

S O C I A L I S T
R E G I S T E R
2 0 0 5

SOCIALIST REGISTER

FUNDADA EN 1964

EDITORES:

LEO PANITCH

COLIN LEYS

EDITORES FUNDADORES:

RALPH MILIBAND (1924-1994)

JOHN SAVILLE

EDITORES ADJUNTOS:

GREGORY ALBO

HUW BEYNON

VARDA BURSTYN

PAUL CAMMACK

VIVEK CHIBBER

DAVID COATES

GEORGE COMNINEL

TERRY EAGLETON

DIANE ELSON

BARBARA EPSTEIN

BILL FLETCHER (H)

SAM GINDIN

BARBARA HARRISS-WHITE

JUDITH ADLER HELLMAN

URSULA HUWS

STEVE JEFFERYS

SHEILA ROWBOTHAM

JOHN S. SAUL

HILARY WAINWRIGHT

ELLEN MEIKSINS WOOD

ALAN ZUEGE

EDITORES EXTERNOS:

AIJAZ AHMAD, NUEVA DELHI

ELMAR ALTVATER, BERLÍN

PATRICK BOND, DURBAN

ATILIO BORON, BUENOS AIRES

GERARD GREENFIELD, BANGKOK

MICHAEL SPOURDALAKIS, ATENAS

Website:

<<http://www.yorku.ca/socreg/>>

para un detalle de nuestro catálogo, formularios de pedidos y una selección on-line de nuestras ediciones anteriores.

Para ser incluido en nuestra lista de contactos, escribir a:

sreg@yorku.ca

para una discusión de los artículos de este volumen y de temas relevantes para los socialistas.

**S O C I A L I S T
R E G I S T E R
2 0 0 5**

EI IMPERIO RECARGADO

Editado por Leo Panitch y Colin Leys

**THE MERLIN PRESS, LONDRES
CLACSO, BUENOS AIRES**

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

PROGRAMA DE EDICIÓN Y DISTRIBUCIÓN COOPERATIVA DE CLACSO

SOCIALIST REGISTER EDICIÓN EN ESPAÑOL

EDITOR RESPONSABLE: ATILIO A. BORON
SECRETARIO EJECUTIVO DE CLACSO

TRADUCCIONES: EMILIA CASTORINA / RUTH FELDER
FERNANDO LIZÁRRAGA

REVISIÓN TÉCNICA: FLORENCIA ENGHEL

COORDINACIÓN EDITORIAL: SABRINA GONZÁLEZ

AREA DE DIFUSIÓN DE CLACSO - PROGRAMA DE PUBLICACIONES

COORDINADOR: JORGE A. FRAGA

EDICIÓN: FLORENCIA ENGHEL

REVISIÓN DE PRUEBAS: MARIANA ENGHEL / IVANA BRIGHENTI
BÁRBARA SCHJUMAN

DISEÑO EDITORIAL: MIGUEL A. SANTÁNGELO / LORENA TAIBO
MARCELO GIARDINO

LOGÍSTICA Y DISTRIBUCIÓN: MARCELO F. RODRIGUEZ / SEBASTIÁN AMENTA
DANIEL ARANDA

IMPRESIÓN: GRÁFICAS Y SERVICIOS S.R.L.

ISBN: 987-1183-30-5

PRIMERA EDICIÓN EN ESPAÑOL: NOVIEMBRE DE 2005
CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES
CALLAO 875, 3° PISO
C1023AAB
BUENOS AIRES, ARGENTINA

PRIMERA EDICIÓN EN INGLÉS: JULIO DE 2004
THE MERLIN PRESS LTD.
PO Box 30705
LONDRES
WC2E 8QD

ISBN: 0-85036-547-3

THE MERLIN PRESS, 2004

LA CATALOGACIÓN DE LA BRITISH LIBRARY EN PUBLICATION DATA ESTÁ DISPONIBLE EN LA BRITISH LIBRARY

Socialist Register 2005 : el imperio recargado / edición literaria a cargo de: Leo Panitch y Colin Leys. - 1a.ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2005. 368 p. ; 24x16 cm.

Traducido por: Emilia Castorina, Ruth Felder y Fernando Lizárraga

ISBN 987-1183-30-5

1. Ciencias Sociales. 2. Ensayo en Español. I. Panitch, Leo, ed. lit. II. Leys, Colin, ed. lit.
III. Castorina, Emilia, trad. IV. Felder, Ruth, trad. V. Lizárraga, Fernando, trad. VI. Título CDD 300 : 864

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Leo Panitch y Colin Leys	Prefacio	7
Varda Burstyn	Anticipaciones sobre el Nuevo Orden Imperial	11
Stephen Gill	Las contradicciones de la supremacía de Estados Unidos	39
Leo Panitch y Sam Gindin	Las finanzas y el imperio norteamericano	69
Christopher Rude	El rol de la disciplina financiera en la estrategia imperial	113
Scott Forsyth	Hollywood recargado: el cine como una mercancía imperial	145
Vivek Chibber	¿Reviviendo el estado desarrollista?: el mito de la “burguesía nacional”	165
Gerard Greenfield	Bandung <i>de vuelta</i> : imperialismo y nacionalismos antiglobalización en el Sudeste asiático	191
Yuezhi Zhao	La Matrix mediática: la integración de China en el capitalismo mundial	227
Patrick Bond	El imperio norteamericano y el subimperialismo sudafricano	251

Doug Stokes	Terrorismo, petróleo y capital: la contrainsurgencia norteamericana en Colombia	277
Paul Cammack	“Signos de los tiempos”: capitalismo, competitividad y el nuevo rostro del imperio en América Latina	297
Boris Kagarlitsky	El estado ruso en la era del imperio norteamericano	315
John Grahl	La Unión Europea y el poder norteamericano	331
Tony Benn y Colin Leys	Bush y Blair: Irak y el virrey norteamericano del Reino Unido	351

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

VIVEK CHIBBER

En su discurso en un encuentro con banqueros locales en el otoño de 2003, y luego de la implosión calamitosa de la economía de su país, el presidente argentino Néstor Kirchner anunció su intención de rescatar a la economía argentina de las ruinas del neoliberalismo. Pero, declaró, “es imposible construir un proyecto nacional si no consolidamos una burguesía nacional”¹. De hecho, este discurso fue sólo uno entre los tantos que hizo luego de su asunción en mayo resaltando la necesidad de un “capitalismo nacional”. Kirchner no ha estado solo en esto. En Brasil, el ascenso de Luiz Inácio Lula da Silva y el PT al poder ha reavivado el discurso de un pacto social entre trabajo y capital, y la posibilidad de labrar un espacio para el desarrollo brasileiro mediante una alianza con los industriales “nacionales” —representados más explícitamente en la elección del magnate textil José Alencar como vicepresidente de Lula. Y tanto Kirchner como Lula siguen la línea del presidente venezolano Hugo Chávez, quien frente a la abierta hostilidad de EUA ha denostado repetidas veces a la ortodoxia neoliberal, exhortando a los países en desarrollo a reclamar el legado de los modelos de desarrollo nacionales.

Todo este discurso de los capitalismos nacionales y los pactos sociales alude a una era que parecía haber sido sepultada de una vez y para siempre bajo

* Traducción: Emilia Castorina. Revisión técnica: Florencia Enghel.

el peso del Consenso de Washington. Se trata del medio siglo de “desarrollismo” que transcurrió entre los años de la Gran Depresión y la crisis de la deuda de los ‘80. De hecho, en las secuelas inmediatas de la crisis de la deuda, la tendencia hacia la liberalización y la privatización parecía haber adquirido el carácter de una fuerza irresistible en el mundo en vías de desarrollo. Había una calidad de inevitable en el dismantelamiento del aparato de políticas heredado de los años de planificación del desarrollo tal que la mera mención de “proyectos nacionales” parecía una rareza. Pero las cosas son distintas en la actualidad. Frente a los tetricos indicadores económicos registrados durante el cuarto de siglo de hegemonía neoliberal, la experiencia de los ‘50 y ‘60 parece ha ganado respetabilidad —y por cierto debería. Porque a pesar de su algo ignominioso final, la era desarrollista superó a su sucesora en casi todos los indicadores². Políticamente, el pésimo rendimiento del neoliberalismo ha significado una pérdida sostenida de legitimidad en el Sur. De ahí que no resulte del todo sorprendente encontrar un resurgimiento de la ambición por construir un desarrollo nacional.

Este llamado a un retorno a cierto tipo de “desarrollismo” no se encuentra sólo entre las elites políticas. También emana de una poderosa y articulada ala del movimiento antiglobalización —intelectuales críticos, ONGs y sindicatos. En un período en el que las políticas de libre mercado tienen escasa credibilidad, pero los trabajadores no son lo suficientemente fuertes como para plantear un desafío serio a la propiedad privada, cierto tipo de proyecto estatista de desarrollo parece ser para muchos el “programa de transición” de nuestro tiempo. Defender un espacio para el desarrollo del capitalismo nacional, bajo la dirección de grupos locales, parece al menos consistente en *principio* con la dirección consciente de la economía —aún bajo la hegemonía de la burguesía nacional.

