

**El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios.
Un constante desafío para las Ciencias Sociales**

Esteban Serrani*

Resumen

La creciente heterogeneidad de procesos y de resultados respecto al desarrollo económico ha pergeñado diferentes tipos de teorías, hipótesis y explicaciones para comprender los factores que explican las distancias y los senderos presentados dicotómicamente entre “círculos virtuosos” y “círculos viciosos” de la acumulación capitalista en la periferia. Asimismo, estos intentos por explicar las casusas del desarrollo ha viabilizado la emergencia de distintos enfoques multidimensionales e interdisciplinarios para responder los interrogantes.

Este artículo se propone pasar revista por autores y enfoques provenientes de la Ciencias Sociales que resultan particularmente significativos por los aportes realizados respecto a la cuestión del desarrollo económico. En este marco de preocupaciones generales se rescatan una serie de discusiones intelectuales de diversas disciplinas y escuelas de pensamiento para incrustar la reflexión acerca de cómo ha sido hipotetizado el rol estatal en los procesos de desarrollo económico, y cómo las relaciones entre el Estado y los empresarios ha valido como clave de análisis para comprender la naturaleza de dichos procesos.

Palabras clave: Desarrollo económico – Estado – empresarios - autonomía estatal.

Keywords: Economic development – State – Businessman – State autonomy.

* Sociólogo (UBA), Magíster en Investigación en Ciencias Sociales (UBA) y candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales (FSC-UBA). Becario doctoral del CONICET con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín (IDAES-UNSAM) y profesor en las carreras de Sociología del IDAES-UNSAM y de la FCS-UBA.
Contacto: estebanserrani@yahoo.com.ar; eserrani@unsam.edu.ar

Introducción

El afán por comprender los procesos de industrialización tardíos en los llamados países emergentes ha significado en los últimos años un constante desafío para las Ciencias Sociales. Este interés por captar aquellas especificidades históricas que explicasen la paradójica situación de porqué países que a priori presentaban similares características estructurales desarrollaron modelos de industrialización con resultados tan disímiles, ha renovado sistemáticamente esta vocación.

En este sentido, la creciente heterogeneidad de procesos y de resultados respecto al ansiado desarrollo económico ha pergeñado diferentes tipos de teorías, hipótesis y explicaciones para comprender los factores que explican las distancias y los senderos presentados dicotómicamente entre “círculos virtuosos” y “círculos viciosos” de la acumulación capitalista en la periferia, parafraseando a Gunnar Myrdal. Asimismo, estos intentos por explicar las causas del desarrollo ha viabilizado la emergencia de distintos enfoques multidimensionales e interdisciplinarios para responder los interrogantes.

Desde los orígenes de los estudios sobre las economías “rezagadas”, en el centro de las explicaciones aparece el rol central de la intervención estatal como motor de desarrollo económico. Y en este marco general, la naturaleza de sus vínculos con los sectores productivos ha aparecido como una dimensión de análisis fecunda para delinear respuestas sobre los factores explicativos del destino de los procesos económicos en la periferia.

El objetivo de este artículo no es recorrer la totalidad de las discusiones respecto a la génesis del Estado ni del capital en los procesos de acumulación capitalista. Se propone, sin ánimo de exhaustividad, pasar revista por autores y enfoques provenientes de la Ciencias Sociales que resultan particularmente significativos por los aportes realizados respecto a la cuestión del desarrollo económico. En este marco de preocupaciones generales se rescatan una serie de discusiones intelectuales de diversas disciplinas y escuelas de pensamiento para incrustar la reflexión acerca de cómo ha sido hipotetizado el rol estatal en los procesos de desarrollo económico, y cómo las relaciones entre el Estado y los empresarios ha valido como clave de análisis para comprender la naturaleza de dichos procesos.

El presente artículo se organiza en base a tres apartados y una conclusión. En el primero, se revisan los estudios fundantes y las preocupaciones originales de la *economía del desarrollo* respecto a las causas del atraso relativo de los países de la periferia frente a los altamente industrializados (Estados Unidos y Europa). En el segundo, a partir de aquellas preocupaciones originales se analizan los principales argumentos realizados desde América Latina respecto a las condiciones del atraso relativo de la región. Para ello se consideran los fundamentos de las teorías e hipótesis centrales del *estructuralismo latinoamericano*, como también las críticas efectuadas por las distintas acepciones de lo que se podría aglutinar bajo el título de la “*escuela de la dependencia*”. En tercer lugar, se examinan críticamente los aportes que desde la *nueva sociología del desarrollo* se han presentado para explicar el “éxito” relativo de las experiencias de industrialización tardía del sudeste asiático frente al resto de los países de la periferia. En estas teorías se pone especial énfasis ya no sólo en el rol central del Estado como factor explicativo del desarrollo, sino en cómo dar cuenta de las relaciones sociales establecidas entre Estado y capital permiten explicar la llegada (o no) a formas de acumulación capitalista “virtuosas, aceleradas y sostenidas” en el tiempo. Finalmente, se repasan los principales aportes para pensar como estos estudios permiten repensar los desafíos económicos latinoamericanos de cara a las primeras décadas del siglo XXI.

1. Desarrollo económico e intervención estatal desde el *centro*. Orígenes y límites.

Las principales concepciones sobre la orientación de la política económica entre los '40 y los '60 le atribuyeron al Estado un papel fundamental para dirigir la economía. Emergió como respuesta al imperialismo de la preguerra, a la Gran Depresión de los años '30 y a la problemática salida de la Segunda Guerra Mundial (Kay, 1993). Este fue el caso de los países desarrollados del centro, pero también el de las economías de industrialización tardía (Hikino y Amsden, 1995) o de crecimiento hacia adentro de la periferia (Sunkel, 1991).

En este escenario, hace sus primeras apariciones la *economía del desarrollo* en tanto disciplina específica de las ciencias económicas, por la conjunción de varios factores interconectados y complementarios. En primer lugar, como producto de la *gran*

transformación de occidente, que como resultado de la crisis financiera del '29 inició un viraje desde el viejo liberalismo y su contraparte en la escuela económica neoclásica hacia una economía con una fuerte presencia estatal acompañado por la crítica keynesiana al pasado modelo económico (Bustello, 1999: 103-104, en Mañan, 2010: 7). En segundo lugar, como respuesta norteamericana a la crisis económica de la segunda posguerra, retratado en el famoso “Punto Cuarto” del discurso de asunción del presidente Harry Truman, dirigido el 20 de enero de 1949 al Congreso de aquel país en la inauguración de las sesiones legislativas. En tal ocasión, llamó la atención sobre la crítica situación de los países más pobres del mundo, sobre los cuales Estados Unidos debía involucrarse para volver sus propios beneficios a aquellos que aun no habían alcanzado tal nivel de desarrollo económico. Para tal fin, sería necesario poner los avances científicos-técnicos al servicio del desarrollo industrial de los países sub-desarrollados, para mejorar no sólo su *performance* económica, sino también el desarrollo del conjunto de la sociedad como el fortalecimiento de la democracia. En tercer lugar, porque parte central de los intereses norteamericanos consistía en consolidar y estrechar los vínculos con la parte sur del hemisferio, a partir de un refuerzo en la trasmisión de la “ayuda técnica” al desarrollo. Se entendía que incrementar la participación de América Latina en el mercado comercial global era condición para salir del rezago de progreso económico; pero también, la incorporación en el mercado internacional les aseguraría a los Estados Unidos futuros mercados para volcar sus inversiones directas como para cubrir su demanda interna de materias primas.

En definitiva, el problemático concepto de *desarrollo* es, en sí mismo, uno polisémico y prescriptivo (Mañan, 2010). Polisémico en tanto que histórico; su contenido se nutre de las distintas concepciones políticas y de las resultantes de las relaciones de poder entre las clases sociales en las distintas fases del capitalismo, emergiendo como producto de la elaboración en el tiempo de objetivos e indicadores de calidad y *performance* económica tanto de desarrollo social. Prescriptivo, porque siempre refiere a un comportamiento o desenvolvimiento esperado de superación en “etapas” hasta llegar al umbral añorado, que es lograr el desarrollo. En este sentido, su nivel político-polisémico y su otrora prescriptivo-instrumental lo vuelve una noción valiosa para la planificación de estrategias de crecimiento económico, cuyo contenido fue adquiriendo diferentes componentes específicos a lo largo del devenir del

capitalismo en el siglo XX (razón por la cual, presto al imaginario latinoamericano que también tuvo en sus inicios, vuelve a cobrar notoria actualidad en las “experiencias progresistas” latinoamericanas de la primera década del siglo XXI).

