2, 1985, pp. 523-573.

<sup>13</sup> Para un buen relato de esta dinámica, ver Nicola Christine Pratt, *The Legacy of the Corporatist State: Explaining Worker's Response to Economic Liberalization in Egypt*, Durham: University of Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, 1998.