Esta nostalgia por una era pasada es ciertamente entendible. En muchos sentidos, yo simpatizo con ella. Pero también tenemos detrás nuestro medio siglo de experiencia justamente con tales modelos de desarrollo, modelos que se basaron en, y fortalecieron el crecimiento de, los capitalistas locales. Podría entonces ser relevante en cierta medida apelar al registro histórico a fin de examinar detalladamente las precondiciones políticas para, y las consecuencias de, los proyectos desarrollistas.

Ya he mencionado que en muchos aspectos cruciales los indicadores de los años desarrollistas son superiores a los de los años siguientes. Pero cualquier reconocimiento de sus éxitos debe también dar cuenta de sus contradicciones internas, dado que estas contribuyeron poderosamente a la eventual desintegración del modelo. De hecho, sostengo que las debilidades económicas del modelo pueden ser explicadas en buena medida por el tipo de alianza política que se requería para sustentarlo; particularmente, por las

formas en que los capitalistas fueron capaces de imponer límites a la esfera de acción del poder estatal. Más aún, las condiciones políticas que hicieron posible la alianza desarrollista en primer lugar requirieron concesiones de los trabajadores que bien podrían considerarse inaceptables en las condiciones actuales. Por lo tanto, aún si los proyectos nacionales de desarrollo del tipo mencionado podrían ser posibles, podrían no ser *deseables* –al menos, no para los progresistas. Toda la cuestión gira en torno a la naturaleza, los intereses y el poder de la clase a la que Kirchner dirigió su propuesta inicial al asumir la presidencia en 2003 –la burguesía nacional.

Tres tipos de expectativas se han asociado tradicionalmente a los capitalistas nacionales, especialmente dentro de la tradición marxista, en la cual a veces son elevadas al estatuto de “misiones” históricas. La expectativa principal es que, debido a que derivan sus ganancias del mercado interno, los capitalistas nacionales tienen un interés por expandir las relaciones capitalistas y el crecimiento económico rápido; de ahí su estatus de piedra angular de las estrategias nacionales de desarrollo en la era moderna. De esto se derivan otros dos intereses putativos. Se espera que sean la punta de lanza de, o al menos accedan a, la abolición de las relaciones pre-capitalistas, ya que esta es la precondition necesaria de la expansión del capitalismo. Esta era la base de la expectativa, entre los marxistas de la Tercera Internacional, de que la burguesía fuera un aliado natural en la fase “anti-feudal” de los movimientos de liberación. Una expectativa final era que esta clase tendría también un interés natural en oponerse a la invasión económica imperial –una vez más, debido a su dependencia del mercado interno. En esto, la burguesía nacional era invariablemente contrastada con los “intermediarios” locales –la así llamada burguesía “compradora”*– quienes, debido a sus vínculos con las compañías metropolitanas, eran vistos como irremediabilmente asociados a los intereses imperiales.

Los desarrollos políticos y económicos de las últimas décadas han puesto todo esto en cuestión. Los capitalistas nacionales han demostrado muy poca inclinación a participar en un ataque a las clases terratenientes feudales. Más aún, el hecho de que hubiera una separación clara entre los sectores “nacional” e “intermediario” de la burguesía local ha sido también cuestionado. Sin duda existían distintos intereses asociados a diferentes relaciones con las compañías metropolitanas. Pero los capitalistas parecen haber estado felices de jugar ambos roles simultáneamente –tratar de proteger su mercado

* N. de la T.: La burguesía “compradora” es esa fracción de la burguesía de los países coloniales, semi-coloniales y dependientes que actúa como intermediaria de la burguesía imperialista. La expresión fue acuñada por Mao Zedong para caracterizar el papel de la burguesía comercial en China.

nacional, al mismo tiempo que intentaban consolidar lazos duraderos con compañías metropolitanas. Resulta interesante que, si bien ambos roles han sido puestos en duda, la fuente de donde emanaban –la presunción de que los capitalistas nacionales son aliados naturales para dar curso al desarrollo acelerado– no ha sido cuestionada. En todo caso, la tendencia en los estudios recientes ha sido más bien la de insistir en ella aún más. Y está presente en muchas de las declaraciones del movimiento antiglobalización.

Es esta premisa acerca de la burguesía nacional –su estatus como la fuerza social natural para el desarrollo acelerado– la que debe ser cuestionada. Durante las últimas décadas un conjunto bastante poderoso de mitos ha venido a oscurecer la experiencia real del capitalismo del siglo XX en los países en desarrollo, encubriendo así las dinámicas reales, los roles jugados por actores claves, y sus intereses. Este ensayo apunta a dar el primer paso en pos de dilucidar algunos de estos mitos. Si el desarrollismo ha de ser reavivado, estos son mitos de los cuales necesita liberarse.

FUNDAMENTO Y DEBILIDAD DEL DESARROLLISMO

Tres “hechos estilizados” se dan por sentado en la mayor parte de las discusiones sobre las estrategias de desarrollo de posguerra. Primero, que estas estrategias se centran en torno a la idea de la industrialización rápida, un masivo empuje para alcanzar a los países desarrollados y la frontera industrial. Así, se buscaba repetir los éxitos de la generación anterior de desarrollistas tardíos –Alemania, Japón, Rusia– que también habían colocado a la industria en el centro de sus estrategias económicas. En el corazón de la iniciativa de mediados del siglo XX estaba el proceso de sustitución de importaciones, orientado a fortalecer el crecimiento de las industrias locales a través de un mecanismo en dos pasos: primero, limitando la entrada de importaciones mediante el establecimiento de aranceles y controles cuantitativos, a fin de crear un mercado para las compañías locales; y segundo, apoyando el crecimiento acelerado de estas empresas mediante un proceso de fuerte subsidiación. Subsidios y aranceles fueron los principales instrumentos mediante los cuales la clase capitalista local despejó el espacio para su propio crecimiento, protegida de la competencia con los países más avanzados.

El segundo “hecho estilizado” es que la iniciativa en pos de la industrialización fue emprendida como un “proyecto común” entre las elites políticas, los funcionarios de estado y la clase capitalista local; a esto algunos agregan también un cierto grado de inclusión de los trabajadores. Los miembros clave del bloque de poder, por supuesto, eran los nuevos industriales emergentes y las elites políticas. Para los industriales, las razones para apoyar tales ambiciones eran obvias; lo extraordinario fue su sorprendente ascenso al

bloque dirigente local en tantos países casi al mismo tiempo, especialmente cuando las elites terratenientes todavía estaban establecidas y se habían aferrado viciosamente al poder durante décadas. En verdad, uno de los aspectos más notables de la historia es el eclipse *político* de las oligarquías terratenientes en Sudamérica, el Sur de Asia y partes de Medio Oriente aún cuando estas mantenían un considerable poder económico.

La tercera noción generalmente aceptada es que, al interior de la alianza entre el estado y los grupos empresarios, el estado asumió el papel de socio principal. De ahí la usual descripción de los proyectos de industrialización rápida como “desarrollo dirigido por el estado.” Una explicación para esto apunta al pequeño tamaño y a la juventud del sector industrial local, el generalmente desigual e irregular desarrollo de los mercados, y la superficialidad de los mercados financieros; por estos motivos el estado debió tomar la delantera en dar comienzo a la industrialización. Otra perspectiva ubica la fuente del predominio estatal no tanto en la debilidad del capital *per se*, sino en su debilidad *relativa* en comparación con el desarrollo colosal del estado —como una peculiaridad de la herencia poscolonial (definido por Alavi como el “estado sobredesarrollado” o superdesarrollado)³, o el legado de tradiciones estatistas, como el caso de la Turquía pos-Otomana. De esta suposición general surgen dos interpretaciones dependiendo de dónde se ponga el énfasis respecto a la fuente del dominio estatal. En algunos casos se entiende que los capitalistas habrían cedido parte de su autonomía a los funcionarios estatales en reconocimiento a su necesidad de guía y asistencia en el proceso de industrialización; en otros, simplemente se los ve como imposibilitados de resistir las nuevas estrategias impuestas por las elites políticas y los planificadores. En este caso, el estado es visto como un agente paternalista, conduciendo a los empresarios locales hacia una estrategia de acumulación que en cualquier caso es consistente con sus intereses.

