

# 1. El rol del Estado en las teorías del desarrollo económico

Pablo Míguez y Juan E. Santarcángelo

La teoría del desarrollo económico surge a finales de la Segunda Guerra Mundial con el propósito de ayudar a los países menos avanzados –denominados “países en desarrollo”– a alcanzar objetivos de desarrollo. En el contexto de reconstrucción de posguerra, los países vencedores se preparaban para crear las instituciones y políticas económicas que permitieran un adecuado funcionamiento del sistema económico mundial. El principal impacto buscado era evitar las recurrentes crisis económicas y garantizar que las necesidades básicas de la población pudieran ser satisfechas.

Más de medio siglo después, las teorías han evolucionado y han variado los ejes sobre los que discurren. Si bien existen tradiciones teóricas que lo creen prescindible, en la mayoría de las corrientes el Estado ha sido considerado central para el proceso de orientación y planificación del desarrollo. En este contexto, el objetivo del presente trabajo es revisar el rol que ha ocupado el Estado en la teoría del desarrollo económico desde sus orígenes hasta la actualidad. El ensayo está organizado de acuerdo con una revisión cronológica de la literatura.

## T1 El rol del Estado en los orígenes del desarrollo económico

Los orígenes de las teorías del desarrollo económico pueden encontrarse en un período que abarca desde principios del siglo XX hasta la década de 1940, donde se destacan principalmente cuatro influencias importantes. La primera viene del aporte realizado por el economista austríaco Joseph Schumpeter, quien se pronunció largamente acerca de la problemática del desarrollo, sobre todo en su trabajo *Teoría del desarrollo económico* –escrito en 1911– y en *Capitalismo, socialismo y democracia* –publicado en 1942–. Para este autor, el capitalismo es un método de cambio económico dinámico que nunca puede ser estacionario y cuya principal característica constituye su proceso de “creación destructiva”. Este análisis le adjudica a la figura del empresario innovador el rol central de impulsor del proceso, como un agente que consigue imponer sus innovaciones en un medio ambiente adverso, signado por la

competencia y la destrucción creativa. Schumpeter entendía que el rol del Estado excede al ejercicio de la política fiscal y debe garantizar las condiciones para que el proceso se desenvuelva. Schumpeter mostró escaso interés por los problemas de los países que, con menor nivel de acumulación, muestran una dinámica económica muy diferente de los países industriales avanzados y no logran un ritmo de crecimiento sostenido (Reinert, 2006).<sup>1</sup>

La crisis económica mundial de 1930 mostró las profundas debilidades del sistema capitalista y puso en duda la capacidad del mercado de resolver por sí mismo la reproducción de las condiciones de vida de la sociedad, en el mismo momento en que un sistema económico alternativo parecía consolidarse y convertirse en una seria amenaza para un capitalismo en crisis. El rol de los estados durante el ascenso del fascismo y el nazismo en el período de entreguerras, así como su papel de agente activo del *New Deal* y de los primeros intentos de sustituir importaciones en la periferia capitalista, hacía vislumbrar un panorama muy distinto al de los años anteriores a la crisis. En este contexto, surge la figura de John Maynard Keynes con su célebre *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de 1936, que revolucionó la concepción vigente en los círculos académicos y políticos sobre el papel que debía cumplir el Estado y su lugar en el proceso económico. Si bien no se ocupó específicamente de los problemas del desarrollo económico, sino que su objetivo principal era solucionar las dificultades relacionadas con el desempleo mediante la intervención activa del Estado, su obra modificó en gran medida el modo de analizar el rol del Estado en el campo de la economía convencional. Un ejemplo de su influencia puede verse en que su modelo sirvió de base para los posteriores desarrollos de los modelos de Harrod y Domar, fundamentales para el surgimiento del crecimiento económico como una subdisciplina de la economía. Si bien los debates sobre las potencialidades de crecimiento del producto podían parecer vinculados con la temática del desarrollo, se verá más adelante que las preocupaciones eran ciertamente diferentes.<sup>2</sup>

Durante la Segunda Guerra Mundial, la preocupación por el desarrollo quedó en suspenso hasta que los acuerdos de Bretton Woods dieron origen a las Naciones Unidas, una nueva organización que reemplazó a la fracasada Sociedad de las Naciones, cuya aparición puede ser señalada como la tercera influencia importante. En el marco de las Naciones Unidas surgirán las diferentes comisiones económicas

---

1 Erik Reinert señala que las ideas schumpeterianas pueden ser usadas para entender la evolución el problema del subdesarrollo, pero reconoce que hasta el momento solo han sido utilizadas para estudiar los problemas de crecimiento de las naciones industrializadas.

