

EL OBJETIVO DE TODO ESTADO ES LOGRAR UN DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL E INSTITUCIONAL DURADERO. PARA ELLO ES NECESARIO ALCANZAR UN EQUILIBRIO ENTRE EL ESTADO, LA SOCIEDAD CIVIL Y EL MERCADO. DURANTE DÉCADAS, DISTINTAS TEORÍAS TRATARON DE DAR SUSTENTO A LAS EXPERIENCIAS PRÁCTICAS. AQUÍ, UN RECORRIDO POR LAS MÁS DESTACADAS.

DESARROLLO Y GOBERNANZA GENEALOGÍAS CONCEPTUALES Y PROCESOS HISTÓRICOS

por DORA ORLANSKY
IIGG-UBA

El desarrollo como teoría y práctica en la economía política reciente adquirió un extraordinario impulso con la reconstrucción europea posterior a la Segunda Guerra Mundial, siguiendo una propuesta formulada por Keynes en la primera posguerra. Esta propuesta, no aplicada en las circunstancias que le dieron origen, sino cuatro décadas después, dio inicio a la “edad de oro del capitalismo” que abarcó hasta la mitad de la década de 1970. El contexto internacional del período se caracterizó por las tensiones de la Guerra Fría, los procesos de descolonización, el surgimiento de nuevos Estados, y los regímenes autoritarios con mayor o



El nexa ideológico-estructural de un Estado desarrollista concibe como una “misión” el logro de altas tasas de acumulación e industrialización, un desarrollo sustentable con altas tasas de crecimiento económico, y el logro de cambios estructurales en el sistema productivo y en la inserción global.

menor apoyo popular en el Tercer Mundo.

En ese marco histórico, el concepto de **autonomía relativa** del Estado respecto de los poderes económicos y sociales –una reconocida influencia post-marxista (Nicos Poulantzas) que reivindica el papel del Estado ya no como una instancia meramente superestructural– fue central en la concepción y el análisis de las reconfiguraciones políticas periféricas en Asia, África y América latina. Las condiciones de posibilidad de un Estado desarrollista periférico consistían, desde esa perspectiva, en la existencia de una coalición interna de apoyo, incluyendo una burguesía nacional modernizadora, y/o algún tipo de intervención externa en un contexto internacional bipolar.

La noción de “autonomía” del Estado contribuyó a la explicación de las experiencias desarrollistas que llegaron al poder “desde arriba”. Sea la autonomía “relativa” (Egipto, Perú, según Ellen Kay Trimberger) o luego, la autonomía “enraizada” (*embedded*, según Peter Evans, en el caso de Corea), se trató de regímenes autoritarios cuya “autonomía” se basó en burocracias aisladas de presiones económicas y sociales, y cuyas **capacidades estatales** residían casi exclusivamente en los aspectos técnicos del aparato administrativo del Estado, es decir, del personal estatal y su organización. Tanto la “autonomía enraizada” [del Estado] como las “capacidades estatales” fueron conceptos protagónicos a la hora de explicar las experiencias desarrollistas exitosas. Pero quizá no fue suficientemente enfatizado el hecho de que esas categorías calzaban en gobiernos autoritarios.

El Estado desarrollista

El nexa ideológico-estructural de un Estado desarrollista concibe como una “misión” el logro de altas tasas de acumulación e industrialización, un desarrollo sustentable con altas tasas de crecimiento económico, y el logro de cambios estructurales en el sistema productivo y en la inserción global.

El perfil de las experiencias exitosas de mediados del siglo pasado (Corea, Taiwán) consistió en intervencionismo económico, políticas industriales proactivas y un acelerado desarrollo inaugurado por regímenes autoritarios que, al mismo tiempo, instauraron políticas de justicia distributiva como base de su legitimidad. Así, lograron que las reformas agrarias afianzaran la equidad rural, el crecimiento orientado hacia las exportaciones industriales intensivas en mano de obra asegurara la creación de fuentes de empleo, y las inversiones en educación generaran oportunidades para la sociedad en su conjunto. Consecuentemente, el crecimiento inclusivo produjo en poco tiempo profundas transformaciones sociales que facilitaron la emergencia de una clase media y la eventual transición hacia la democracia.