La noción de que las estrategias de industrialización rápida fueron “dirigidas por el estado” es casi indiscutiblemente uno de los pilares fundamentales de la literatura sobre desarrollo. Lo que resulta difícil de conciliar con esta perspectiva, sin embargo, es el hecho innegable de que durante la era desarrollista estos estados tuvieron que luchar por conseguir lo que creían era su misión central —dirigir los flujos de inversión privada local hacia sectores con altos beneficios sociales y alejarlos de aquellos cuyos retornos podrían haber traído enormes ganancias privadas pero tenían menos relevancia para el desarrollo. En América Latina, Medio Oriente y el Sur de Asia, las estrategias dirigidas por el estado efectivamente provocaron una transformación de la economía en el sentido generalmente deseado. Pero esto se logró a los tropezones, con un enorme costo público, con gran parte del trabajo realizado por empresas públicas, y a menudo resultando en sectores privados

altamente ineficientes. Los signos más visibles del costo de estos logros fueron la expansión de la carga fiscal sobre estos estados —dado que tenían que absorber buena parte de las pérdidas del sector privado, a la vez que seguían canalizando recursos públicos hacia el sector privado en forma de subsidios; y un creciente desequilibrio en la balanza comercial —en la medida en que la enorme entrada de bienes de capital no estaba compensada por un flujo de inversiones destinado a líneas exportables, con lo que se hubiera podido equilibrar el endeudamiento externo.

Surge entonces la pregunta: si la era desarrollista fue en verdad *dirigida por el estado*, ¿cómo se explica entonces la debilidad de dichos estados respecto de las tareas que debían resolver, que eventualmente conduciría al colapso del desarrollismo y a su reemplazo por el neoliberalismo? ¿Por qué la calidad de la intervención estatal estuvo tan por debajo de lo necesario para empujar la industria local hacia la frontera tecnológica? La respuesta más convincente pareciera ser que, si los funcionarios de estado no tuvieron éxito en su misión, fue porque les faltó *capacidad* para hacerlo. Y esto es plausible. Las políticas industriales requieren cierto nivel de capacidad institucional por parte del equipo de formulación de políticas. Nada garantiza que los estados tengan dicha capacidad, especialmente en los países en desarrollo. El simple hecho de embarcarse en una estrategia desarrollista no significa de por sí que el estado tendrá la fuerza institucional necesaria para triunfar. Entonces, quizás la razón por la cual las políticas industriales lograron en el mejor de los casos un rendimiento regular es que las elites políticas no fueron capaces de equipar a sus estados con los instrumentos adecuados de elaboración de políticas.

Es indiscutible que a los estados desarrollistas en buena parte del Sur les faltó la capacidad institucional necesaria para hacer funcionar a pleno las políticas industriales. Este ha sido el mayor descubrimiento de una verdadera avalancha de estudios de caso en la última década. Pero esto simplemente plantea la siguiente —y bastante obvia— pregunta. Si el *dirigismo* requiere cierto grado de construcción del estado, entonces ¿por qué las elites políticas no erigieron las instituciones necesarias? Argumentaré que la fuente principal de la resistencia a construir aparatos institucionales fuertes y flexibles resultó ser la propia burguesía nacional. Debo dejar en claro desde el comienzo que estoy usando este término en el sentido dejado en herencia por sus creadores, los marxistas de la Segunda y especialmente la Tercera Internacional: el mismo refiere al segmento de los capitalistas locales orientados hacia el mercado interno, aliados con el estado en torno a la industrialización y que buscan autonomía respecto al control metropolitano.

Dada esta descripción, podría parecer paradójico sugerir que los capitalistas nacionales se opusieron a la construcción del estado necesaria para un desarrollo rápido. Ciertamente, los teóricos de mitad de siglo no esperaban

esto, y buena parte de la literatura actual sobre el desarrollismo lo ha considerado como algo tan improbable que tal posibilidad no ha sido explorada. Para aquellos que provienen de la tradición marxista, el villano de la historia fue siempre ese *otro* sector de la burguesía —la “burguesía compradora”. Estos eran los capitalistas locales con estrechos lazos con el capital metropolitano, generalmente con base en las actividades comerciales y especulativas, algunas veces en agro-exportaciones, pero siempre sospechados en su compromiso con el desarrollo nacional. Se sospechaba de la burguesía nacional en lo relativo a cuestiones laborales —¿y por qué no? Pero al aliarse en torno a un modelo de desarrollo impecablemente burgués, no sólo se la consideró confiable, sino además el pivote central en torno al cual giraba todo el juego.

LA BURGUESÍA NACIONAL Y EL ESTADO

La clave para entender las vicisitudes de las estrategias de desarrollo de posguerra es que los funcionarios de estado no incentivaron a las empresas locales ofreciéndoles simplemente protección y subsidios. Estas medidas eran parte de un paquete de políticas mucho más amplio, central para lo que fue un intento de *planificación capitalista*. Si bien los capitalistas tenían sin duda un interés directo e inmediato en lo primero, este no es tan claro respecto de lo segundo. En verdad —y este es el punto clave— la institucionalización de la sustitución de importaciones hizo que fuera racional para los capitalistas resistir y rechazar cualquier intento de genuino dirigismo económico. Por lo tanto, lejos de reforzarse mutuamente, como las elites políticas esperaban y los estudiosos de la era suponen, la industrialización por sustitución de importaciones y la administración estatal del desarrollo industrial estaban mutuamente en tensión. Y esto a su vez implica que existía la posibilidad de un conflicto real entre los dos actores centrales del drama desarrollista, los funcionarios de estado y la burguesía nacional. La oposición al fortalecimiento del aparato de políticas no necesitaba provenir de las filas de los burócratas o las clases terratenientes —surgía del propio agente al que las políticas debían favorecer.

El motivo que animaba a las elites políticas en América Latina, India y partes de Medio Oriente a mediados de siglo era industrializar sus economías lo más rápido posible. Había suficiente experiencia para demostrar que, librados a su suerte, los industriales no eran proclives a invertir en las líneas que eran mejores para el crecimiento a largo plazo. Los productos que generaban altas ganancias individuales eran a menudo aquellos que tenían escaso o ningún rédito social. El punto de las políticas y la planificación industriales consistía en parte en incentivar a las empresas en una dirección que permitiera reconciliar ambos tipos de beneficios. Su objetivo era garantizar

que las inversiones fueran consistentes no sólo con las ganancias inmediatas, sino también con el desarrollo económico nacional. En su mayor parte, los planificadores intentaron usar métodos “blandos” para instar a las empresas a seguir la dirección deseada –subsidios, créditos baratos, recortes impositivos, etc. Pero las políticas industriales también incluían un elemento irreducible de coerción destinado a coaccionarlas, de ser necesario, y a asegurar que los dineros públicos fueran utilizados del modo deseado. Se daba por entendido que a cambio de los subsidios que estaban siendo canalizados hacia ellos, los industriales deberían someterse en cierto grado a la obligación de rendir cuentas: tendrían que aceptar ser disciplinados.

Para los planificadores, la necesidad de disciplinar a las empresas privadas era una característica natural de la sustitución de importaciones. Para los capitalistas, sin embargo, la estructura de incentivos apuntaba en una dirección diferente. Como es bien sabido, el efecto inmediato de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) es proteger a los mercados nacionales de la competencia de productos importados. Pero la exclusión de las importaciones significó que en muchas líneas de producción los mercados locales terminaron siendo dominados por un pequeño número de productores. Esto se debió en parte no sólo al pequeño tamaño del mercado local, sino también a que la escala de requerimientos de la producción moderna exige un mayor desembolso de capital fijo, y por lo tanto, empresas con un considerable poder de mercado. Había entonces una enorme ventaja en ser la primera empresa en entrar a cualquier línea nueva de producción, en la medida en que era relativamente fácil mantener a raya la amenaza de potenciales competidores. Más aún, dicha ventaja era reforzada por otras peculiaridades de la ISI, entre ellas la limitación intencional del número de productores en cualquier sector a través de medios administrativos –debido precisamente a lo pequeño del mercado, los hacedores de políticas tendían a ser cautos respecto a la posibilidad de una competencia excesiva o “ruinosa”.

La consecuencia de este estado de cosas fue que, una vez que la amenaza de competencia externa se extinguió, los capitalistas locales obtuvieron un control virtualmente monopólico sobre sus mercados. Y esto a su vez implicó que para toda empresa dominante la compulsión a innovar e invertir en tecnologías de punta se disipara, ya que los mercados estaban a su merced. Dado este régimen de producción, los subsidios que fluían desde el estado a las empresas no necesitaban ser reinvertidos en modernizar las fábricas y el equipamiento existentes. El predominio del mercado obviaba la necesidad de minimizar costos. Tenía más sentido, en cambio, utilizar los recursos para comenzar operaciones en líneas de producción totalmente nuevas y adquirir ahí la ventaja de ser el “primer ocupante”. Lo que hizo que esto fuera especialmente atractivo fue que las empresas industriales en los principales países

de “desarrollo tardío” eran típicamente parte de grandes y diversificados grupos económicos con experiencia en numerosos sectores y que mantenían diversas carteras de inversiones.