2 Entre otras cuestiones, el rol del Estado –claramente definido en el sistema keynesiano– aparece en la disciplina del crecimiento económico de forma mucho más difusa.

para las distintas regiones del globo que buscarán atender las necesidades de los países en desarrollo con arreglo al nuevo orden de posguerra, y en el marco del mundo bipolar de la Guerra Fría. El Estado será considerado como el actor llamado a promover el gran empujón que permita a los países “atrasados” alcanzar los niveles de crecimiento del producto de los países “desarrollados”. La estrategia habitual será procurar llevar adelante en los primeros países un proceso de industrialización similar al que permitió a estos últimos alcanzar sus propios niveles de producción. La clave del desarrollo se encontraba en este punto y –con el auge de la naciente macroeconomía y los sistemas de cuentas nacionales– se podía contar además con la información necesaria a nivel agregado y sectorial para llevar a cabo con éxito el programa. Las y los economistas comenzaban a preocuparse por la posibilidad de estudiar la evolución de las variables macroeconómicas –como el producto, el ahorro y la inversión a largo plazo–, lo que constituía la teoría del crecimiento económico, una disciplina que iba a evolucionar en forma paralela a la teoría del desarrollo aunque, por cierto, con pocos puntos de contacto.<sup>3</sup>

Por último, la cuarta influencia que puede ser considerada para analizar el rol del Estado en el desarrollo económico es la corriente marxista, cuyos aportes están más vinculados a los análisis de las clases sociales y de la apropiación del excedente por el capital. Según esta visión a finales del siglo XIX, solo a partir de una economía capitalista desarrollada –de cuyas contradicciones internas surgiría como necesidad la superación de las relaciones de producción capitalistas– podría emerger la sociedad comunista. A pesar de este análisis, el primer intento de construcción de una sociedad socialista es el de Rusia en 1917. La situación de Rusia a principios del siglo XX no se correspondía con este diagnóstico y la necesidad de superar el “atraso” de la economía soviética con respecto a los países occidentales llevó al gobierno de la Revolución de Octubre a tratar de acelerar el “desarrollo de las fuerzas productivas”. Los planes quinquenales de la década de 1920 son los primeros intentos de conducir la acumulación de capital desde el propio Estado, mientras que en el resto del mundo el liberalismo económico se desacreditaba de manera acelerada –la crisis del 29 terminará dándole el golpe de gracia–. Los debates en torno a las tasas de inversión y de acumulación de capital necesarias para producir el desarrollo económico en la esfera de los países socialistas representaban un serio desafío a los principios del capitalismo, en tanto la crisis afectó seriamente a los principales países capitalistas, que no podían garantizar la continuidad de la acumulación dejando que el mercado

---

<sup>3</sup> El intento pionero de Harrod (1939) y Domar (1946) de llevar el modelo de Keynes a largo plazo y las contribuciones de Solow (1956) colocaron los cimientos de una disciplina que pondrá el énfasis en encontrar las condiciones para incrementar el producto, más que en el desarrollo económico entendido en un sentido amplio.

opere libremente. Hasta la crisis de los años treinta no se había discutido seriamente el lugar que debía tener el Estado en la economía, aunque en los hechos su presencia condicionó y encuadró la evolución del capitalismo desde sus orígenes.<sup>4</sup> Estaba claro que el Estado, como actor principal de la economía, en tanto monopolizador de la fuerza dentro del territorio, impulsor de obras públicas, generador de empleo, garante de los derechos de propiedad –es decir, de las relaciones sociales capitalistas–, no podía quedar al margen de la crisis de la sociedad.