Sin embargo, aun cuando desde la mitad del siglo veinte las teorías sobre el desarrollo tuvieron una de sus sedes principales en América latina (CEPAL), el modelo de Estado desarrollista y la transformación económica de los Tigres del Este Asiático no fueron debidamente apreciados ni efectivamente incorporados a las teorías del desarrollo sino mucho más tarde.

En ese sentido, un hito en el estudio de los procesos de desarrollo fue el aporte de Fernando Fajnzilber (CEPAL) en los

años 1980, cuando acuñó la expresión “síndrome del casillero vacío”, poniendo en evidencia el hecho de que ningún país de América latina había alcanzado simultáneamente objetivos de crecimiento y equidad, a diferencia de los países que clasificó con la denominación GEIC (*growth with equity industrializing countries*).

Mostrar la diferencia entre América latina y los *GEIC's* asiáticos resultó esclarecedora en varios aspectos. Los estudios más recientes han mostrado la importancia del fuerte liderazgo estatal en una etapa temprana del desarrollo y un creciente rol de los mecanismos del mercado y de la participación público-privada cuando la economía se tornó más compleja y diversificada.

Como había observado Fajnszilber, la experiencia internacional en materia de desarrollo mostraba indiscutiblemente la enseñanza del pluralismo institucional, o sea, las más diversas configuraciones de agentes económicos en las economías de mercado. Pero las experiencias exitosas en términos de crecimiento y equidad compartían un aspecto básico: la incorporación de progreso técnico y el aumento de la productividad. O sea, las prescripciones institucionales estrictas respecto del papel del Estado, las empresas públicas y el sector privado no necesariamente plantean un carácter universal. Pero, en cambio, la incorporación del progreso técnico constituye un requisito imprescindible.

Aun cuando desde la mitad del siglo veinte las teorías sobre el desarrollo tuvieron una de sus sedes principales en América latina (CEPAL), el modelo de Estado desarrollista y la transformación económica de los Tigres del Este Asiático no fueron debidamente apreciados ni efectivamente incorporados a las teorías del desarrollo sino mucho más tarde.

Sesenta años después

Si bien el crecimiento económico es la condición fundamental para la reducción de la pobreza y el mejoramiento en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, a lo largo de los últimos sesenta años las teorías del desarrollo y el Estado desarrollista se han transformado. El contexto histórico del desarrollo no es el mismo y nuevos desafíos apuntan hacia un Estado desarrollista del siglo veintiuno muy diferente al del siglo veinte que lo precedió. Un punto de inflexión se sitúa en los años ochenta y noventa, cuando la tendencia dominante en la agenda de los procesos políticos pasó a ser la democracia como centro de referencia para la construcción de la gobernabilidad. También, por otro lado, el comercio internacional y el progreso técnico se fueron modificando y, por consiguiente, la inserción en los mercados internacionales está fuertemente condicionada por la capacidad y posibilidad de los países de acompañar las tendencias tecnológicas internacionales.

Los estudios comparativos indican que el crecimiento sostenido está asociado a Estados estables y efectivos que implementan políticas localmente apropiadas y negociadas a través de instituciones y organizaciones estatales y de la sociedad civil. Esta perspectiva más inclusiva se distancia del criterio de “autonomía” del gobierno desarrollista de antiguo cuño autoritario y verticalista; se funda en una trama más compleja, en el sentido según el cual desde el propio marco estrictamente formal del gobierno (la Constitución, y los poderes legislativo, ejecutivo y judicial) se propicia la formulación e implementación de políticas públicas con una creciente interacción y/o participación de actores con intereses coincidentes o divergentes.

En suma, la democracia ha trocado la autonomía del Estado por la **gobernanza**, una “manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, según la definición que consta en el Diccionario de la Real Academia Española.