Originariamente, la *economía del desarrollo* tuvo como fundamento mostrar cómo las particularidades del funcionamiento de los países rezagados en su desarrollo¹ exigían al Estado un rol protagónico en la planificación y organización de la producción (Wade, 1999: 9)². *Alcanzar el desarrollo* consistía en conocer los factores que explicaban el aplazamiento económico-social respecto a las potencias del centro; y en segundo lugar, achicar las brechas de rendimiento económico entre las potencias del centro y las de la periferia, por lograr la *convergencia* entre indicadores estándar, como crecimiento del producto por habitante, incorporación al comercio internacional o la homogenización de los patrones de consumo. Los Estados de los países de la periferia que aspiraban a una industrialización acelerada debían, por un lado, mantener el equilibrio macroeconómico, ofrecer bienes y servicios públicos; y por otro, aumentar los recursos de la economía para dinamizar el mercado de capitales local y fomentar la transferencia de ingresos hacia la inversión productiva. El papel central que se le atribuía al Estado estaba directamente relacionado con el proceso entendido como motor del desarrollo: la formación de capital^{3/4}. En esta dirección, la gran demora en la

¹ Rezagos explicados por la dependencia de las exportaciones agroindustriales, escaso ahorro interno, deterioro de los términos de intercambio con el mercado mundial debido a una lenta pero sostenida tendencia a la baja de los precios de las exportaciones de materias primas frente a las importaciones de bienes manufacturados, la ausencia de un empresariado industrial que tuviera la capacidad de producir en escala, etc.

² Ha Joon Chang expresa que la mayoría de los países históricamente desarrollados, ha tenido algún tipo de promoción a la naciente industria en sus primeras fases de desarrollo. En este sentido, más allá de los casos de Alemania, Japón y Suecia (países reconocidos por su alta intervención en la economía a través de financiamiento estatal a empresas de alto riesgo, créditos a bajo costo para inversión en investigación y desarrollo, e iniciativas institucionales para promover la cooperación entre el sector público-privado), el autor muestra como durante fines del siglo XIX y principios del XX, tanto el Reino Unido como Estados Unidos aplicaron agresivas protecciones arancelarias a las importaciones como un mecanismo de proteger de la competencia internacional a sus empresas, y así dinamizar el crecimiento de sus manufacturas industriales en el comercio mundial (Chang, 2002).

³ Sin embargo, hace pocos años, Hirschman continuaba preguntándose cómo había podido ser que, en la historia general de las estrategias de industrialización tardía, dos explicaciones contrarias para un mismo problema habían permitido sugerir las mismas soluciones (Hirschman, 1992, en Ugarteche, 2000: 42): estos son los casos del desarrollo de las economías de posguerra del Este Europeo y las de América Latina. Mientras en el primer caso la estrategia de producción de bienes industriales pesados impidió dar el salto a la producción de bienes de consumo, en América Latina el problema fue la inconsistencia en la estrategia de sustitución de importaciones de bienes de capital la que se terminó convirtiendo en un cuello de botella para la producción de bienes de consumo. En ambas experiencias, la explicación que se dio hacia finales de los `70 y en los `80 para explicar el “fracaso” de ambos procesos, fue dado por la excesiva intervención estatal y la sobre-regulación económica, que

industrialización como la ausencia de un *espíritu capitalista* dispuesto a enfrentar los grandes desafíos de la modernidad económica, implicaría para las economías subdesarrolladas un gran esfuerzo deliberado y orientado para alcanzar el desarrollo (Hirschman, 1985: 456). Una serie de metáforas afloraron desde la economía del desarrollo que así lo demuestran: “la gran oleada” (Gerschenkron), “el esfuerzo mínimo crítico” (*minimun critical effort* de Leibenstein), “el gran impulso” (*the big push* de Rosestein-Rodan), “el despegue” (*the take off* de Rostow), “los enlaces hacia atrás y hacia adelante” (*backward o foward linkages* de Hirschman).

Siguiendo a Nahon, *et.al.* (2006), el conjunto de *economistas del desarrollo* oriundos de los países altamente industrializados, podrían ser organizados en dos grandes grupos, en virtud de sus coincidencias respecto a la teoría económica en general, como a su visión respecto a la eficacia de la intervención estatal para lograr el desarrollo en los países pobres de la periferia.

El primero estaba compuesto por los iniciales economistas que comenzaron a trabajar sistemáticamente la cuestión del desarrollo, como Paul Rosestein-Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse y Walter Rostow. Presentado de forma estilizada, estos autores adherían a la teoría ricardiana de las ventajas comparativas en relación al comercio internacional, poniendo reparos respecto al rol estatal en la dirección estratégica de la economía (Crafts, 2001: 307). El desarrollo estaba compuesto por “etapas”, más bien lineales, armónicas y balanceadas, las cuales se iban alcanzando a medida que se incorporaban los avances científicos-técnicos a los procesos de producción⁵. Esta *etapización hacia el desarrollo* se asentaba, en el fondo, en la teoría

impedía la formación de un empresariado dinámico e innovador, capaz de llevar adelante un sostenido proceso de crecimiento económico (World Bank, 1988).

⁴ Ragnar Nurske (1955) ya en 1952, advertía sobre la formación de capital como un obstáculo estructural al desarrollo de las economías pobres. E intentaba vincular dos procesos centrales en el diagnóstico del subdesarrollo. Por un lado, reflexionaba sobre “el círculo vicioso de la pobreza”, que no era más que una constelación circular de fuerzas que tienden a actuar y reaccionar una sobre la otra en tal forma que mantienen al país pobre en un estado de pobreza. Sin embargo, no alcanzaba con explicar la pobreza de un país a partir de su misma pobreza (1955: 14). “*Tal vez las relaciones circulares más importantes de esta suerte son las que afligen la acumulación de capital en los países económicamente atrasados. La oferta de capital se rige por la capacidad y deseo de ahorrar; la demanda de capital se rige por los estímulos para invertir. Existe una relación circular en ambos lados del problema de la formación de capital en zonas empobrecidas del mundo*” (Nurske, 1955: 14).

⁵ En su célebre obra *The stage of economic growth. A non-communist manifest*, Walt Rostow que creía que era posible encuadrar a todas las sociedades dentro de alguna de estas cinco categorías económicas para alcanzar el desarrollo: 1) la sociedad tradicional; 2) la sociedad de transición en la cual se establecen los fundamentos del cambio; 3) la sociedad en el momento crucial “del despegue”; 4) la sociedad en su madurez, en la cual se difunden nuevos métodos y conceptos en toda la economía; 5) la sociedad en su

Esteban Serrani. El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales. *Papeles de Trabajo*, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 127-154.

de la *convergencia* neoclásica, que entendía que la incorporación de los avances técnicos (en tanto bien público) permitiría incrementar el comercio, y con él, acrecentar el crecimiento económico para finalmente recortar las brechas, o mejor dicho, hacer converger los ingresos de los países altamente desarrollados con aquellos de menor desarrollo relativo⁶.

El segundo grupo estaba compuesto por otro conjunto de economistas menos *clásicos*, como Gunnar Myrdal y Albert Hirschman. Estos entendían que el desarrollo no era una cuestión lineal ni esperada, como tampoco abogaban la hipótesis del “crecimiento equilibrado” ni de la “convergencia” para los países de la periferia subdesarrollada (Hirschman, 1985). Discutiendo con la teoría de las ventajas comparativas de la economía neoclásica, afirmaban que para salir del círculo vicioso de la pobreza (Myrdal, 1960) era necesario una enérgica interferencia sobre el libre juego de las fuerzas del mercado, porque las teorías económicas que tendiesen al equilibrio no asumen (ni lograban visualizar) que las desigualdades económicas en el comercio internacional, lejos de achicar la brecha o de converger, cada vez se ampliaban más. En este sentido, sin pregonar la necesidad estatal para la dirección económica, sí estaban de acuerdo en su intervención para protección de ciertos mercados estratégicos

punto de llegada, a la edad de un elevado consumo de masas. Resulta interesante la discusión que el autor establecía con cierta forma estilizada de concebir la filosofía del materialismo histórico de Karl Marx. Si bien creía que había semejanzas entre sus cinco categorías económicas y las originales de los distintos modos de producción del marxismo (feudalismo, capitalismo burgués, socialismo, comunismo), el análisis marxista había caído en una falacia respecto a las motivaciones humanas. Mientras que para Marx (como también para los neoclásicos) la conducta humana se deducía lógicamente de la noción de maximización de utilidades, “*en nuestro sistema se concibe al hombre como una unidad más compleja que busca también el poder, el ocio, la aventura, la continuidad de la experiencia y de la seguridad; preocupado por su familia, con místicas; pero capaz, también, de actuar por un sentido de conexión con los seres humanos de todas partes. El resultado de la conducta no se considera como un asunto de máximo en el lucro, sino como un acto de equilibrar alternativas y objetivos a menudo concurrentes que percibe como a su alcance*” (Rostow; s/f: 61). De esta manera, ya en los ´50, Rostow ponía en discusión lo que luego sería parte central de la lógica de argumentación de los monetaristas-neoclásicos-neoliberales en los ´70, como fueron los fundamentos de la escuela del *rational choice*.