Como puede desprenderse del análisis de las cuatro principales influencias en los orígenes de la teoría del desarrollo económico, en la mayoría de las corrientes el Estado debía cumplir con un rol importante y sus tareas específicas variaban de acuerdo con las particularidades de las teorías económicas. La única excepción dentro de la teoría provenía de las ideas pioneras de Schumpeter, según las cuales el rol del Estado no era relevante y era reemplazado en parte por el empresariado innovador.

## **T1 Los años cincuenta: auge de las teorías desarrollistas**

En la década de 1950 surgen múltiples propuestas que tienen como objetivo prioritario el desarrollo económico y otorgarle un rol central al Estado. Un punto de partida de estas teorías lo encontramos en la idea de industrialización planificada, avanzada por el economista de cuño keynesiano Paul Rosenstein-Rodan, quien defendía la idea del *big push* o “gran empujón” del Estado. Según el autor, el Estado debe realizar una inversión pública significativa en numerosos sectores para suplantar la insuficiencia de la demanda, que busque no solo equilibrar el ciclo económico en el corto plazo –como decía Keynes–, sino un crecimiento equilibrado que opere en el largo plazo. La baja inversión del sector privado en el sector moderno, donde se obtienen economías de escala, debe ser compensada por el Estado (Krugman, 1996: 725). En esa misma línea encontramos a economistas como Ragnar Nurske, Arthur Lewis, Hans Singer y Gunnar Myrdal (Arndt, 1981: 64).

En 1952, Ragnar Nurske desarrolla sus argumentos en el artículo “Some International Aspects of the Problem of Economic Development”, publicado en la *American Economic Review* y luego en 1953 en *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. En estos trabajos señala que el centro del problema del desarrollo es la formación del capital y que la pobreza es el resultado de un “círculo vicioso” donde influyen tanto factores relacionados con la demanda como con la oferta

---

<sup>4</sup> La constitución simultánea del Estado y del mercado en la transición del feudalismo al capitalismo está excelentemente documentada en el trabajo clásico de Karl Polanyi, *La gran transformación*, de 1944.

(falta de capital, ahorro insuficiente, baja productividad, etc.). En línea con Rosenstein-Rodan, propone canalizar los recursos hacia los sectores modernos y más dinámicos de la economía y aumentar el tamaño del mercado con vistas a obtener rendimientos crecientes a escala (Bustelo, 1998: 117). El principal factor inhibitorio del desarrollo será el límite que supone para la industrialización el reducido tamaño del mercado interno. La expansión del mercado por un aumento de la productividad debía seguir un crecimiento equilibrado; tampoco debía quedar reducida a un sector o a una rama industrial, sino apuntar a lograr un “encadenamiento” entre varias industrias.

En ese mismo momento, el economista Arthur Lewis sostenía que los países no desarrollados mostraban una economía cuyo rasgo central era el dualismo entre un sector moderno y un sector tradicional, donde la productividad marginal del trabajo era muy baja. Sostenía en *The Theory of Economic Growth*<sup>5</sup> –y en su artículo “Economic Development with Unlimited Supply of Labour”, del mismo año– que el trabajo excedente generado por el sector agrícola podía ser absorbido casi completamente por las industrias urbanas nacientes.<sup>6</sup> La clave principal para entender la diferencia entre los países desarrollados y los demás era la tasa de ahorro, propuesta que coincidía con las teorizaciones de Harrod y Domar sobre el papel determinante del ahorro para la formación del capital y el crecimiento del producto, lo que llevaba a que tanto los pioneros del desarrollo como del crecimiento no pudieran ser diferenciados claramente.<sup>7</sup> Incrementar la razón capital/producto se había vuelto un imperativo para los planificadores del desarrollo, como una forma de garantizar los niveles de inversión que asegurasen el aumento del ingreso per cápita. Esta variable se constituirá en el indicador clásico del nivel de crecimiento relativo de los países a partir de la difusión de los Sistemas de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. Ello hacía que fuera muy difícil por el momento considerar como disciplinas diferenciadas el desarrollo económico de la teoría del crecimiento. Mientras el objetivo fuera aumentar la renta per cápita, los medios para hacerlo se centraban en la industrialización como fórmula para fomentar la acumulación de capital, la protección del mercado interno y, por supuesto, la intervención del Estado como impulsora o al menos garante del proceso.