Desarrollo y alianzas público-privadas

Dentro del marco de la gobernanza se encuadran las **alianzas público-privadas**, es decir, los arreglos institucionales formales e informales que dan forma a las interacciones entre el Estado y el sector privado. Este enfoque se sustenta en un amplio consenso académico acerca del rol central que han jugado tanto el Estado como los mercados en la transformación de las economías en los países que, desde mediados del siglo pasado, apresuraron el paso con altas tasas de crecimiento. Existe acuerdo en señalar que sus gobiernos se han caracterizado por intervenir en la economía, en el sentido de incentivar al capital privado apoyando el desarrollo industrial y el avance tecnológico, resolviendo problemas de coordinación y de externalidades que exceden la capacidad de una firma (innovaciones, infraestructura) y, al mismo tiempo, evitando comportamientos oportunistas (*rent-seeking*, relaciones colusivas, Estado predatorio, etc.).

Sin embargo, el dilema que enfrentan los países en desarrollo, para los cuales la intervención activa es más necesaria –porque las fallas del mercado son mayores– se debe a las fallas de la infraestructura institucional. Es decir, existen riesgos de que las alianzas público-privadas adquieran un carácter corporativista, generando cárteles de negocios protegidos e ineficientes por su baja productividad y, por lo tanto, escaso impacto en el desarrollo.

Los acuerdos de cooperación entre sectores públicos y privados cuyo objetivo es lograr el desarrollo de la manera más eficiente incluyen actores con intereses diversos y hasta contrapuestos, en particular, las empresas, las organizaciones sindicales, y otras organizaciones de la sociedad civil. La aparición de la sociedad civil en América latina como un actor que no puede ser dejado a un lado es el resultado del proceso de democratización en la región a partir de la década de los ochenta.

En realidad, el impacto y los efectos de las alianzas público-privadas sobre los resultados económicos pueden ser positivos o negativos. Serían de este último signo si promovieran relaciones *colusivas*, actitudes de *rent-seeking*, patronazgo, o bien, hostiles, cuando un conflicto entre el gobierno y el sector privado fuese insoluble. Desde un ángulo político, el impacto de las alianzas sería benigno si generaran un ambiente que contribuyera al desarrollo; por el contrario, resultaría predatorio si la intervención estatal fuera perjudicial para la regularidad del mercado.

Asegurar una relación de credibilidad y confianza mutua entre actores es una tarea complicada y a largo plazo, pero que una vez alcanzada permite reducir los costos de transacción y generar una relación más fluida que enriquece debates, decisiones e implementación de políticas. Sin embargo, la confianza

La democracia ha trocado la autonomía del Estado por la gobernanza, una "manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".

entre estos sectores significa muchas veces *a contrario sensu* la certeza de saber que una cierta situación de preferencia hacia ciertos intereses se va a mantener con una lógica de "capitalismo de amigos".

Ciertas condiciones evitan o reducen la posibilidad de aparición de relaciones colusivas entre el sector público y el privado. 1) Por el lado del sector público, a) la existencia de una burocracia de tipo weberiana que se rija por principios meritocráticos y de reconocimiento profesional reduce las posibilidades de corrupción, así como b) los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) limitan las posibilidades de comportamiento oportunista. 2) La existencia de un movimiento sindical independiente contribuye en la misma dirección y agrega complejidad a las relaciones entre el sector público y privado. 3) Por el lado del sector privado, a) las asociaciones empresarias inhiben la búsqueda de beneficios particulares por parte de cada firma; b) si estas asociaciones son multisectoriales es probable que apoyen políticas que promuevan el desarrollo en toda la economía y no sólo el beneficio de algunos sectores a expensas de otros. Ciertas funciones de las asociaciones empresarias son claves para asegurar estabilización macroeconómica, coordinación

horizontal y vertical, reducción de los costos de información, estandarización y aumento de la calidad.

En síntesis, desde el enfoque de alianzas público-privadas se sostiene que las políticas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, de redes de políticas públicas en las que intervienen múltiples actores (empresas, medios de comunicación, sindicatos, movimientos sociales, académicos y el Estado) ampliando los canales de diálogo y acercando a los actores a los lugares de toma de decisiones. El peligro es que pueden cerrarse sobre sí mismas dejando afuera parte de la comunidad, deviniendo en *lobbies* y/o relaciones colusivas. Es el sesgo que adquieren estas relaciones en los países con bajos niveles de calidad institucional.