Para las burguesías nacionales, la ISI ofrecía por ende la posibilidad de obtener enormes ganancias. El problema era que, a fin de maximizar esas ganancias, tenía sentido aceptar los componentes de subvención de la ISI, rechazando al mismo tiempo la ambición de los funcionarios de estado de controlar qué hacían los industriales con los subsidios. El factor crítico que subyacía a esta resistencia a disciplinarse era la atenuación de las presiones competitivas en la ISI. Sería posible preguntarse por qué las empresas habrían de resentir las demandas hechas por el estado de funcionar dentro de estándares competitivos que, en muchos sentidos, eran ciertamente de su propio interés. La razón es que, con la entrada de competidores internacionales bloqueada por las medidas proteccionistas, y con la competencia interna silenciada debido al pequeño tamaño del mercado, las empresas no estaban bajo presión sistémica alguna que las forzara a modernizar constantemente sus operaciones. Con cada influxo de nuevos créditos o subsidios del estado, los empresarios no sentían ninguna compulsión a aumentar la eficiencia de los emprendimientos existentes, dado que no había ningún peligro inminente de disminuir su participación en el mercado. De aquí que, mientras las agencias de planeamiento concedían subsidios a las empresas en función de un plan de desarrollo con prioridades específicas, las empresas elaboraban sus propios planes de inversión basados en sus propios pronósticos y prioridades, que en la mayor parte de los casos no coincidían con los de los responsables de la planificación. Por esta misma razón, estas consideraban el componente disciplinario de la ISI como una carga inaceptable: a fin de explotar al máximo sus oportunidades, las firmas necesitaban la mayor libertad posible para tomar sus propias decisiones respecto a hacia cuáles sectores expandirse o dónde efectuar nuevas inversiones. La mejor manera de usar la ISI era alentando el compromiso del estado para con los subsidios, insistiendo al mismo tiempo en que el capital privado debiera tener la máxima libertad para disponer de estos.

En resumen, mientras los responsables de la planificación veían a la ISI y las políticas industriales como dos caras de la misma moneda, para los capitalistas la ISI generaba un incentivo para *rechazar* la disciplina de las políticas industriales. El capital apoyó a aquellas instituciones destinadas a profundizar la política de subsidios, pero resistió decididamente aquellos aspectos de la planificación estatal destinados a monitorear y regular las decisiones de inversión de las empresas. En la superficie, el conflicto entre la burguesía nacional y los planificadores económicos no siempre era evidente. Era común encontrar industriales uniéndose al coro de aquellos que pedían

planeamiento, gestión económica y demás. Pero lo que querían dar a entender con esto era un proceso en el cual los fondos públicos eran puestos a su disposición, y bajo su mando. Para ellos, la planificación significaba la socialización del riesgo, dejando intacta la apropiación privada de la ganancia. Los grupos empresarios en estos países emprendieron una campaña acorde con esto en la que demandaban, y apoyaban, la coordinación central de políticas económicas al mismo tiempo que luchaban vigorosamente contra toda medida que pudiera dar a los planificadores cualquier tipo de poder real sobre sus decisiones de inversión.

TRES CASOS HISTÓRICOS: INDIA, TURQUÍA, BRASIL

Estas líneas fueron más claramente trazadas, y sus dinámicas visiblemente desplegadas, en la región donde la elite política tuvo el compromiso más claro y profundo con un modelo de desarrollo dirigido por el estado: el subcontinente de la India⁴. Bajo el liderazgo de Nehru, el Congreso Nacional de la India empezó a delinear una agenda de planificación poscolonial ya una década antes de la partida de los británicos. Las figuras notables de la comunidad empresaria, por su parte, no sólo anunciaron su compromiso de participar en el planeamiento pos-independencia sino que lo demandaron incluso antes de que la plena autonomía fuera alcanzada. Lo que se hizo claramente evidente, sin embargo, fue que ambos grupos tenían concepciones muy disímiles respecto del alcance apropiado del poder estatal. Los grupos empresarios lanzaron una ofensiva a fondo contra todos los instrumentos diseñados para fortalecer los aparatos de planeamiento mientras clamaban por más subsidios y más protección. La intervención estatal en el desarrollo industrial sería tolerada pero sólo si era por invitación de los grupos empresarios —no a discreción de los planificadores. La campaña, iniciada mediante un intenso esfuerzo de *lobby* y respaldada por una disminución del ritmo de las inversiones, fue ampliamente efectiva. El nuevo gobierno instaló un aparato de planeamiento, pero la Comisión de Planificación Central tenía poco poder para supervisar, y mucho menos influenciar directamente, las inversiones privadas.

La gestación de un régimen de planificación no fue tan larga en Turquía. Mientras que en la India el compromiso había sido enunciado más de una década antes de su comienzo, en el caso de Turquía el giro hacia las políticas industriales planificadas fue más bien rápido: se lo propuso por primera vez hacia fines de los '50, y se implementó menos de cinco años después. Es cierto que el *estatismo* Kemalista data de la década del '20, intensificándose en los años posteriores a la Gran Depresión. Pero la protección estatal y la promoción industrial habían retrocedido durante los '40, al punto tal que el peso del sector

industrial en la economía bajó de un 18% del PBI hacia fines de los años '30 a menos de un 12% para 1952. Fue recién a fines de los '50 que el interregno liberalizador culminó y la sustitución de importaciones fue puesta nuevamente en la agenda, esta vez con la mirada puesta en el desarrollo planificado. El movimiento fue rápido. De manera algo vacilante, se puso en marcha una reestructuración del aparato estatal hacia 1958; esta se aceleró en 1960 luego de que un golpe de estado militar removiera del poder al Partido Democrático, y se completó hacia mediados de la década. Como en India, los capitalistas nacionales estuvieron a favor tanto de la ISI como de la coordinación central de la política económica. La nueva junta militar tuvo por ende considerable autonomía para diseñar las instituciones necesarias para las políticas industriales y reestructurar el estado en torno a ellas.

Bajo la supervisión de expertos reconocidos como Jan Tinbergen y Alvin Hanson, se estableció la Organización de Planificación Estatal (State Planning Organization, SPO) como la agencia nodal de política económica. Tinbergen y sus colaboradores dentro del estado propusieron que la SPO debía tener poder no sólo para diseñar planes, sino también para garantizar que todas las decisiones de adjudicación estuvieran en línea con las prioridades del programa, y señalaron que la orientación de las inversiones debería ser muy distinta de la que las empresas habían estado eligiendo durante la última década; más aún, propusieron que las empresas estatales, que habían sido utilizadas durante los años '30 como vacas lecheras de las empresas privadas, debían ser racionalizadas de modo tal que presionaran a estas a modernizar sus propias operaciones. Todo esto apuntaba en dirección a un régimen de planeamiento comprometido con la modernización de la acumulación para el capital nacional —lo que naturalmente implicaba imponer disciplina sobre la inclinación a las ganancias especulativas y de corto plazo.

Lo que emergió inmediatamente, sin embargo, fue que los industriales tenían una concepción muy distinta de la planificación. Bajo presión de las empresas, el proyecto estatal de reforma empresarial se enfrió; las reformas impositivas propuestas destinadas a incrementar el acatamiento de los muy ricos y aumentar los ahorros nacionales fue violentamente criticada; los esfuerzos por obtener por parte de las empresas información relativa a sus planes de inversión encontraron la más dura resistencia; y, fundamentalmente, los intentos iniciales de dirigir los flujos de inversión hacia sectores más estratégicos y alejados de aquellos preferidos por las empresas locales, quedaron en la nada. Viendo la advertencia, los planificadores de la SPO renunciaron colectivamente en 1962. El aparato de planificación permaneció en su lugar en términos formales, como en India, pero nunca tuvo el poder para supervisar y controlar efectivamente a la industria local. De hecho, en estudios sobre la política económica en Turquía puede encontrarse el argu-

mento de que la caída del régimen de planificación data de 1965 —japenas tres años después de que la SPO fuera instalada!

En India y en Turquía los capitalistas atacaron, y luego rechazaron, los diseños más bien radicales de reestructuración del estado. La experiencia brasilera fue distinta, en el sentido de que los líderes políticos nunca tuvieron el mismo nivel de compromiso con el planeamiento, y por lo tanto nunca formularon planes comparablemente tan ambiciosos a los cuales los capitalistas tuvieran que responder. La sustitución de importaciones se consolidó luego de 1930, bajo el primer régimen de Getúlio Vargas. Pero, al igual que en Turquía, la administración de posguerra observó un repliegue inicial en ese frente cuando el gobierno de Dutra liberalizó los controles y el comercio internacional. Fue recién con el regreso de Vargas en 1950 que la ISI se consolidó, aunque esta vez con un discurso más explícito de coordinación central y un cierto planeamiento. Pero mientras la India de posguerra y los líderes turcos cambiaron e instalaron organismos nodales de planeamiento con poderes arrolladores —que luego serían atacados—, en Brasil no hubo paralelos directos, debido a que la intensa campaña que durante una década realizó el capital local ya había dejado bien en claro que un régimen de planificación no sería tolerado.