⁶ Arthur Lewis, en su libro *Teoría del desarrollo económico* de 1955, intentaba presentar cuáles eran los beneficios del desarrollo económico, y si realmente era deseable que el mundo postergado avanzara en una estrategia tal. En este sentido, reflexionaba sobre la conflictiva relación entre riqueza y felicidad en busca del fundamento último de las estrategias de desarrollo económico por ellos impulsada. “*No podemos afirmar que el aumento de la riqueza haga más feliz a las personas. Tampoco podemos decir que el aumento de la riqueza haga a la gente menos feliz, y aun si pudiéramos decirlo, no sería un argumento decisivo contra el desarrollo económico (...) No sabemos cuál es el fin de la vida, pero si es la felicidad, entonces la evolución tal vez se haya detenido hacer largo tiempo, puesto que no existe ninguna razón para creer que los hombres son más felices que los cerdos o los peces. Lo que distingue al hombre de los cerdos es que domina mejor el medio en que vive, pero no que sea más feliz. (...) Lo que puede aducirse a favor del desarrollo económico es que este da al hombre un mayor dominio sobre el medio en que vive y, por lo tanto, aumenta su libertad*” (Lewis, 1958: 460).

Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. ISSN 1851-2577. Año 6, N° 9, Buenos Aires, junio de 2012. Dossier: “*Debates teóricos contemporáneos en Sociología Económica*”.

Esteban Serrani. El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales. *Papeles de Trabajo*, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 127-154.

que aun no eran lo suficientemente maduros para competir internacionalmente, o para promover ciertas industrias necesarias para la industrialización acelerada de la periferia.

2. Repensando el desarrollo económico desde la *periferia*. El estructuralismo latinoamericano como preludio a la emergencia de la nueva sociología del desarrollo.

De esta manera, mientras que los teóricos de la *economía del desarrollo* propusieron la formación de un cuerpo teórico específico para analizar cómo los países subdesarrollados podrían superar los obstáculos que impedían su progreso para obtener niveles de industrialización que convergieran con los de los países desarrollados, desde el *estructuralismo latinoamericano* se buscó responder estas mismas preguntas pero con una propia perspectiva específica.

En líneas generales, lo que se buscaba desde la región era sortear la especialización y la heterogeneidad estructural propia del subdesarrollo de la periferia para avanzar en la diversificación y la homogeneidad estructural de las economías del centro. Por ello, a mediados del siglo XX, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) economistas como Prebisch (1949 y 1963) o Urquidí (1962) sostuvieron que había que iniciar el diagnóstico del subdesarrollo de América Latina a partir de su inserción en el sistema económico mundial: es decir, como productora-exportadora de materias primas con un escaso desarrollo manufacturero. Producto de la división internacional del trabajo capitalista, esta ecuación constituía las relaciones entre *centro-periferia*, condenando estructuralmente las posibilidades de desarrollo industrial de la periferia.

Desde los orígenes de la CEPAL en febrero de 1948, se formularon los primeros lineamientos de una estrategia para impulsar el desarrollo económico de América Latina, entendido como un proceso orientado estatalmente a mejorar el nivel de vida, de la población mediante el incremento sistemático de la productividad, el empleo y los salarios (Prebisch, 1949). Una de sus principales tesis consistía en que la orientación de la intervención estatal de dicha estrategia no tendría éxito si la actividad económica sólo se centrara en producir y exportar productos primarios a los grandes centros industriales, sobre todo europeos y norteamericanos (Prebisch 1949). Esto, sostenido en la tesis del *deterioro de los términos de intercambio* (Prebisch, 1949) desarrollada por

Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. ISSN 1851-2577. Año 6, N° 9, Buenos Aires, junio de 2012. Dossier: “*Debates teóricos contemporáneos en Sociología Económica*”.

Esteban Serrani. El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios.
Un constante desafío para las Ciencias Sociales.
Papeles de Trabajo, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 127-154.

Prebisch y Hans Singer, que en su formulación original combinaba dos hipótesis diferentes, aunque ciertamente complementarias (Ocampo y Parra, 2001). La primera, entendía que el crecimiento económico tendía a producir en el largo plazo profundos cambios en la estructura económica, con una tendencia a la disminución del tamaño relativo del sector primario en la economía global. La segunda hipótesis afirmaba que estos cambios de larga data producían asimetrías en la organización de los mercados de trabajo tanto del centro como de la periferia, generando una desigual distribución de los frutos del progreso técnico, ya que los productores de manufacturas del centro tendían a perder el valor de sus productos vía ingresos en menor escala frente a la caída del precio de las materias primas producidos en la periferia (Ocampo y Parra, 2001).

En este marco general, Prebisch formulaba una hipótesis original de 1952. El economista argentino sostenía que las actividades del viejo modelo exportador de los países latinoamericanos eran insuficientes para absorber el incremento de la población activa disponible en virtud de su crecimiento vegetativo y del progreso de la tecnología. En este sentido, la industrialización cumplía el rol de absorber esa masa de trabajadores activos urbanos, elevando las tasas de actividad y empleo. En su lógica de pensamiento, el progreso tecnológico vinculado a la industrialización y la dirección estratégica del Estado lograrían incrementar la productividad haciendo crecer el ingreso global, situación que rápidamente se debería traducirse en una mejora del empleo y los salarios a partir del incremento del ingreso per cápita en las sociedades “atrasadas”.

Como producto de esta prolifera producción intelectual regional, como contrapeso a las ideas hegemónicas que se producían en el centro, pero también como respuesta teórica a los cambios producidos por la revolución cubana en el mundo de las ideas latinoamericanas, las Ciencias Sociales profundizaron en análisis que permitieran comprender los factores que obstruían el desarrollo de las economías de la periferia, pero ahora con mayor énfasis en una crítica hacia el núcleo central del capitalismo.

Son múltiples los aportes que se han realizado a partir de continuar-discutir-superar los postulados originales del estructuralismo latinoamericano para explicar los factores del rezago económico de la región. Este conjunto de trabajos podrían ser agrupados dentro de la “escuela de la dependencia”, aun a riesgo de no encontrar suficientes consensos respecto a sus miradas sobre el capitalismo, sobre el mismo

concepto de desarrollo y sus obstáculos en la región ni sobre los vehículos que movilizarían llegar a una etapa superadora del subdesarrollo vigente.

Entre los postulados teóricos de los autores que la comprenderían, podríamos encontrar dos vertientes marcadamente diferentes entre sí, una “reformista” y otra “marxista”, a título de Mañan (2010: 13).

Por un lado, para la teoría *reformista* sobre la dependencia de Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto o desde las tesis de Osvaldo Sunkel, Pedro Paz o Celso Furtado, no alcanzaba con sólo incluir las dimensiones económicas en el análisis de los factores que obstruían el desarrollo de América Latina. Por ello, partiendo de los análisis de la CEPAL en busca de las particularidades de la región, incorporaban la dimensión político-institucional como la de las luchas sociales para mostrar los componentes no-económicos del rezago económico. Uno de los aportes más significativos fue el realizado por Cardozo y Faletto, en su clásico libro *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*, de 1967. En tal obra, la dimensión central de análisis estuvo en el tipo de relaciones sociales establecidas (estatalmente) con las economías del centro: definen primordialmente dos, una como economías de enclave (tendientes a reforzar la dependencia); la segunda como economías que poseían control sobre sus procesos productivos y comerciales (proclives a generar procesos autónomos de desarrollo). Estos vínculos son parte central de la estrategia de dominación de unos por otros, y explican las trayectorias de dependencia de la región al haber sido más frecuente el desarrollo de economías de enclave en su relación con los países del centro.

Por otro lado, en los trabajos *marxistas*, la dependencia era un factor estructural definido por la inserción capitalista en la división internacional del trabajo, donde, herencia colonial mediante, las potencias del centro explotaban a las economías de la periferia. En este sentido, las economías dependientes no serían capaces por sí mismos de dar un salto hacia el “desarrollo” por la dominación capitalista ejercida por los países ricos altamente industrializados. La dependencia implicaba una relación estructural de explotación económica sobre los países o regiones de menor desarrollo relativo: para romper esa dependencia, habría que salir del mercado mundial capitalista y llegar al socialismo. André Gunder Frank fue quizás, el autor más representativo en esta vertiente teórica. A partir de su tesis del *desarrollo del subdesarrollo*, entendía que las

Esteban Serrani. El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales. *Papeles de Trabajo*, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 127-154.

relaciones sociales producto de la dependencia económica del orden colonial había llevado a instituir relaciones de sobreexplotación de la mano de obra por parte de las *metrópolis* desarrolladas sobre los *satélites* atrasados, que estructuraba la explotación de los países ricos sobre los pobres en la arena del comercio internacional. La salida válida implicaba una ruptura con las burguesías nacionales y con el imperialismo internacional para desarrollar una estrategia de desarrollo socialista en búsqueda de la independencia económica (Nahon, *et. al.*, 2006).