Otro destacado economista del momento preocupado por las cuestiones del desarrollo fue el alemán Hans Singer. Para dicho autor, el “círculo vicioso” de la pobreza podía convertirse a partir de un “gran empujón” en un “círculo virtuoso”. La

---

5 Este trabajo es considerado por algunos economistas como “el primer libro sobre desarrollo económico integral en todos sus aspectos” (Arndt, 1981: 55).

6 Como bien señala Singer a finales de los años ochenta, el modelo de Lewis no se ajustó demasiado a los hechos, que parecieron darle la razón a Harris y Todaro, quienes afirmaban que los flujos demográficos hacia los centros urbanos excederían ampliamente las oportunidades de trabajo disponible mientras existiera un excedente de mano de obra rural (Singer, 1989: 610).

7 Pioneros de la teoría del crecimiento económico fueron los trabajos *Essays in Dynamic Theory* de Harrod (1939) y “Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment” de Domar (1946).

clave estaba en aprovechar las economías externas, pero no las relacionadas con la demanda –como sugería Rosenstein-Rodan–, sino las vinculadas con la oferta, es decir, con la producción económica, sobre todo el transporte y la energía. La concepción del desarrollo económico como un proceso acumulativo fue tomada por Singer de la idea de “causalidad acumulativa circular” de Myrdal, en virtud de la cual un país subdesarrollado puede, a partir de un “despegue”, generar un crecimiento autosostenido.<sup>8</sup> Como se verá más adelante, en virtud de los resultados limitados de las recomendaciones de los pioneros, Singer irá tempranamente disminuyendo su énfasis en el capital físico como el núcleo del desarrollo y se irá acercando a los defensores de la teoría del capital humano. Por último, otro aporte de este autor fue el “descubrimiento” de la tendencia de los términos de intercambio comercial a evolucionar a favor de los países productores de manufacturas y en perjuicio de los productores y exportadores de productos primarios, noción a la que llegaría por otras vías el economista argentino Raúl Prebisch.<sup>9</sup>

Los trabajos de Raúl Prebisch y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) van a ser los pilares sobre los que se construirá el pensamiento de nuestra región acerca del desarrollo y, en particular, el estructuralismo latinoamericano. Prebisch avanza sobre la hipótesis del “deterioro de los términos de intercambio” como uno de los principales problemas para el desarrollo de América Latina. A partir de las estadísticas del comercio internacional y el trabajo de Singer, Prebisch sostenía acertadamente que el ciclo económico –al mostrar la producción de bienes industriales una mayor productividad– tendía a favorecer a los países desarrollados. Adicionalmente, la vulnerabilidad del ciclo económico era mucho mayor para los países agrícolas, lo que explicaba el error de la teoría neoclásica del comercio que suponía como ley de carácter universal la igualdad de beneficios para las exportaciones industriales y agrícolas. La reformulación de la ley ricardiana de la ventaja comparativa por parte de Heckscher, Ohlin y Samuelson –que justificaba la especialización internacional– no consideraba la baja elasticidad-renta de la demanda de productos primarios, ni la inestabilidad de los ingresos de divisas de los países en desarrollo, ni el deterioro de los términos de intercambio.

En *El desarrollo de América Latina y sus principales problemas* de 1950, Prebisch propone la industrialización para revertir el deterioro de los términos de

---

8 La noción de “despegue” se asocia al nombre de Walt Rostow, quien en 1960 escribirá *Las etapas del desarrollo económico*, texto de marcada influencia en los años sesenta, de la que nos ocuparemos más adelante.