Brasil también contrasta en cierta forma con India y Turquía en el sentido de que su desarrollismo fue configurado en parte por una poderosa ala de capitalistas ligados al capital extranjero, especialmente norteamericano. Esta corriente coexistió con un estrato de capitalistas de formación reciente liderado por Roberto Simonsen y Euvaldo Lodi, quienes personificaban a la llamada burguesía nacional. Simonsen, en particular, llevó adelante una larga lucha por legitimar a la ISI y a una política industrial intervencionista ante los ojos de los industriales brasileros. Pero tuvo que luchar protegiendo constantemente su retaguardia del ala liberal del capital local, que en alianza con empresas norteamericanas reclamaba una regulación mínima de la inversión industrial. El punto a observar, sin embargo, es que el espacio restringido para el planeamiento del desarrollo no era simplemente un reflejo de esta división al interior de la burguesía local, o de la debilidad de su segmento nacionalista. Cuando el poder del estado debió exigir la obediencia de las empresas locales, reestructurar los patrones de inversión o castigar las actividades comerciales especulativas, perdió el apoyo incluso del ala nacionalista de la clase empresaria. El propio Simonsen anunció los límites prudenciales a la planificación estatal en el mismo texto en que defendía la intervención estatal, advirtiendo que la planificación nunca debe restringir la “iniciativa privada”, o competir con esta mediante inversiones públicas⁵. La realidad de estos límites quedó muy clara cuando los administradores estatales osaron traspasarlos. Cuando el estado procedió a disciplinar las prácticas empresaria-

les luego de la guerra —mediante legislación anti-monopólica, indagaciones acerca del establecimiento de precios superiores a los del mercado en ausencia de otros vendedores, y demás— fue firmemente desairado por los propios capitalistas nacionales.

En este contexto, los esfuerzos por reestructurar el estado en función de las necesidades del planeamiento industrial tendieron a ser vacilantes y episódicos, siempre cuidadosos de no provocar un ataque. Brasil fue una excepción dentro de los estados desarrollistas al no contar jamás con una verdadera agencia central de planificación. Si alguna vez se la propuso, fue siempre con muchísimos titubeos y de corta vida. En la Constitución de 1946 se promulgó la creación de un Consejo Económico Nacional, inicialmente proyectado para tener amplios poderes sobre el planeamiento para el desarrollo, pero a pesar de que la disposición fue aprobada, en la práctica, quedó sin efecto⁶. En lugar de a verdaderos organismos de planeamiento dotados con poderes efectivos, los administradores estatales recurrieron a agencias descentralizadas y *ad hoc* a las que se les asignaron tareas particulares —islas de planeamiento en un mar de hostilidad. De hecho, el estado desarrollista brasilero nunca aspiró a tener el mismo rango de poder sobre el capital local que las variantes turcas e indias. Se consolidó con más lentitud, más débil en sus fundamentos y más tímido en sus ambiciones —al menos en lo referente a la construcción del estado. Subyacía a esto una clase capitalista nacional mucho más hostil que en los otros casos.

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES LABORALES

Es importante destacar que en ninguno de estos casos la intransigencia capitalista estuvo motivada por el miedo a una izquierda vigorizada. A principios de los '60 el movimiento obrero turco no representaba ninguna amenaza. La junta militar que tomó el poder en 1960 no tuvo ningún trato con los sindicatos, y el retorno del Partido Republicano poco tiempo después no implicó una apertura a partir de la cual los sindicatos pudieran obtener mayor poder. En Brasil también, si bien Vargas dio nueva legitimidad a los sindicatos a partir de 1930, estos fueron rápidamente subordinados a una laberíntica estructura estatal corporativista en el Estado Novo, y marginados aún más bajo la Administración Dutra. En ninguno de estos casos las empresas nacionales tuvieron que preocuparse por una elite política bajo la influencia de una clase obrera activa y movilizada.

De los tres, sólo en India hubo algún signo real de una amenaza por parte de la clase obrera cuando el desarrollismo despegó. Pero esta amenaza fue rápidamente eliminada por Nehru y el Congreso Nacional de la India. Casi inmediatamente después de la independencia, el movimiento

obrero resultó dividido por la creación de una nueva federación sindical aliada al partido del Congreso, una federación constitucionalmente comprometida con la paz industrial y el régimen de planeamiento. En pocos años, con la ayuda del patronazgo del partido gobernante, emergió como el ala más poderosa del movimiento obrero, abdicando así mayormente de la acción política independiente.

La marginación de la clase obrera fue en parte un intento de la elite política por congraciarse con la burguesía nacional. Se esperaba que un achicamiento del espacio político apaciguara cualquier temor por parte del sector empresarial de un desplazamiento de la planificación capitalista a la socialista. Pero también estaba impulsada por el propio menosprecio de la elite política de los sectores obreros, y su eterna creencia de que el desarrollo nacional no podía confiarse a los pobres trabajadores. Las políticas serían confiadas sólo a los líderes naturales de la nación: los industriales y los administradores del estado. Pareciera que a este grupo nunca se le ocurrió que una alianza con una fuerza obrera movilizadora hubiera apuntalado su influencia en contra de una clase empresaria resistente.

Por otra parte, no se puede negar que la facilidad con que los sindicatos fueron dejados al margen fue en parte producto de sus propias elecciones. Hubo una tendencia a ser seducidos por todos los discursos sobre planificación y desarrollo coordinado. Más aún, los dirigentes obreros tenían conciencia de su debilidad como fuerza social y aceptaron rápidamente su incorporación a las estructuras estatales. Había cierta esperanza de que su incorporación formal al estado y sus organismos de planeamiento compensara su falta de poder en la fábrica. Esto, por supuesto, resultó ser una fantasía. Una vez que se desmovilizaron, la balanza de poder se inclinó aún más decididamente hacia los negocios, achicando aún más el espacio político y acrecentando la habilidad del capital para definir los términos de la política y la construcción del estado.

LA PATOLOGÍA DEL DESARROLLISMO

Los ejemplos antes mencionados buscan simplemente ilustrar el principio básico: en las paradigmáticas estrategias de industrialización “dirigida por el estado”, el poder real que los estados pudieron acumular fue severamente limitado, y fue limitado debido a la firme hostilidad por parte de los capitalistas nacionales. Los planificadores podían canalizar recursos hacia las empresas, y anexar estipulaciones y condicionalidades para su uso —pero tenían pocas chances de garantizar su ejecución. Los capitalistas eran capaces de desviar fondos de los sectores seleccionados hacia sus propias líneas de preferencia. Para dar sólo dos ejemplos: un estudio sobre la planificación turca de 1968 a

1980 reveló que, del total de los subsidios recibidos por las empresas, menos del 20% fue invertido de acuerdo con las directivas del plan⁷. De manera similar, en India, en el apogeo del planeamiento, no sólo se incumplían consistentemente los objetivos del plan, sino que tanto como el 25% de todas las inversiones subsidiadas fueron a parar a líneas de producción prohibidas expresamente por los planificadores⁸. Los únicos sectores hacia los cuales las inversiones fluyeron sin problemas en estos países, y de hecho excediendo los objetivos del plan, eran los bienes de consumo (típicamente una baja prioridad para los planificadores). Los administradores estatales podían seguir haciendo sus pronósticos y diseñando planes de noble retórica, pero la realidad indicaba que tenían escasa capacidad para garantizar su realización efectiva. Los capitalistas, por otra parte, cómodamente refugiados en un ambiente protegido y altamente subsidiado, podían tomar el dinero y desviarlo hacia los sectores a los que favorecían.

Esto generó una economía política en la que la acumulación se dio a un ritmo considerablemente rápido por cerca de cuatro décadas, pero de modo tal que socavó progresivamente las condiciones de su propia existencia. Por un lado, como consecuencia directa de la asimetría entre subsidios y planeamiento de la ISI, el gasto estatal creció a un ritmo más rápido que el ingreso. No sólo se esperaba que el estado continuara su compromiso con los subsidios y las transferencias a las empresas privadas, sino que, en la medida en que estas ignoraban las señales de los planes y desviaban las inversiones, la baja en la actividad debió ser absorbida por las empresas del estado, que de manera creciente fueron dando cuerpo a una red de protección para el sector privado: proporcionando insumos baratos, comprando productos del sector privado a precios inflados, y moviéndose hacia líneas que los capitalistas consideraban poco atractivas. En último análisis, todo esto fue sostenido por un continuo drenaje del tesoro público. De ahí que, aun cuando la economía creció a un ritmo impresionante, competía con el déficit fiscal, que en general crecía aún más rápido⁹.