En definitiva, estos autores fueron de gran inspiración para el desarrollo del pensamiento latinoamericano, como también para progresar en el análisis comparado de la experiencia regional con otras latitudes que también expresaron procesos de desarrollo industrial acelerado o tardío.

3. Estado, empresarios y desarrollo económico en la *periferia*: La nueva sociología del desarrollo y el análisis de la industrialización tardía del sudeste asiático.

Ya desde finales de los '70, pero sobre todo en los '80 y principios de los '90, la *nueva sociología del desarrollo*⁷, nutriéndose del legado de los teóricos de la *economía del desarrollo* como del *estructuralismo latinoamericano* (y en menor medida de sus críticos en las diferentes vertientes de *los estudios de la dependencia latinoamericana*), formó un cuerpo conceptual particular para comprender los procesos “exitosos” de industrialización tardía en el sudeste asiático, intentando comprender, en clave comparativa, qué factores estructurales habían afectado a la experiencia latinoamericana (Gereffi, 1989).

Dejando de lado tanto la concepción *fordista-keynesiana* propia de las economías industrializadas de mercado del centro, como la matriz *centro-periferia* del estructuralismo latinoamericano para explicar los factores que obstaculizan el desarrollo en la periferia, pusieron especial atención en las específicas formas que adquiere la relación entre Estado y empresarios para entender los senderos del (sub) desarrollo económico. Así, recuperaron desde el análisis sociológico el papel activo del Estado para orientar la economía, protegiendo sectores de actividades considerados estratégicos, como también para explicar conductas monopólicas del capital, de

⁷ Entre sus principales referentes podríamos ubicar a Alice Amsden, Robert Wade, Peter Evans, Vivek Chibber, Takashi Hikino, Linda Weiss, Bárbara Geddes, etc.

connivencia pública-privada como procesos *privilegiados* de acumulación de capital. En última instancia, su mayor preocupación estuvo en analizar distintas experiencias de desarrollo económico entre países de industrialización tardía de la periferia, para encontrar particularidades que permitieran explicar por qué países con “similares” características estructurales desplegaron procesos de desarrollo tan disímiles y con resultados tan diferentes.

En este sentido, la *nueva sociología del desarrollo* podría definirse como un conjunto de investigaciones realizadas por diferentes científicos sociales preocupados por identificar las causas de los diversos comportamientos y *performance* de sectores industriales estratégicos en países emergentes de la periferia. Más que una agrupación formal o escuela de pensamiento, se los puede asociar por las inquietudes teóricas que hacia finales de los '70, pero con determinado ahínco desde los '80, tuvieron respecto al papel estatal en los procesos de crecimiento industrial y desarrollo económico. Específicamente, al rol que éste cumplió para explicar la configuración, desempeño y evolución de diferentes estrategias económicas de los países de industrialización tardía.

Particularmente, más allá de sus diferentes formaciones disciplinares y nacionalidades⁸, “los postulados” de esta nueva sociología del desarrollo se nutren no sólo de los aportes de los teóricos del desarrollo en general, sino también de gran parte de las discusiones de la sociología clásica como de las disputas con las concepciones neoclásicas respecto a la acción económica y a la definición del funcionamiento del mercado, como también a los desarrollos neomarxistas sobre el funcionamiento estatal en las económicas capitalistas para los países del centro. Tal herencia teórica podría ser condensada en cuatro postulados:

En primer lugar, parte de la crítica a los presupuestos neoclásicos (neoliberales y neo-institucionalistas también) para pensar la noción del “mercado” y explicar la acción económica.

Segundo, a partir de la crítica a los postulados del *mainstream* económico, rescatan la necesidad de pensar la relación Estado-capital desde las Ciencias Sociales. De esta manera, la participación estatal en la regulación de las actividades económicas resulta un factor explicativo imprescindible para dar cuenta del recorrido y la evolución industrial en los países en desarrollo.

⁸ Se pueden incluir a investigadores norteamericanos, ingleses, indios, australianos, entre otras nacionalidades.

En tercer lugar, existe una preocupación manifiesta en la mayoría de los trabajos por, en algunos casos, recuperar o, en otros, discutir la noción neomarxista de autonomía relativa estatal para explicar tipos de relaciones estructurales entre Estado-capital.

Por último, estos trabajos también incorporan la herencia de la preocupación weberiana respecto a la importancia de las capacidades administrativas y burocráticas estatales como una dimensión central para explicar el comportamiento empresario y los procesos de acumulación capitalista.

La *nueva sociología del desarrollo* sostiene, recuperando el espíritu desarrollado por Karl Polanyi en *La gran transformación*, (y contrariamente a los fundamentos neoclásicos), que los mercados no son realidades universales ni naturales, sino que son el producto de distintivas configuraciones históricas (Wade, 1999; Maxfield y Schneider, 1997; Chibber, 2003). Aseguran que la estructura y la dinámica del funcionamiento de la economía capitalista, los mercados están atravesados por distintos tipos de regulaciones sociales que permiten sostener en el tiempo su surgimiento, consolidación y desarrollo.

Al mismo tiempo, al explicar la acción económica propiamente dicha, afirman que ésta no es llevada a cabo por agentes individuales dotados de una única racionalidad económica ligada a la maximización de utilidades. Para estos autores, esa racionalidad económica no puede exceder los marcos institucionales (estatales) o las luchas sociales en el seno mismo de la sociedad civil. Los agentes económicos están inmersos en un conjunto de relaciones sociales más amplias que la estricta racionalidad económica, que los ayuda a orientar su conducta no sólo en el ámbito económico, sino en el conjunto de la vida social⁹ (Evans, 1995; Weiss, 1998). En este sentido, al tomar las relaciones sociales entre actores económicos como su objeto de estudio, les permite alejarse del individualismo metodológico propio de la ciencia económica ortodoxa.

Simultáneamente, la *nueva sociología del desarrollo* discute con el neo-institucionalismo respecto al papel de las instituciones para explicar el comportamiento económico, ya que estos a pesar de que reconocen la existencia de un Estado para lograr

⁹ Estos autores también recuperan parte de los postulados sobre la relación entre cultura, instituciones y acción económica de *la nueva sociología económica norteamericana*, sobre todo a partir del clásico texto de Mark Granovetter “*Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*”. Para más detalle véase Smelser y Swedberg (2005).

el crecimiento económico “(...) *el Estado siempre fue tratado como una ‘caja negra’ exógena cuyos funcionamiento interno no es un objeto apropiado o digno para el análisis económico*” (North, 1990, en Evans, 1995: 23). En este sentido, la nueva sociología del desarrollo sostiene que las instituciones sociales no sólo minimizan los costos de transacción y posibilitan intercambios entre los actores económicos sino que, con especificidad sobre el rol del Estado, son un factor central en la determinación de la evolución de la economía capitalista, de la configuración de la competencia de mercado y, sobre todo, en la toma de decisiones empresarias.

Así, en los ´70 las corrientes del *mainstream* económico (neoclásicos y neo-institucionalistas) pensaban que la respuesta a la crisis de los Estados benefactores en las economías centrales¹⁰ sería resuelta a partir de una fe acrítica en “la libertad de los mercados” (Krueger, 1974). Mientras, la *nueva sociología del desarrollo* propuso recuperar hacia los ´80 el central rol estatal para evaluar la acción de los empresarios en la evolución de distintos mercados (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985); propusieron recobrarlo en un doble sentido.

Por un lado, en tanto productor activo de políticas públicas. El centro de atención estuvo puesto entonces en las distintas formas de accionar estatal autónomo, con funcionarios que podrían establecer objetivos propios y llevar a cabo políticas que se desprendieran de estos, aun siendo ajenos a los intereses del gran capital (Skocpol, 1985). Esto supuso dejar de pensar al Estado estrictamente en tanto “espejo de la elite dominante” (como de alguna manera -estilizadamente presentada- fue concebido por algunas interpretaciones neomarxistas de los ´70) y reincorporar la dimensión de análisis de la autonomía estatal para explicar la complejidad de las relaciones de dominación en el seno de economías capitalistas, como las articulaciones públicas-privadas que configuran distintas formas sociales a lo largo de la historia.