9 Gunnar Myrdal, por su lado, fue uno de los primeros en señalar que para conseguir el progreso económico serían necesarias reformas no solo en la esfera de la producción sino en la distribución, porque este crecimiento acumulativo aumentaría las desigualdades de ingresos. A conclusiones similares llegaba Kuznets en su texto clásico de 1955, “Economic Growth and Income Inequality”, en el que destaca que la desigualdad es creciente en las primeras fases o etapas del ciclo.

intercambio y elevar los ingresos de la población, proceso que reservaba un rol fundamental al Estado para inducir estos efectos de arrastre por parte de la industria (Dosman, 2001: 101). Más que la actividad agraria o minera, este sector estaba llamado a impulsar un ciclo virtuoso autónomo que en los hechos se venía practicando en la región desde la crisis de la década de 1930, que expuso las debilidades estructurales del llamado “modelo agroexportador”. El subdesarrollo de la estructura económica proveniente del modelo agroexportador habilitaba la industrialización como estrategia privilegiada de desarrollo en una economía mundial escindida en dos grupos de países –centrales y periféricos–, cuyos rasgos, de otro modo, tenderían a perpetuarse por los patrones de especialización derivados de esa división internacional del trabajo. Los países periféricos que producían y exportaban materias primas presentaban –por cuestiones relativas a su estructura económica– una menor productividad del trabajo y un excedente de mano de obra en el sector agrario, lo que presionaba hacia abajo los precios y los salarios. Por las mismas razones estructurales, los países centrales podían mostrar aumentos de productividad –por concentrar el progreso técnico– con incrementos de salarios en la producción y exportación de bienes industriales.

De ese modo, para las tesis estructuralistas el mercado no funcionaba en tanto asignador eficiente de recursos escasos y de usos alternativos. El “fracaso del mercado” se atribuía a tres posibles fuentes. En primer lugar, los precios podían dar señales equivocadas porque responden a mercados monopólicos –como lo señalaban los trabajos de Pigou sobre la economía del bienestar y las críticas al supuesto de la competencia perfecta de Sraffa, Chamberlain y Robinson–. En segundo lugar, ciertos factores no responden a las señales de precios de la manera prevista, sino de forma inadecuada o disfuncional –como subrayaba Keynes–. Y tercero, los factores pueden ser inmóviles, sin poder moverse a pesar de responder adecuadamente a las señales –como señalaban los teóricos que discutían en torno a la planificación en la Gran Bretaña de posguerra como Kalecki, Kaldor y Myrdal– (Arndt, 1981: 133).<sup>10</sup> El estructuralismo proponía al Estado y su política industrial la respuesta a los problemas estructurales derivados de su condición periférica, fundamental para crear y proteger el mercado interno, aprovechar las economías de escala y favorecer la difusión del progreso técnico, así como, luego, promover la integración regional de las economías latinoamericanas.

---

10 Como bien señala Arndt, además de la dependencia surgió una teoría estructuralista latinoamericana de la inflación que “debía mucho a los economistas estructuralistas de Gran Bretaña, tanto por vía de su influencia en el clima general de la opinión como del contacto directo” (1981: 136).

Quien se apartó de la estrategia de “crecimiento equilibrado” y de su insistencia en la acumulación de capital fue el economista alemán Albert Hirschman. La tentativa de interiorizar *todas* las economías externas mediante la planificación de *toda* la industria procuraba aprovechar las reducciones de precios que desde ese sector se trasladaba a los sectores que utilizan esos productos como insumos. Pero el planteo tenía, según Hirschman, dos problemas: por un lado, implicaba una renuncia a la especialización, porque se proponía el crecimiento de todos los sectores de manera simultánea, aun de los menos productivos; por el otro, requería que todos los sectores obtuvieran economías de escala, es decir, redujeran sus costos fijos por unidad de producto. Para Hirschman, en cambio, podía darse un crecimiento desequilibrado, puesto que los desequilibrios a veces cumplen funciones positivas al corregir la evolución del proceso. Los “desequilibrios estratégicos” pueden promover la inversión y el crecimiento, ya que algunos sectores son más aptos para fomentar el crecimiento que otros y tienen mayores “efectos de arrastre”, como los sectores de bienes intermedios, debido a que generan efectos de arrastre “hacia atrás” sobre las industrias de bienes de capital, y “hacia adelante” sobre las industrias de bienes de consumo (Bustelo, 1998: 123). Por ejemplo, al aumentar las existencias de acero y reducir su precio, la industria siderúrgica facilitaba el desarrollo de otras industrias, como el ferrocarril –conexión hacia delante–; y, a su vez, podía tener una conexión hacia atrás con la industria del carbón, por lo que la expansión de la siderurgia elevaba la demanda de carbón, “tironeando” la demanda. Las conexiones hacia adelante operaban como “empujones” mientras que las conexiones hacia atrás operaban como “tirones” de demanda. El Estado debía considerar estas “conexiones” a la hora de formular una política económica con efectos sobre el desarrollo que buscara promover a uno u otro sector: a las industrias pesadas o a las livianas, al carbón o al acero, a los ferrocarriles o a la industria automotriz.