El agotamiento fiscal crecía paralelamente al desequilibrio de las cuentas externas. Aunque la ISI es hoy puesta en la picota por los neo-liberales como un repliegue respecto de la economía mundial, el hecho es que su nacimiento generó una mayor integración a los mercados mundiales —irónicamente, mediante una escalada de las importaciones. Es cierto que las importaciones de bienes de consumo estaban bloqueadas, pero la aceleración de la producción doméstica a su vez requería un flujo creciente de bienes de capital importados. En principio, no obstante, la tendencia ascendente en las importaciones de capital debía de ser equilibrada con un aumento proporcional de las exportaciones. Acá nuevamente encontramos un mito impregnado entre los exponentes del Consenso de Washington, esto es, que la ISI ignoró

consistentemente la importancia de las exportaciones. En realidad, hacia fines de los '50 una gran cantidad de países con sustitución de importaciones implementaron programas para fomentar las exportaciones, en claro reconocimiento a la importancia de las exportaciones para fomentar el crecimiento. De hecho, fue ni más ni menos que Raúl Prebisch, el apóstol de la ISI, quien acentuó esto como un imperativo hacia el fin de la década¹⁰.

El problema no fue la resistencia de los responsables del planeamiento, sino la de las empresas. La estrategia en la ISI consistió en supervisar una transformación de la estructura industrial y, como parte de ello, cambiar la composición de las exportaciones, de bienes primarios a manufacturas de mayor valor. Pero una vez más, precisamente debido a su incapacidad para disciplinar al capital, los estados fracasaron en este intento. Seguros tras sus barreras proteccionistas, los capitalistas simplemente prefirieron el inflado mercado interno a los altamente competitivos mercados de exportación. Una y otra vez, los esfuerzos por promover las exportaciones quedaron en la nada debido a la persistente falta de interés de las empresas locales. Las exportaciones, por ende, o bien quedaron dominadas por los productos tradicionales, o se movieron lentamente hacia líneas de mayor valor; en cualquier caso, no fueron capaces de generar los ingresos necesarios para compensar la creciente cuenta de importaciones. De esta manera, los estados se enfrentaron a un dilema: o disminuían la tasa de inversión para equilibrar las cuentas externas, o seguían avanzando por una ruta incierta, con la esperanza de alcanzar los niveles de ingresos necesarios mediante el endeudamiento. Muchos países optaron por esto último en los '70, cuando el mundo nadaba en petrodólares —sólo para descubrirse en bancarrota una década después.

La debilidad de los aparatos de planificación estatales jugó así un rol crítico en el esclarecimiento de los proyectos de desarrollo nacional en los años '80. Esto no quiere decir que no hubiera otras causas de las crisis económicas. Pero es notable cómo a medida que pasa el tiempo se ha tendido a culpar a la burocracia y a los planificadores —sin reconocer en lo más mínimo el rol jugado por los grupos económicos. Hay en esto cierta ironía, dado que en esencia el desarrollismo equivalió a una transferencia masiva de recursos nacionales a los capitalistas locales. Los objetivos de las políticas industriales en el período de posguerra pueden entenderse como una suerte de contrato implícito: en el corto plazo, los fondos públicos serían canalizados hacia las empresas, con el sobreentendido de que, a cambio, el estado las haría responsables de ciertos niveles de rendimiento. Así, en el mediano plazo la comunidad se beneficiaría por haber consentido inicialmente a los capitalistas locales. Pero a medida que los estados se debilitaban y fracturaban, la ecuación se revertía. Los capitalistas pudieron dar inicio a medio siglo de acumulación primaria, socializando sus riesgos y pérdidas mientras se apropiaban

privadamente de las ganancias. El resultado final fue que hubo desarrollo y crecimiento industrial, pero a un enorme costo para el público.

LOS FUNDAMENTOS SECRETOS DEL MILAGRO COREANO

Corea es tal vez el único caso en el que los capitalistas locales *sí* se aliaron con las elites políticas en torno a la industrialización liderada por el estado¹¹. En Corea, al igual que en India y otros países de desarrollo tardío, las instituciones para la planificación del desarrollo debieron ser construidas a nuevo, especialmente aquellas destinadas a disciplinar a los capitalistas. Pero a diferencia de sus colegas, los industriales coreanos no reaccionaron en contra de este esfuerzo de construcción estatal. Por el contrario, se unieron al proyecto. ¿Por qué hicieron esto, mientras que los capitalistas en el resto del mundo no?

Las bases de la alianza con el estado reside en el hecho de que la estrategia económica coreana después de 1960 insertaba a la industrialización guiada por las exportaciones (ELI)* dentro de la ISI, generando así un conjunto diferente de incentivos para la burguesía nacional. En el corazón de la industrialización guiada por las exportaciones había un compromiso por parte de las empresas de dirigir parte de sus productos a los mercados de exportación. Por lo tanto, a diferencia de las empresas en la ISI, que producen para un mercado interno aislado, los productores en la ELI eran arrojados a la vorágine de la competencia internacional. Esto generó la correspondiente diferencia en los incentivos políticos respecto del estado. Mientras que las empresas en la ISI podían ignorar la demanda de invertir al máximo nivel de eficiencia, sus contrapartes en la ELI no podían, por miedo a perder posiciones en los mercados de exportación, donde la competencia era mucho más severa. De ahí que, mientras las empresas en la ISI tenían un incentivo —una vez que habían tomado el dinero del estado— para resistir las demandas del estado de mejorar las inversiones productivas, en el otro caso las empresas tenían un incentivo para cumplir dichas demandas, justamente a fin de sobrevivir en los mercados de exportación. Más aún, los *chaebol* coreanos necesitaban la asistencia del estado para desarrollar tecnologías, coordinar inversiones entre sectores complementarios, imponer estándares de calidad uniformes y demás, sin lo cual el éxito de las exportaciones hubiera sido altamente improbable. Por lo tanto, a diferencia de lo que sucedía en la ISI, las empresas en la ELI tenían un incentivo para permanecer en el proyecto de construcción estatal, dado que un estado fuerte era un ingrediente importante para lograr éxito en los mercados de exportación.

* N. de T.: *Export-Led Industrialization*.

Corea no estaba sola en poner mayor énfasis en las exportaciones en ese momento. Este cambio se intentó en muchos países a principios de los '60, pero fracasó una y otra vez ante la resistencia de los productores locales. ¿Por qué arriesgarse en los altamente competitivos mercados de exportación cuando tenían la comodidad de las ganancias aseguradas en casa? En Corea, este giro fue posible por una circunstancia altamente fortuita, que reunió factores no disponibles para otros países. Primero, y tal vez más importante, las empresas japonesas estaban entrando a Corea en ese momento para asociarse con productores coreanos en torno a una estrategia de exportación, y trajeron consigo extensas redes de venta y de marketing, así como también abundantes líneas de crédito —precisamente lo que les faltó a las empresas en India, Turquía y América Latina. A los capitalistas coreanos, por ende, se les removió una barrera crítica de entrada, en la medida en que eran conducidos hacia lucrativos mercados de exportación, con redes de clientes listos y expectantes. Pero mientras que la asociación con las empresas japonesas les podía ofrecer acceso a los mercados norteamericanos, la supervivencia en esos mercados requería más —necesitaba de la asistencia del estado coreano tal como fue descrita en el párrafo anterior. El ascenso de Park Chung Hee llevó al poder a un régimen despiadado, pero deseable para los capitalistas coreanos precisamente por su compromiso con la construcción de un estado capaz de coordinar los éxitos obtenidos en sus exportaciones. Cuando Park dio señales de que iba a dar empuje a una estrategia de exportación así como a un estado desarrollista, encontró a un aliado muy bien predisposto en la burguesía nacional coreana.

Con esta asociación asegurada, los resultados del desarrollismo coreano fueron muy distintos de los demás. Debido a que el estado fue capaz de conducir con eficiencia los flujos de inversión privada y garantizar su utilización efectiva, las empresas estatales no tuvieron que hacerse cargo de las falencias, quiebras y bancarrotas registradas en otras áreas de la economía como en América Latina y la India. Más aún, debido a la efectividad de la intervención estatal, el crecimiento industrial fue muy rápido, dando lugar a una tasa espectacular de crecimiento económico, que mantuvo muy elevados los ingresos públicos. Estos dos factores contrastaban con los resultados de nuestros otros casos, y a su vez aliviaron enormemente la carga fiscal. Por lo tanto, aunque el gasto público en Corea se expandió rápidamente, esto en rara ocasión derivó en altos déficit, ya que la expansión del ingreso le siguió el ritmo. En el frente externo, una vez más, el estado fue capaz de dirigir la inversión hacia nuevas líneas de más alto valor agregado y, particularmente, hacia bienes transables. Esto produjo un desenlace muy distinto al de América Latina; en Corea la cantidad de importaciones y la deuda externa aumentaron muy rápidamente, pero la tasa de exportaciones creció aún más

velozmente, lo que le permitió al país escapar a restricciones sobre sus sectores externo y financiero¹².