Por el otro lado, recuperarlo para abrir esa “caja negra” (como era pensado desde los neoclásicos). Al transformar las capacidades internas estatales en un objeto de

¹⁰ Específicamente con la mirada en la periferia o en las economías menos desarrolladas, para estos autores los límites de la industrialización sustitutiva estuvieron dados por las restricciones de balanza de pagos, por los desequilibrios externos a causa de la falta de exportaciones dinámicas y las protecciones arancelarias y, por los déficit fiscales fruto de un Estado grande. Y estos desequilibrios generales partía del desempeño de un “Estado ineficiente” que no lograba regular la existencia de monopolios ni las formas monopólicas de acción económica. Para un desarrollo más acabado de esta temática consultar el texto de Arnold Harberger (1983), *The state of the corporate income tax: Who pays it? Should it be repealed?*

Esteban Serrani. El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales. *Papeles de Trabajo*, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 127-154.

análisis sociológico, esto permitió comprender la evolución y el sentido de las políticas públicas. Esta dimensión, de reminiscencias weberianas, se presenta sumamente relevante para conocer los pormenores de las configuraciones históricas de las diferentes relaciones entre los representantes del elenco estatal y los agentes privados (Evans, 1995; Skocpol, 1985).

En efecto, el punto de partida sobre el cual se presenta el conjunto de investigaciones de la nueva sociología económica podría ser resumido en una idea de Peter Evans, que vale reproducirse en toda su extensión:

Los estériles debates sobre ‘cuánto’ interviene el Estado deben ser sustituidos por argumentos que traten sobre las diferentes clases de participación y sus efectos en la economía. Los contrastes entre ‘dirigista’-‘liberal’ o ‘intervencionista’-‘no-intervencionista’ para definir las políticas públicas, ponen el foco de atención sobre el grado de participación estatal en mercados competitivos típicos-ideales. (Sin embargo) se confunde la cuestión básica. En el mundo contemporáneo, la retirada o la participación estatal no son propuestas alternativas. La participación de Estado es un dato. La pregunta apropiada entonces no es ‘cuánta’, sino ‘qué clase’ (de participación estatal) (1995: 10, Traducción propia).

Es posible pensar entonces que el Estado, a través de su intervención económica, configura relaciones de dominación entre capital/burguesía/empresarios (en tanto poseedores de los medios de producción) y demás sectores de la sociedad civil (en tanto sectores dominados), y entre el capital y el propio Estado.

Empero, a los efectos de recuperar al Estado como configurador de relaciones sociales y, específicamente, en tanto dimensión de análisis para la comprensión de la constitución histórica de ciertas políticas económicas, es que se ha producido una prolifera cantidad de investigaciones y desarrollos teóricos al respecto.

Uno de los pioneros trabajos fue el de Chalmers Johnson (1982) sobre el *Ministry of International Trade and Industry* (MITI) y sus implicancias en el desarrollo económico de Japón durante el siglo XX. Para el autor, al caso japonés se había convertido en uno de los mejores ejemplos de cómo una economía capitalista dirigida estatalmente podía tener éxito en sus estrategias de crecimiento económico. Identificaba como uno de sus rasgos más importantes que en la década del ‘30, la formación de un cuerpo económico de funcionarios colegiados profesionalmente para gestionar las políticas públicas había facilitado la emergencia de una poderosa elite burocrática, altamente calificada y especializada, impulsora de lo que se denomina regularmente

Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. ISSN 1851-2577. Año 6, N° 9, Buenos Aires, junio de 2012. Dossier: “*Debates teóricos contemporáneos en Sociología Económica*”.

Esteban Serrani. El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios. Un constante desafío para las Ciencias Sociales. *Papeles de Trabajo*, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 127-154.

como un *Estado desarrollista*, a contraposición del *Estado regulador*, propio de la experiencia liberal norteamericana. Esta elite burocrática tuvo como finalidad responder a los intereses nacionales de modernización tecnológica e industrialización acelerada de la economía. Para tal fin, creó un sistema institucional que habilitó un virtuoso círculo de relaciones públicas-privadas para direccionar los esperados rendimientos industriales. Parte central de sus intervenciones estatales tuvieron que ver con la dinamización de un conjunto estratégico de empresas comerciales, como también con la ejecución de reformas bancarias (ahora proclives a la formación de un fuerte mercado nacional de capitales orientado a la producción del mercado interno) y a la creación de otras industrias pesadas consideradas de gran vitalidad para la competencia en el mercado internacional, como la del acero, los automóviles y la cibernética. El desenvolvimiento del MITI se fue retirando de la dirección de la economía durante los '60 en virtud a las altas tasas de crecimiento experimentadas desde sus inicios, pero el autor refiere que luego de la crisis petrolera del '73, pero impulsado por la recesión internacional de mediados de los '70, fue que recobró estímulo la función de la elite burocrática del organismo para dinamizar la economía como volver a su protagonismo en el comercio internacional.

Posteriormente, y de alguna manera en línea con las preocupaciones político-institucionales de Johnson, están los trabajos de la norteamericana Kathryn Sikkink (1991, 1993) sobre América Latina durante su etapa de gobiernos desarrollistas. La autora plantea la hipótesis que es poco viable explicar el éxito o fracaso de las políticas públicas industriales sin entender cómo las ideas se impregnan en las estructuras estatales. Intentando analizar las diferentes *performance* entre las experiencias desarrollistas de fines de los '50 y principios de los '60 en Argentina y Brasil, presenta que parte de la explicación del mayor éxito relativo del Estado brasileño sobre el argentino radicó fundamentalmente en las capacidades estatales de su estructura burocrática; sobre todo puso énfasis en cómo las ideas desarrollistas fueron absorbidas por las instituciones estatales y puestas en práctica en políticas sectoriales. El énfasis del argumento está puesto en los condicionantes institucionales de cómo se constituyen históricamente las capacidades estatales, definidas como las habilidades administrativas y coactivas del aparato estatal para llevar a cabo los objetivos de las políticas oficiales, apartándose de la noción de autonomía relativa estatal, propia de los enfoques

Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. ISSN 1851-2577. Año 6, N° 9, Buenos Aires, junio de 2012. Dossier: “*Debates teóricos contemporáneos en Sociología Económica*”.

Esteban Serrani. El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios.
Un constante desafío para las Ciencias Sociales.
Papeles de Trabajo, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 127-154.

neomarxistas. Deja de lado el concepto de autonomía relativa ya que ésta “no pone el foco sobre aspectos concretos de la estructura estatal e instituciones, fallando en capturar las diferencias importantes de la naturaleza de los Estados en Brasil y Argentina” (Sikkink, 1991: 11). En esta dirección, resulta atractivo cavilar que las diferencias de *performance* de las estructuras estatales en los casos de Argentina y Brasil no están en el tamaño del Estado ni tampoco en el número de empleados estatales. Para la autora, la diferencia de rendimiento entre ambos Estados radica en la naturaleza de las estructuras organizacionales, las normas y procedimientos que gobiernan las burocracias y las capacidades técnicas del *staff* estatal.

En una línea similar a la de Sikkink se podrían ubicar los trabajos de la australiana Linda Weiss. En su libro *State powerlessness*, parte del supuesto que el impacto de las presiones externas sobre las economías y la políticas públicas nacionales depende en gran medida de la fuerza o la debilidad de las capacidades estatales con que cuentan las instituciones domésticas para poder enfrentarlas (1998). La autora no repara necesariamente en las capacidades *per se*, en tanto “habilidad de los Estados para lograr las metas de políticas públicas que se propone” (1998: 7). Su centro de atención está puesto en lo que llama “capacidad transformativa” (*transformative capacity*), que es la capacidad estatal para coordinar políticas industriales y adecuarse a un contexto internacional de mayor competencia. Las relaciones entre Estado y empresarios no deben ser explicadas a partir de las capacidades estatales en tanto una “dimensión abstracta” (1998: 15) sino a partir de una forma de poder infraestructural, que llama “interdependencia gobernada” (*governed interdependence*). Este gobierno interdependiente refiere a una relación negociada entre Estado-capital, en la cual, manteniendo su autonomía, la relación es gobernada en el mercado por el más amplio juego de objetivos privado, estatalmente supervisados (1998: 39). Sin embargo, este concepto presenta, a modo de *a priori* teórico, la cooperación entre sector público y los agentes privados: sólo es posible en un contexto donde el Estado posea suficientes “reductos de eficiencia burocráticas” (*insulated bureaucracy*) para evitar los comportamientos de “apropiación de renta pública” (*rent-seeking*) (1998: 64).