Como puede desprenderse del análisis presentado, en todos los casos –se trate del crecimiento “equilibrado” o “desequilibrado”– la estrategia a seguir por los países en desarrollo era la industrialización. Como este proceso no podía darse “espontáneamente” a causa de –según el enfoque que se adopte– obstáculos estructurales internos o por la división internacional del trabajo, debía ser impulsado por el Estado, o al menos implicar una fuerte participación de este en el proceso. Como bien señala Bustelo:

Para distribuir convenientemente la inversión entre todos los sectores de bienes de consumo (Rosenstein-Rodan o Nurske) o para concentrarla en un número reducido de sectores industriales, los que tuviesen más efecto de arrastre (Hirschman o Perroux), o

simplemente para superar el callejón sin salida del círculo vicioso de la pobreza (Nurske) o para controlar las actividades del sector exportador (que había que subordinar a los intereses de la industrialización), no se podía confiar en el libre funcionamiento del mercado (Bustelo, 1998: 128).

La idea central y el objetivo implícito de Rosenstein-Rodan, Nurske y sus seguidores era que la modernización podía hacerse de la misma manera que en los países de industrialización temprana. Sin embargo, ya en los años cincuenta esta idea era cuestionada por el estructuralismo latinoamericano y más tarde por otros enfoques, entre ellos por el de Alexander Gerschenkron. Su trabajo de 1962, *Atraso económico en su perspectiva histórica*, es un intento por explicar las razones del atraso económico, las características económicas que surgen en los países en desarrollo y cuáles debían ser las políticas a seguir por parte de los estados. En relación con este último actor, Gerschenkron sostenía que su intervención en la economía de mercado podía compensar la inadecuada provisión de bienes de capital, trabajo calificado, capacidad tecnológica y aptitudes empresariales comúnmente presentes en países en desarrollo; y establecía que cuanto mayor era el atraso económico en el país, mayor era la necesidad de intervención.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar la postura más claramente crítica de los enfoques sobre el desarrollo económico y la evolución del capitalismo en general, que a finales de los años cincuenta sentó las bases de lo que luego sería la “teoría de la dependencia”. El economista marxista Paul Baran escribe en 1957 *The Political Economy of Growth*, donde subraya que el capitalismo no puede garantizar un crecimiento económico indefinido y que el subdesarrollo no es una etapa previa al desarrollo sino justamente lo contrario, un obstáculo para su desenvolvimiento en los países de la periferia. El par desarrollo/subdesarrollo muestra las dos caras de la acumulación capitalista a escala mundial, que reserva el primero para los países “imperialistas” y condena al segundo a los países “dependientes” del Tercer Mundo, e instala así el viejo debate sobre las teorías del imperialismo de principios del siglo XX. En las economías centrales fue posible una acumulación originaria a partir de la apropiación por medios económicos y extraeconómicos de los excedentes de los países periféricos, que en ese momento eran transferidos por nuevas vías como la remesa de utilidades (Arndt, 1981: 129). Como veremos luego, su trabajo y su idea sobre la imposibilidad del desarrollo sostenido para la periferia tuvo influencia sobre numerosos pensadores latinoamericanos que se nuclearon en torno a las diversas teorías de la dependencia, especialmente sobre André Gunder Frank.