La llegada de los japoneses fue clave para inducir a los capitalistas coreanos a volcarse hacia los mercados de exportación, lo que a su vez los llevó a apoyar el giro de Park hacia la ELI, que los convirtió en aliados de Park en torno a la construcción de un estado desarrollista. Los capitalistas en India, Turquía o Brasil no gozaron del beneficio de patrocinadores como las empresas japonesas. De hecho, los inversores extranjeros en India –principalmente multinacionales británicas y norteamericanas– hicieron hasta lo imposible por desalentar las exportaciones, reforzando la confianza en los mercados internos. Por lo tanto, el secreto del éxito coreano en la construcción de un poderoso estado desarrollista es el giro anterior hacia un modelo diferente de acumulación, la industrialización guiada por la exportación, que creó un incentivo para que la burguesía nacional aceptase el proyecto de construcción estatal. En India y demás lugares, las condiciones conspiraron para presentar a la ISI como el único modelo viable de acumulación; el costo de esto fue que el modelo socavó las condiciones necesarias para una efectiva intervención estatal, ya que enfrentaba a los capitalistas con el estado. Las condiciones que permitieron a los capitalistas coreanos hacer el cambio y, por lo tanto, aceptar un estado desarrollista, simplemente no estuvieron disponibles en otros lugares.

LA MITOLOGÍA DE LA BURGUESÍA NACIONAL

La afirmación según la cual la burguesía nacional es un agente poco confiable para el desarrollo acelerado va en contra de algunas convicciones profundamente arraigadas, aún entre los marxistas. Durante el período en que el concepto se hizo popular –los años de la Tercera Internacional– el principal motivo de preocupación en la izquierda eran las clases *agrarias*. El grado de producción capitalista en la agricultura, la clasificación económica de los productores rurales, la orientación política del campesinado hacia los partidos socialistas –estas eran cuestiones que obligaban a ejercitar las mentes de los marxistas europeos, y poco después, las de los marxistas asiáticos. Ciertamente, también había áreas de ambigüedad en relación a los capitalistas industriales. Respecto de dos cuestiones en particular, los capitalistas eran vistos o bien directamente como no confiables o como “vacilantes” (como Stalin lo hubiera planteado muy delicadamente): su orientación hacia los poderes imperiales y hacia las alianzas con la clase obrera. Pero cuando se trataba de los intereses de los capitalistas industriales en relación a la industrialización, había una comprensión general de que estaban firmemente a favor. Más confiada aún era la evaluación de la relación entre las elites políticas

modernizantes y los capitalistas nacionales —estos eran vistos como aliados naturales, colaborando en un proyecto compartido de desarrollo nacional. Tanto es así que figuras como Atatürk, Nehru, Vargas, y luego Perón, eran frecuentemente presentadas o bien como representantes directos de la “burguesía nacional” o, si se consideraba a esta muy débil, como sus guardianes de facto. En cualquier caso, aun cuando podría haber habido tensión entre las elites modernizantes y los capitalistas nacionales en torno a ciertas cuestiones, los marxistas casi nunca consideraron que pudiera haber tensiones en torno al proceso mismo de desarrollo capitalista nacional.

¿Qué explica esto? ¿Por qué los marxistas rara vez consideraron la posibilidad de que los capitalistas se rebelaran contra elementos fundamentales de un proyecto desarrollista? Una razón bastante sencilla fue que la experiencia histórica del siglo XX del desarrollo dirigido por el estado todavía no se había producido. Por lo tanto, no habían sido testigos del antagonismo entre los planificadores económicos y los capitalistas en torno a la construcción del estado. Es cierto que podía partirse de las experiencias existentes del temprano mercantilismo moderno y los países de desarrollo guiado por el estado durante el siglo XIX: Alemania, Japón y obviamente Rusia. Pero es crucial registrar que esta generación de desarrollistas tardíos difería en gran medida de la del siglo XX en lo que hace a las cuestiones que dividían a la burguesía y al estado. La intervención estatal en Alemania, Japón y otros países de la era victoriana tenía muy pocas medidas destinadas a regular y monitorear las inversiones de las empresas privadas. El rol del estado era mucho más pasivo, habiéndose limitado básicamente a las tareas de subsidiar y proteger. Las políticas de construcción estatal difirieron por ende considerablemente, enfocándose a incrementar la capacidad institucional para aumentar los ingresos públicos, y no a disciplinar al capital. Naturalmente, en este contexto los lazos entre los planificadores e industriales no estaban ni remotamente tan tirantes. Cuando los teóricos tardíamente a mediados de siglo consideraron las dinámicas probables de la planificación del desarrollo, tenían por detrás una experiencia histórica que simplemente no ofrecía una buena guía de lo que debía esperarse.

Sin embargo, en el pensamiento marxista había una segunda debilidad en relación a este tema, que tenía que ver con la teoría política. Los primeros teóricos del desarrollo trabajaron con una noción bastante unilateral del estado y su relación con los intereses capitalistas. Para esta generación, el estado capitalista era una institución que básicamente *reflejaba* los intereses de la clase dominante —un estado al servicio de la clase capitalista en ascenso. Sólo representaba un problema y una amenaza potencial para los capitalistas si estaba bajo la influencia de *otra* clase —terratenientes en decadencia tratando de sostener su poder, una creciente y movilizadora clase obrera, gobernantes

imperiales o coloniales, etc. En estos escenarios, sería lógico para la burguesía poner reparos frente a cualquier fortalecimiento de la capacidad estatal, en tanto que este podría resultar funcional a fuerzas hostiles con ella. La orientación del estado se tomaba como un reflejo del equilibrio de fuerzas políticas. No es sorprendente entonces encontrar que los marxistas dieran escasa consideración a las tensiones que el desarrollo dirigido por el estado habría de ocasionar. El proyecto de desarrollo nacional estaba supuestamente dirigido por, y en pos de los intereses de, la burguesía nacional. Por lo tanto, en esta teoría no había lugar para tensiones entre esta y el estado —después de todo, se trataba de *su estado*.

Si reemplazamos esta mirada instrumentalista por otra que admita cierta independencia del estado respecto del capital, los conflictos en torno al desarrollismo se vuelven menos misteriosos. El hecho mismo de la autonomía relativa 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 del de la era mercantilista, o de aquel de los años victorianos. Estaba dotado de un conjunto de instrumentos técnicos y administrativos que hacían a una estrategia intervencionista mucho más preocupante para los capitalistas locales. La característica distintiva de la planificación del desarrollo, lo que la distinguía del intervencionismo del siglo XIX, era que había estado dirigida directamente a reducir el poder autónomo de los industriales sobre la inversión. De ser cierta la teoría instrumentalista del estado, entonces esto no hubiera implicado un problema —mediante su control sobre el aparato estatal, los capitalistas se hubieran asegurado de que la intervención se limitara a aquellas instancias en las cuales era necesaria, y de que sus zarpazos nunca estuvieran dirigidos a ellos. Pero precisamente debido a la genuina, aunque limitada, independencia del estado respecto de su control, los capitalistas veían al conjunto de la empresa como cargado de peligro. Por consiguiente adoptaron la estrategia de incentivar y fomentar la agenda desarrollista en sentido amplio, mientras al mismo tiempo recortaban los elementos que pudieran contravenir sus prerrogativas de inversión.

Dadas estas desventajas —la diferencia entre el desarrollismo de primera y segunda generación, y el compromiso con una comprensión del estado demasiado simplista—, los argumentos iniciales acerca de la burguesía nacional fueron incapaces de anticipar su posición contradictoria dentro del proceso de desarrollo. Lo interesante es que no fueron simplemente los teóricos del desarrollo los que erraron respecto de la base estructural de este conflicto. Los administradores estatales también parecían haber funcionado bajo la impresión de que, en tanto su agenda estaba dedicada a fortalecer al capitalismo nacional, esto provocaría como respuesta el apoyo de los capitalistas nacionales. Por supuesto, no creían la historia instrumentalista relativa al poder

estatal, dado que estaban sumamente conscientes de la independencia de su iniciativa y a menudo veían a los capitalistas con cierto desdén. Pero sí parecen haber creído que, dadas las propias declaraciones de la burguesía a favor del desarrollo acelerado, esta cedería a los administradores estatales la autonomía que necesitaban para construir los instrumentos necesarios de política pública, y para usarlos. Esta es una de las razones por las cuales las elites políticas se movieron con presteza para marginar y desmovilizar a la clase obrera. Ello sucedió sólo en parte para ganar la confianza de los sectores empresarios; la otra razón fue que simplemente se daba por hecho que los miembros activos y hegemónicos del “bloque modernizador” serían el estado y el capital, socios naturales en esta arriesgada empresa.

Los capitalistas tenían una idea muy diferente. Más que ceder a los funcionarios de estado la autonomía necesaria para construir un poderoso aparato de planificación, se propusieron *disminuirla*. De esto se trató en última instancia el ataque a la disciplina estatal. Si las elites habían realmente de construir los instrumentos políticos apropiados, tendrían que *usurpar* la autonomía necesaria —esperar que les fuera cedida no era una opción. La ironía es que la misma fuerza que podría haber aumentado su poder sobre el capital, y generado suficiente independencia de este como para imponer sus reformas, no era ni más ni menos que aquella fuerza que se esforzaron tanto en desmovilizar: la clase obrera.