En otra dirección, el análisis de las relaciones entre Estado y capital, entre funcionarios del aparato estatal y empresarios-representantes del empresariado, han inspirado toda una serie de trabajos respecto a las estrategias de crecimiento

experimentada por países del sudeste asiático. Dos de esas pioneras investigaciones fueron las llevadas a cabo por la economista Alice Amsden, en 1989, sobre el caso de Corea del Sur, y por el inglés Robert Wade sobre el caso taiwanés, indio y surcoreano, en 1990.

En cuanto al primer caso, Amsden (1989) propuso estudiar las relaciones entre Estado y capital en el proceso de industrialización coreano, a partir del análisis de los programas de promoción industrial en los '60 y los '70. Según argumenta la autora, estos programas sólo podrían cumplir con sus objetivos de largo plazo si los funcionarios del elenco estatal, que eran los encargados de diseñar las políticas industriales, se aseguraban que los empresarios destinaran correctamente la inversiones recibidas. A partir de la noción de "reciprocidad" (*reciprocity*) analizó este complejo proceso del desarrollo industrial, que comprende cuatro pasos: 1) que las firmas receptoras de los subsidios supieran explícitamente el rendimiento industrial esperado estatalmente; 2) capacidad de supervisión por parte del funcionariado estatal de la evolución del rendimiento industrial de los agentes privados; 3) capacidad de aplicar sanciones desde el Estado ante el incumplimiento por parte de los empresarios; 4) control social sobre el rendimiento estatal frente al comportamiento empresario¹¹. En este sentido "*la reciprocidad es principalmente una relación jerárquica unilateral en la que los protagonistas oficiales procuran obtener de las empresas el comportamiento deseado*" (Schneider, 1999: 52)¹².

¹¹ Amsden destina pocas líneas a trabajar este último punto. Sin embargo considera que habría que tener en cuenta "la meritocracia vigente entre los funcionarios públicos, el militarismo, la escasez de materias primas, y, en no menor medida, la existencia de un movimiento estudiantil hiperdinámico que movilizaba el apoyo popular en defensa de la honestidad del Estado" (Amsden, 1991, en Schneider, 1999: 55).

¹² Al reflexionar sobre las relaciones entre la experiencia desarrollista del sudeste asiático en comparación con las experiencias frustradas de desindustrialización de América Latina, producto de la aplicación de políticas de corte neoliberal durante las últimas dos décadas del siglo pasado, Amsden recuerda la importancia de la relación entre el *core* teórico desarrollista, la intervención estatal y la vitalidad del campo de alta tecnología para suscitar estrategias de desarrollo económico exitosas internacionalmente. En sus propias palabras: "Puede decirse que Prebisch renace en Asia en la medida en que los gobiernos de las principales economías de este continente siguen fomentando activamente la sustitución de importaciones de piezas y componentes para su utilización en la alta tecnología. Pero las medidas de promoción que se aplican con tal fin trascienden la protección arancelaria y, a juzgar por el nivel de desempeño, han resultado muy eficaces. En la actualidad, América Latina está rezagada con respecto a los países asiáticos de industrialización tardía porque perdió la oportunidad de participar directamente en la revolución de la tecnología de la información. Pero la región todavía puede inspirarse en las economías de Asia, en vez de en los principios del Consenso de Washington, para desarrollar un sector maduro de alta tecnología, más allá del campo de la electrónica, integrado por empresas de propiedad nacional" (Amsden, 2004: 75).

Por otro lado, el trabajo de Wade no simplemente es primordial por derribar los argumentos que explicaron que el éxito de los procesos de industrialización tardía en el sudeste asiático estuvieron supeditados por una “virtuosa administración de la lógica de de competencia capitalista de mercado”. Además, resulta notable por haber logrado construir una alternativa visión de aquella experiencia, en la cual la activa participación estatal y la política industrial estratégica jugaron un papel fundamental. De esta manera, propuso un cuerpo teórico-interpretativo diferente para estudiar las relaciones entre Estado y empresarios, al cual llamó “teoría del mercado gobernado” (*governed market theory*) (1999). Esta teoría supone que la articulación pública-privada es eficiente siempre y cuando se cumplan los tres factores centrales de esta teoría: 1) direccionar fuertes inversiones industriales de alto crecimiento e internacionalmente competitivo; 2) como resultado deliberado de un juego de planificación estatal de la política estratégica industrial conseguir niveles excepcionales de inversión en sectores con tecnología de punta; 3) en última instancia, y en un nivel de causalidad más profundo, el autor sostiene que este tipo de política fue más consistente y eficaz en aquellos países donde el juego particular de disposiciones institucionales fue más fuerte, tomando como ejemplo el elevado grado de autonomía estatal frente a los intereses empresarios (1997: 346-360). En efecto, para Wade, el sorprendente éxito del proceso de industrialización de Taiwán se basó en que el “mercado fue gobernado” a través de una serie de activas políticas estatales que guiaron la asignación de recursos y orientaron las inversiones hacia objetivos estatalmente dirigidos, mercados que de otro manera no se hubiesen desarrollado en base a una política de apertura comercial y liberalización (1990: 26-27).

En este mismo sendero, y retomando la tradición weberiana-polanyiana (y también procesada por la *nueva sociología económica norteamericana*) acerca de la centralidad de la acción estatal y sus capacidades burocráticas/administrativas para permitir el desarrollo de mercados capitalistas competitivos, la producción de Peter Evans esboza interesantes herramientas conceptuales en el estudio de la relación entre Estado y empresarios. Evans (1995) resalta como necesario estudiar el enraizamiento¹³ (*embeddedness*) de esas capacidades estatales con los sectores empresarios, ya que permite complementar la comprensión del diseño de las políticas públicas y la orientación de las intervenciones estatales. El Estado resulta así un actor clave para

¹³ Para un análisis pormenorizado del desarrollo conceptual de las teorías del *embeddedness*, consultar Beckert (2007).

implementar transformaciones estructurales en las sociedades modernas a partir de sus capacidades institucionales. Pero en alguna medida también depende de las articulaciones que logre establecer con los principales agentes económicos. Evans (1995) emplea el concepto de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*) para analizar la intervención económica estatal, que resulta de la doble conexión lógica entre una estructura burocrática estatal coherente y la existencia de fluidas conexiones externas con las firmas empresariales locales.

De esta manera, poniendo en perspectiva los conceptos de reciprocidad de Amsden y el de autonomía enraizada de Evans, éste resultaría más complejo e interactivo debido a que las conexiones entre Estado-empresarios, tal cual fue presentado por Amsden, solamente parecen constituir “una relación principalmente unilateral, específica y de corto plazo, en tanto que la autonomía enraizada es más bien una relación bilateral de intercambio permanente y generalizado” (Schneider, 1999: 55), acercándose más a la *teoría del mercado gobernado* de Wade.

Respecto a la discusión sobre el concepto de autonomía enraizada de Evans, Robert Wade (2004) trae a colación los argumentos de un muy interesante libro del politólogo Atul Kohli (2004), titulado *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. En tal libro, el autor discute que lograr la doble dimensión propuesta por Evans a partir de su concepto de autonomía relativa (competencia burocrática estatal y cooperación pública-privada) no implica necesariamente la clave del éxito de la experiencia del sudeste asiático. Para Kohli, en la experiencia de desarrollo industrial de India, la burocracia estatal de aquel país no fue menos competente que la surcoreana como tampoco fue menos vital el flujo de información-cooperación entre Estado y capital. Para explicar la diferencia de rendimiento entre ambas experiencias, Kohli pone el acento en la configuración de las estructuras de poder propias de cada sociedad. Especialmente, puso el énfasis en la capacidad estatal para:

“(1) definir los objetivos de forma restrictiva (centrándose en la diversificación y mejora industrial, a diferencia de la satisfacción directa de una amplia gama de demandas de los grupos empresarios interesados en los recursos del Estado), (2) movilización de recursos para ser utilizados en la búsqueda de objetivos estratégicos, y (3) apertura de canales hacia la iniciativa privada en áreas de prioridad del Estado (siempre con la salvedad de que las áreas de prioridad tiene que ser determinada en consulta con el sector privado)” (Kohli, 2004, en Wade, 2004: 310).

Hacia el final de su argumentación, Kholi examina que cuando los intereses de los agentes gubernamentales tanto de los empresarios no pueden diferenciar los ingresos estatales de sus propios intereses, se está frente a un tipo de *Estado neo-patrimonialista*, presentando al caso Nigeriano como un prototípico. Ahora bien, cuando existe este tipo de separación de intereses entre los diferentes actores de la sociedad civil con el Estado, y entre los propios funcionarios con la institución estatal, se trata de otras formaciones estatales, que se diferencian entre sí respecto a su base social. Con una base social restringida, se trata de un tipo de *autoridad estatal de cohesión-capitalista*; si la base social es amplia, comúnmente este tipo de Estado es llamado como *Estado desarrollista*. Sin embargo, pone reparos en caracterizar a la experiencia surcoreana del régimen de Park Chung Hee (1962-1980) como una experiencia *desarrollista*, fundado en su nula legitimidad democrática de origen, como por la fuerte represión de los trabajadores y el uso chauvinista de la “amenaza externa” y del nacionalismo político como estrategias para justificar la política económica interna de aumento consistente de la productividad de la mano de obra sin una correspondencia en la mejora de la calidad de vida general.