En la década inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial no era descabellado encontrar en la acción del Estado la fórmula para resolver los problemas del desarrollo económico, entendido como mero crecimiento económico o aumento del producto. La crisis de los años treinta había barrido la confianza en los mercados y la experiencia de los años de entreguerras habían llevado a las principales economías, además de la Unión Soviética, a convertirse en economías planificadas, con enormes resultados en términos de aumento del producto bruto. La confianza en la intervención del Estado ya no solo era necesaria para estabilizar el ciclo económico –como sugería el keynesianismo–, sino para inducir el crecimiento acelerado del producto.

## **T1 Los años sesenta: nuevas teorizaciones y nuevos roles para el Estado**

La década de 1960 fueron años de importantes debates en materia de desarrollo económico, y los aportes teóricos de estos años pueden agruparse en dos grandes grupos: por un lado, el compuesto por los aportes de Walt Rostow –que dividía en etapas sucesivas el desarrollo económico– y sus sucesores, como las contribuciones de Schultz y Becker y la introducción del concepto de capital humano; por otro lado, los teóricos que analizaban la situación desde el estructuralismo latinoamericano. A continuación se desarrollará brevemente los aportes de ambos grupos.

Tras varios años de teorizaciones sobre el desarrollo, aparece en 1960 la obra del profesor Rostow *Las etapas del desarrollo económico*, texto influido por el contexto de la Guerra Fría y destinado a desacreditar la experiencia soviética de planificación centralizada –atacaba también el pensamiento de Marx sobre el capitalismo y el desarrollo, que Rostow asociaba directa y linealmente con el régimen ruso–. Con ese fin, el profesor del Massachusetts Institute of Technology desarrolló la noción de “despegue” y consideró que el desarrollo económico era un proceso que se daba en cinco etapas sucesivas: la sociedad tradicional, las condiciones previas, el impulso inicial –el mencionado despegue–, la madurez y el consumo masivo de bienes y servicios; períodos que se sucedían con independencia de las características particulares de cada economía. Para Rostow, la principal característica de la sociedad tradicional era su “actitud prenewtoniana con relación al mundo físico”, por su concepción del mundo ligada al conocimiento de unas pocas leyes, donde el autor agrupa desde sociedades de la Europa medieval hasta las dinastías chinas. El pasaje desde esta primera etapa a la del “despegue” se describe de la siguiente manera:

Aunque el período de transición –entre la sociedad tradicional y el impulso inicial– fue testigo de grandes cambios en la propia economía y en el equilibrio de los valores sociales, el rasgo decisivo fue por lo general de índole política. Desde un punto de vista político, la construcción de un Estado nacional, centralizado y efectivo –fundado en coaliciones influidas por un nuevo nacionalismo opuesto a los intereses tradicionales sobre tierras regionales, a la potencia colonial o a ambos– constituyó un aspecto decisivo del período de las condiciones previas, y, casi universalmente, fue condición necesaria para el impulso inicial (Rostow: 1960: 19).

Por último, recalca también que “el impulso inicial (del despegue) tuvo que esperar la formación de capital social fijo, una oleada de desarrollo tecnológico en la agricultura y la industria, así como la aparición en el poder público de un grupo preparado para considerar la modernización de la economía como asunto trascendental y de gran categoría política”. Y luego agrega: “La estructura económica básica y la estructura social y política de la sociedad se transforman –en una o dos décadas– de tal manera que, en lo sucesivo, puede sostenerse con regularidad un ritmo de crecimiento” (Rostow, 1960: 20-21). Para alcanzar la madurez “parecen necesarios algo así como unos sesenta años” de tomar y sostener las medidas apropiadas, lo que habilitaba la era del gran consumo de masas.

La teoría de las etapas de Rostow, a pesar de su determinismo economicista y simplificador, cobró fama entre los teóricos y generó respuestas desde diferentes lugares. Gerschenkron realizó un estudio comparativo de las industrializaciones tardías para los casos de Alemania y Rusia en su libro de 1962 y concluyó que existen numerosos caminos hacia el desarrollo y que en cada contexto el proceso tomará rasgos particulares, lo que contradecía claramente las tesis de Rostow. Pero mientras la acumulación de capital físico obsesionaba a los teóricos del desarrollo como a los del crecimiento económico en la década de 1950, a inicios de los años sesenta Hans Singer movió el eje del análisis pasando el énfasis de la inversión en capital físico a la necesidad de concentrarse en la promoción del capital humano de los países como principal estrategia de desarrollo. En esa línea, fueron sin duda Schultz y Becker quienes marcaron a la educación como un factor determinante del crecimiento económico justamente porque es una “forma de capital”, que implicaba un costo y del cual se espera una renta. De esta forma, consideraban de manera análoga el desarrollo y el crecimiento económico. En las teorías del crecimiento económico los modelos de capital humano cobraron auge a partir de este momento y aún hoy persisten en dar cuenta mediante refinamientos matemáticos cada vez más