CONCLUSIÓN

Mirando hacia atrás hoy desde las ruinas de la revolución neoliberal, es comprensible que haya cierta nostalgia respecto de la era desarrollista y de la burguesía nacional. Los años intervencionistas parecen habernos dejado una fuerte mitología acerca de ese período, en la cual los estados tuvieron el poder y la visión para recorrer un camino en dirección al desarrollo autónomo, la clase empresaria enganchó su vagón al tren del proyecto nacional, y la clase obrera tuvo un lugar en la mesa de negociaciones. Hay algo de cierto en esta historia. El mundo en desarrollo de hecho progresó en forma considerable durante la era del desarrollismo, mucho más que en el cuarto de siglo neoliberal. Los estados jugaron un rol importante en esto, y los capitalistas nacionales colaboraron hasta cierto punto con los hacedores de políticas en la planificación de un camino en pos del desarrollo. Nada en este artículo pretende cuestionar eso.

Lo que importa reconocer es que, pese a que hubo un bloque social que se aglutinó en torno al desarrollismo, el destino del proyecto en su totalidad no se puede entender si se ignoran las enormes contradicciones y los costos que implicó. Los capitalistas simplemente no iban a apoyar la instalación

de instrumentos políticos que permitieran a los planificadores hacer a las empresas responsables por las prioridades del plan. Y en ausencia de dichos instrumentos, la conducción estatal resultó ser una criatura muy distinta de lo originalmente previsto. En vez de ser la encarnación del compromiso del capital con el desarrollo nacional, se convirtió en el canal para una monumental transferencia de recursos nacionales hacia los bolsillos de los industriales locales. Las estructuras industriales cambiaron lentamente, pero no al ritmo ni en la dirección necesarios para compensar el creciente vaciamiento fiscal o para generar ingresos lo suficientemente rápido como para equilibrar las cuentas externas. Lentamente, el proyecto se reveló como un modelo de acumulación —pero a escaso costo para los capitalistas nacionales.

Corea fue un caso atípico en la medida que escapó a este camino. Pero aquí también fue la dinámica interna del modelo de acumulación la que condujo a un giro hacia el neoliberalismo. Una clase capitalista excepcionalmente unida había, hacia principios de los '90, superado su necesidad de apoyo estatal como condición para el éxito de las exportaciones. Por ende, la asociación que había sustentado al estado desarrollista se disolvió, y el *chaebol* comenzó a reclamar el desmantelamiento del aparato de planeamiento. El fin del estado desarrollista no fue provocado ni por el FMI ni por EUA en la secuela de la crisis de 1997. Ese fue sólo el desenlace de los eventos críticos. El viejo aparato había caído en el desconcierto mucho antes bajo la presión del *chaebol*, y en realidad fue su previo desmantelamiento el que ocasionó la crisis. El punto que vale la pena destacar es que aun en Corea, donde hubo algún tipo de apoyo empresarial al proyecto de desarrollo nacional, y donde de hecho esta asociación con el capital fue crucial para el éxito del proyecto, los capitalistas se mantuvieron en la alianza sólo en la medida en que la intervención estatal constituyó una precondition necesaria para su rentabilidad.

Para la mayoría de los países, una consecuencia política clave del proyecto fue el debilitamiento organizativo del movimiento obrero. Esto fue en alguna medida orquestado por las elites políticas, en parte debido a su propio paternalismo y desconfianza respecto a la clase obrera; pero también fue exigido por los capitalistas como una condición para su (promesa de) cooperación con el régimen intervencionista. Aún así es imposible ignorar el hecho de que todo este proceso fue en gran parte posible por la seducción que ejerció la retórica del desarrollo y la planificación nacionales sobre el propio movimiento obrero. Muy a menudo, los sindicatos confiaban muy injustificadamente en la capacidad del estado para proteger sus intereses, disciplinar a la clase capitalista y manejar el conflicto de clases mediante una hábil manipulación de las prioridades del plan. En muchos casos, la clase obrera estuvo demasiado dispuesta a tomar su lugar en la mesa y, por decirlo de algún modo, dar su acuerdo a las estructuras corporativistas que son co-

munes a las relaciones industriales en los países en desarrollo. La consecuencia a largo plazo de esta desmovilización fue un debilitamiento sostenido de la clase obrera como actor político. De ahí que cuando llegó el giro hacia el neoliberalismo, la clase obrera carecía del poder organizativo y la experiencia para combatirlo eficazmente¹³. Irónicamente, fue la ausencia misma de tales oportunidades para la inclusión lo que pudo haber contribuido al desarrollo y radicalización extraordinarios del movimiento obrero coreano. Mientras que los sindicatos de muchos países saliendo de la ISI permanecieron dependientes del apoyo estatal, los sindicatos coreanos establecieron desde muy temprano una independencia militante, y se movilaron a un nivel casi sin precedentes en el mundo en desarrollo. Aunque no pudieron bloquear el surgimiento de la liberalización, han sido capaces de intervenir en la transición hacia el nuevo modelo de acumulación con una fuerza considerable.

Por lo tanto, aun cuando la nostalgia por la era desarrollista sea hasta cierto punto entendible, una evaluación más sobria nos sugiere una lección diferente. La última vez que las elites políticas y las clases subalternas apelaron a la burguesía nacional para liderar un proyecto de desarrollo obtuvieron menos de lo que esperaban, y mucho menos de lo que merecían. No hay razón para pensar que, librado a su propia lógica, el capital vaya a reaccionar de manera diferente en otra ocasión. Ciertamente, si el argumento de este artículo es correcto, la resistencia a la intervención estatal probablemente sea mucho más fuerte en el futuro.

No está claro cómo el proceso en curso de integración económica afecta a la posibilidad misma de proyectos nacionales. Para algunos, la globalización hace muy improbable tal idea, en la medida en que ha integrado tan completamente a las compañías nacionales con las corporaciones multinacionales. Pero aun cuando el hecho de la integración a través de las fronteras sea indiscutible, su magnitud es tema de debate. Está incluso menos claro hasta qué punto este proceso, pese a haber progresado considerablemente, torna inviables a los proyectos nacionales. Lo que este artículo ha argumentado es que, en la medida en que los proyectos desarrollistas sean posibles, sus defensores harían bien en observar con mucho más detenimiento la experiencia de sus predecesores. Las estrategias de desarrollo nacional futuras tendrán que generar un nuevo tipo de políticas capaces de eliminar las concesiones que raramente fueron exigidas la última vez —concesiones sobre los flujos de inversión, el movimiento de capitales, los estándares de trabajo, y mucho más. En una era en la que el impulso político se mueve precisamente en la dirección opuesta, esta no es una tarea menor. Pero esta no es razón para continuar operando bajo la influencia de mitos que son probadamente falsos, ni con esperanzas que sin duda serán defraudadas.

NOTAS

- 1 Citado en Raul Zibechi, "Globalization or National Bourgeoisie: an Outdated Debate", *Focus on Trade*, 94, November, 2003.
- 2 Para una buena comparación de los dos períodos, ver Mark Weisbrot, Robert Naiman y 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.
- 3 Hamza Alavi, "The state in Post-Colonial Societies", *New Left Review*, 74, 1972.
- 4 Ver mi libro *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*, Princeton: Princeton University Press, 2003.
- 5 Ricardo Bielschowsky, *Brazilian Economic Thought (1945-1964): The Ideological Cycle of Developmentalism*, Tesis de Doctorado inédita, Leicester University, 1985, pp. 392-393.
- 6 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. Me gustaría agradecer a Cesar Rodriguez por resumir partes de este libro para mí como parte de nuestra investigación sobre el desarrollo en Brasil.
- 7 Vedat Milor, "Planning the Market: Structural Transformation of the Economy in Turkey, France and Korea, 1950-1990", mimeo, p. 295.
- 8 Ver mi artículo "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", *American Journal of Sociology*, 107 (4), 2002.
- 9 Para América Latina, ver Christian Anglade y Carlos Fortin, *The State and Capital Accumulation in Latin America*, volúmenes 1 y 2, Pittsburg: Pittsburg University Press, 1985 y 1990.
- 10 Ver el informe en Cristóbal Kay, *Latin American Theories of Underdevelopment*, New York: Routledge, 1987.
- 11 Este apartado resume argumentos desarrollados en otros lugares. Ver mi artículo "Building a Developmental State: The Korean Case Reconsidered", *Politics and Society*, 27(3), 1999, y "Bureaucratic Rationality".
- 12 Ver Jeffrey Sachs, "External Debt and Macroeconomic Management in Latin America and East Asia", *Brooking Papers on Economic Activity*, Número 2, 1985, pp. 523-573.
- 13 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: Univeristy of Durham, Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, 1998.