Sin embargo, retomando el argumento de la autonomía enraizada de Evans, este intenta superar la trampa en la cual cae el argumento institucionalista del concepto de gobierno interdependiente de Weiss (incluso el estudio sobre “la perforación de las ideas en instituciones” de Sikkink). Mientras en los trabajos de Weiss y Sikkink la cooperación entre el aparato estatal y los empresarios asume como condición necesaria (aunque no suficiente) contar con cierto grado de autonomía estatal frente a las presiones corporativas del capital para evitar los compartimentos de “apropiación de renta pública”, la autonomía enraizada de Evans depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un creciente aislamiento de las estructuras burocráticas estatales y de fluidas redes de relaciones con los diferentes intereses empresarios. En última instancia, para Evans “el logro de esta combinación contradictoria depende del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de las características de la estructura social en la que se inserta” (1995: 540).

En esta misma dirección, los trabajos recientes del economista indio Vivek Chibber (2002, 2003 y 2005) retoman la discusión sobre la importancia de describir y

analizar las relaciones entre Estado y capital para comprender las dinámicas económicas en los países de industrialización tardía.

Chibber entiende que las *capacidades estatales* no configuran la relación entre Estado y empresarios, sino que son su producto. Por lo tanto, el conflictivo proceso de configuración de las capacidades a partir de las cuales el Estado interviene económicamente en distintos mercados, no sólo debe observarse en su construcción hacia *adentro* del Estado, sino y sobre todas las cosas, “*between the state and societal actors, particularly the capitalist class*” (Chibber, 2003: 9). La “instalación estatal” (*installation of the state*) es el resultado de una relación de poder entre los propios funcionarios públicos y los agentes privados. Una vez que las instituciones estatales “*are in place*” los agentes empresariales se adecuan alrededor de éstas para permitir su funcionamiento en el tiempo (Chibber, 2005). A la vez, sostiene que el proceso de *instalación* del aparato estatal es intensamente afectado por la orientación de la clase capitalista, y que esta orientación, simultáneamente es condicionada por la estrategia de acumulación que cada país va adoptando. De esta manera, el análisis de las capacidades estatales no debe involucrar simplemente el nivel institucional, sino también el de las relaciones entre Estado y las diferentes fracciones del capital para dar cuenta de la génesis del proceso de formación de esas capacidades. En palabras de Chibber,

Adecuadas capacidades estatales son seguramente condición necesaria si la política industrial ha de ser acertada; pero construir estas capacidades requiere de una “alianza” precedente entre los objetivos estatales de política industrial y la clase dominante o su fracción dominante. En otras palabras, los críticos conflictos para construir la capacidad estatal no ocurren solamente dentro del Estado sino entre los actores estatales y sociales (Chibber, 2003: 84. Traducción propia).

El riesgo mayor que surge de la relación entre Estado y clase dominante para la política industrial es que los subsidios estatales se conviertan en una constante transferencia de ingresos públicos para el capital monopolista. Por ello, resulta indispensable afianzar el proceso de control de la aplicación y seguimiento de la política de subsidios, lo que Alice Amsden llamó “disciplinamiento del capital”. En este aspecto, para analizar una política industrial, subsidios y disciplina son *two sides of the same coin*.

Para “disciplinar al capital” (controlando las inversiones de los subsidios recibidos y la *performance* de los agentes privados) el Estado debe estar dotado de un aparato

internamente coordinado y coherente. Si bien retoma y coincide con Evans, Sikkink y Weiss al sostener que las agencias estatales de política pública deben guiarse por una racionalidad burocrática “de estilo weberiano”, éstas no resultan suficiente:

Una burocracia que funcione bien y la coordinación inter-agencial son dos rasgos que aseguran la coherencia del Estado desarrollista. Pero aparte de su cohesión interna, el Estado también tiene que dotarse de instrumentos para que los hacedores de política y los administradores puedan comunicarse con las empresas alrededor de una estrategia de industrialización. Los gerentes estatales no pueden disciplinar a las firmas si ellos carecen de información sobre el funcionamiento y la productividad (del sector que quieren disciplinar) (Chibber, 2003: 21. Traducción propia).

En síntesis, para que una política industrial sea “exitosa”, en términos de cumplimentar los objetivos planteados a partir de los subsidios otorgados, es necesario la combinación de tres aspectos: un aparato burocrático apropiado, agencias hacedoras de políticas coordinadas y densos lazos con el sector industrial (Chibber, 2002).

Resulta sugestivo entonces re-pensar los aportes realizados por la *nueva sociología del desarrollo* a la luz de que la autonomía estatal, lo *insulated* de las estructuras estatales y las capacidades para disciplinar al capital, son la resultante de vínculos y relaciones de poder que se establecen entre el propio aparato estatal y los agentes económicos privados.

En definitiva, desde una visión retrospectiva a partir de los estudios realizados por la nueva sociología del desarrollo, al analizar algunos virtuosos aspectos del proceso de desarrollo industrial de las experiencias del sudeste asiático en contraste con la experiencia latinoamericana, es posible suponer que el “verdadero milagro asiático” haya sido político más que económico (Stiglitz, 1997)¹⁴.

¹⁴ En el marco de las nuevas tendencias para los países de industrialización tardía de América Latina durante los '80, el Banco Mundial y su *staff* de economistas diseñaron nuevas estrategias a fin de lograr el crecimiento económico esperado para la región. Fundaron su diagnóstico en el análisis de que el éxito de la industrialización de los “tigres asiáticos” entre los '60 y los '80 se había basado en su estrategia exportadora. Así, recomendaron a las economías de América Latina simular estas políticas, dejando de lado las estrategias de sustitución de importaciones en pos de “abrir” sus economías al comercio exterior y la entrada de los capitales privados, con la finalidad de “dinamizar las economías atrofiadas por la ineficaz y disruptiva intervención estatal” (World Bank, 1988). Sin embargo, el trabajo de Wade (1997) pone de manifiesto la tensa relación existente durante los '80 y parte de los '90 entre las estrategias de industrialización-comercialización desplegadas por Japón y la visión del crecimiento económico impulsado por el Banco Mundial. Mientras el país asiático desplegaba asistencia económica y fuertes inversiones en el este y sudeste de Asia a fin de fortalecer el mercado regional donde colocar sus productos, para el Banco Mundial, las recetas japonesas eran incongruentes con sus propias doctrinas

4. Estado, empresarios y desarrollo. Síntesis y perspectivas.

Desde los orígenes mismos de los estudios sobre el desarrollo económico, la posibilidad concreta de la llegada a ese punto de destino fue analizada desde múltiples dimensiones y disciplinas. Sea desde la teoría de las ventajas comparativas y de la convergencia económica en el largo, como desde los análisis respecto a que las desigualdades económicas en el comercio internacional, lejos de achicar la brecha o de converger cada vez las ampliaba mas, el rol estatal se instituía como factor explicativo central para generar “círculos virtuosos de desarrollo”.

Incluso en los supuestos del *estructuralismo latinoamericano*, la intervención estatal se volvía elemental para desarticular la determinación estructural que se organiza alrededor de la forma en que una economía se inserta en la división internacional del trabajo. América Latina, al incorporarse al mercado internacional exportando productos primarios, la llevaba a reproducir una desigual distribución de los frutos del progreso técnico, ya que los productores de manufacturas del centro tendían a perder el valor de sus productos vía ingresos en menor escala frente a la caída del precio de las materias primas producidos en la periferia. La dirección estatal de la producción e inversión estratégica en el desarrollo de la industrialización de las fuerzas productivas era el medio para revertir esta determinación estructural originada por las lógicas de vinculación en el comercio internacional.

La nueva sociología del desarrollo, intentando estudiar la naturaleza de la condición de desarrollo-subdesarrollo, puso especial atención en las particulares formas que adquiere la acción económica como resultado de las relaciones entre Estado-capital, entre lograr autonomía estatal *versus* sucumbir a la penetración de los intereses empresarios en el funcionamiento de la burocracia estatal. En este sentido, para entender la acción económica de los empresarios y sus decisiones empresariales, no alcanzar con analizarla en términos de individuos dotados de una racionalidad ligada a la maximización de utilidades. La acción económica debe ser entendida en el marco más amplio de relaciones sociales que la orienta no sólo por las señales del ámbito económico, sino por el conjunto de vinculaciones con las distintas esferas de la vida social.

respecto al rol estatal en la economía: desde su óptica, se debía avanzar en la liberalización comercial y privatización de las empresas estatales

En efecto, la *nueva sociología económica* reposicionaa nuevamente en el centro de la escena al Estado, como el actor capaz de llevar adelante procesos de cambio estructural, sean tanto de desarrollo (como en los ´60 y ´70) como de ajuste estructural (´80 y ´90). Estos vínculos que se establecen para explicar los procesos de disciplinamiento del capital llaman a complejizar la *instalación* de las capacidades estatales, en palabras de Chibber. Sin embargo, los vínculos de cooperación entre Estado y capital, si bien son necesarios para estudiar estos procesos de desarrollo industrial, no son suficientes para explicar su “éxito o fracaso”, la consagración de “círculos virtuosos” o “círculos viciosos” para la acumulación capitalista.

La reciente historia de América Latina, específicamente en el caso argentino, muestra lo problemático de estudiar los vínculos entre Estado y empresarios en términos de “relaciones de cooperación” como lo presentan Evans y otros, ya que éstas se dan en un marco de recurrentes crisis de acumulación, del sistema político y del aparato estatal. En este sentido, para explicar la eficacia con que se desarrollaron las políticas económicas en las últimas décadas, no es suficiente dar cuenta de los niveles de cohesión burocrática estatal: es la erosión de las capacidades estatales, la pérdida de autonomía estatal frente a los intereses de las firmas locales (y los propios intereses de los capitalistas en lograr esos bajos niveles de autonomía estatal) y muchas veces la connivencia entre Estado y empresarios las que permitirían explicar la trayectoria de las políticas económicas.

Y este nivel de análisis revalida el desafío tomado desde hace tiempo por las Ciencias Sociales para estudiar las causas, las lógicas y la naturales de las relaciones sociales que explican procesos virtuosos de desarrollo económico en las experiencias de industrialización tardía de la periferia.

Bibliografía

- AMSDEN, Alice (2004): “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología. Prebisch renace en Asia”. En *Revista de la CEPAL*, N°82, Abril de 2004, pp. 75-99.
- (1989): *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Londres, Oxford University Press.
- BECKERT, Jens (2007): “The great transformation of embeddedness: Karl Polanyi and the new economic sociology”, MPIfG Discussion Paper N° 07/1, Instituto Max-Planck für Gesellschaftsforschung Köln, Alemania.

Esteban Serrani. El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios.
Un constante desafío para las Ciencias Sociales.
Papeles de Trabajo, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 127-154.

- BUSTELO, Pedro (1999): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Editorial Síntesis.
- CARDOSO, Fernando Enrique y Enzo FALETTO (1967): *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- CHANG, Ha-Joon (2002): *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. Londres, Anthem Press.
- CHIBBER, Vivek (2005): “¿Reviviendo el Estado desarrollista?: el mito de la burguesía nacional”, en Leo Panitch y Colin Leys (eds). *El imperio recargado*, Socialist Register-CLACSO. 2005.
- (2003): *Locked in Place. State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton, Princeton University Press.
- (2002): “Bureaucratic Rationality and the Developmental State”. *The American Journal of Sociology*, Vol. 107, No. 4 (Jan., 2002). The University of Chicago Press, pp. 951-989
- CRAFTS, Nicholas (2001): “Historical perspectives on Development”. En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (editores), *Frontiers of development economics. The future in perspective*. New York, Oxford University Press, pp. 301-335.
- EVANS, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- EVANS, Peter, Dietrich RUESCHMEYER and Theda SKOCPOL (1985): *Bringing the State back in*. New York, Cambridge University Press.
- GEREFFI, Gary (1989): "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America". *Sociological Forum* 4, kN, diciembre, pp. 505-33.
- HARBERGER, Arnold (1983): “The state of the corporate income tax: Who pays it? Should it be repealed?”, in Charls E. Walker and Mark A. Bloomfield (editors), *New directions in federal tax policy in the 1980s*, Cambridge, MA: Ballinger,
- HIKITO, Takashi y Alice AMSDEN (1995): “La industrialización tardía en perspectiva histórica”. *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 137 (Abr. – Jun., 1995), pp. 3-34.
- HIRSCHMAN, Albert (1992): “Industrialization and its manifold discontents: West, East and South”, en *World Development*, Vol 20, N° 9 (september), 1225-32. Oxford: Pergamon Press
- (1985): “Auge y decadencia de la economía del desarrollo”, en M. Gersouitz [y otros], (comps.), *Teoría y experiencia del desarrollo económico: ensayo en honor de Sir W. Arthur Lewis*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 448-469.
- JOHNSON, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese miracle: The Growth of Industrial Policy*. Stanford, California Stanford University
- KAY, Cristóbal (1993): “Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 3 (Jul. - Sep., 1993), Mexico, D.F, pp. 31-48.
- KOHLI, Atul (2004) *State-directed development : political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge, U.K. New York, N.Y. Cambridge University.
- KRUEGER, Anne (1974): “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, en *American Economic Review*, N° 64 (3), pp. 291-303.
- LEWIS, Arthur (1958): *Teoría del desarrollo económico* México, Fondo de Cultura Económica.

Esteban Serrani. El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios.
Un constante desafío para las Ciencias Sociales.
Papeles de Trabajo, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 127-154.

- MAÑAN, Oscar (2010): “Revisitando el desarrollo: los nuevos imaginarios son desafíos civilizatorios”. En *Revista Problemas del Desarrollo*, 162 (41), julio-septiembre 2010, pp.5-30.
- MAXFIELD, Sylvia y Ben Ross SCHNEIDER (1997): *Business and the state in developing countries*. Cornell University Press.
- MYRDAL, Gunnar (1960): *Beyond the welfare state: economic planning and its international implications*. New Haven, Conn. Yale University
- NAHON Cecilia, Corina RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ y Martin SCHORR (2006): “El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades”, en *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires, CLACSO.
- NURKSE, Ragnar (1955): *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*. México, Fondo de Cultura Económica.
- OCAMPO, José Antonio y María Ángela PARRA (2001) Los términos de intercambio de los productos básicos en el Siglo XX, en *Revista de la CEPAL*, No. 75. Diciembre, pp. 7-36
- PREBISCH, Raúl (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1949): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, E/CN. 12/89, Santiago de Chile, CEPAL. Reproducido en A. Gurrieri. *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982.
- ROSTOW, Walt (s/f): *El desarrollo según Rostow: un manifiesto comunista* / Traducción del inglés por M.G.M.. México, Ediciones Occidentales.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1999): “Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente”. *Desarrollo Económico*, Vol. 39, No. 153 (Apr. - Jun., 1999), pp. 45-75
- SIKKINK, Kathryn (1993): “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”, en *Desarrollo Económico* (128), Buenos Aires.
- (1991): *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, Cornell Studies in Political Economy.
- SKOCPOL, Theda (1985): “Bringing the State back in: Strategies in Analysis Current Research”, en Evans, Peter, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol (eds.). 1985. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press.
- SMELSER, Neil y Richard SWEDBERG (1995): *The Handbook of Economic Sociology*. Second Edition. Princeton University Press.
- STIGLITZ, Joseph (1997): “Algunas enseñanzas del milagro del Este asiático” en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, No. 147 (Oct. - Dec., 1997), pp. 323-349.
- SUNKEL, Osvaldo (1991): “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 53, N° 1 (enero-marzo, 1991), pp. 3-42. México, D.F.
- UGARTECHE, Oscar (2000): *The false dilemma. Globalization: opportunity or threat?* New York, Zed Books.
- URQUIDI, Víctor L. (1962): *Viabilidad económica de América Latina*. Fondo de Cultura Económico. Mexico, D.F.
- WADE, Robert (2004): “Review: States and Development: The Long View in Time and Space”. En *Contemporary Sociology*, Vol. 36, No. 4 (Jul., 2007), pp. 309-313.

Esteban Serrani. El desarrollo económico y los estudios sobre el Estado y los empresarios.
Un constante desafío para las Ciencias Sociales.
Papeles de Trabajo, Año 6, N° 9, junio de 2012, pp. 127-154.

——— (1999): *El mercado dirigido: la teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*. México. Fondo de Cultura Económica.

——— (1997): “Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: El milagro del Este asiático en perspectiva política” en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, No. 147 (Oct. - Dec., 1997), pp. 351-387.

WEISS, Linda (1998): *The Myth of the Powerless State*. Ithaca, Cornell University Press.

WORLD BANK (1988): *World Development Report 1987*. New York and Oxford: Oxford University Press.