sofisticados de las potencialidades de la inversión en educación. Tanto en esta como en otras teorías, el rol del Estado en este punto no está claramente definido, y abarca un espectro amplio de posibilidades que va desde ser indispensable para la provisión de ciencia y técnica o de educación básica, hasta ser totalmente prescindible.

De forma paralela, durante estos años los principales organismos internacionales comenzaron a presentar sus diferentes visiones sobre la cuestión del desarrollo y a proponer las soluciones que creían necesarios para superarlos, en lo que constituye el segundo grupo de ideas desarrolladas en esta década. Tal fue el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las diferentes Comisiones Económicas de las Naciones Unidas. En 1961 las Naciones Unidas aprueban la Resolución 1707 que sostiene que el comercio internacional constituye el principal instrumento para el desarrollo económico. Economistas como Jacob Viner abogaban por la libertad de comercio y la disminución de restricciones al comercio y del uso abusivo de los instrumentos de política comercial. Por tanto, el Estado debía reducir el uso de los instrumentos de política comercial si quería impulsar el desarrollo económico a través del comercio. Las sucesivas rondas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), nacido en 1948, procuraban disminuir las restricciones que los gobiernos imponían sobre el sector externo, ya sea a través de aranceles, subsidios, cuotas de importación u otras barreras no arancelarias. Vale la pena recordar que durante los años cincuenta los teóricos del desarrollo precisamente cuestionaban el libre comercio, esgrimiendo las tesis de Singer-Prebisch que veían en él un obstáculo al desarrollo. Es cierto que las sucesivas “rondas” de negociación del GATT buscaban reducir las restricciones de acceso a los mercados que los países desarrollados imponían a los menos desarrollados. No obstante, el intercambio comercial más importante se seguía dando entre los países desarrollados y no se observaban concesiones en relación con los productos primarios, que contaban con elevados subsidios.

En los años sesenta también surgen las diferentes versiones de la teoría de la dependencia, inspiradas algunas de ellas en las ideas de Paul Baran y al calor de los procesos políticos latinoamericanos inspirados en la revolución cubana. Gunder Frank (1967) discute las ideas de Rostow sobre el desarrollo como un camino prefijado por etapas hasta alcanzar la meta de producción y consumo de masas típico de los países desarrollados de los años cincuenta. Para Gunder Frank el desarrollo capitalista induce al subdesarrollo de la periferia e incluso es su verdadera causa. La historia no se repite del mismo modo; las burguesías de la periferia no llevarán adelante la tarea histórica que llevó a Inglaterra o a otros países desarrollados a romper las viejas

relaciones sociales en dirección al capitalismo. Según Gunder Frank (1970), en América Latina esas clases son “lumpenbuesías” al servicio del capital externo y que no dan otra alternativa que el socialismo si se busca el desarrollo.

A diferencia del énfasis en los determinantes externos de la dependencia, Theotonio Dos Santos (1969) intentará distinguir diferentes casos de dependencia en función de las estructuras internas de las economías de la periferia y de la capacidad del Estado de ejercer el control sobre el capital extranjero y nacional. La posibilidad de mantener un control nacional sobre la acumulación también condiciona el pensamiento de otros autores de la dependencia como Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1969), quienes, a diferencia de los otros pensadores, avizoraban la posibilidad de desarrollo aun en condiciones de dependencia. Ellos participaban de un debate sociológico sobre las teorías de la modernización en las sociedades de América Latina e impugnaban el economicismo dominante en las posiciones que denunciaban el “imperialismo” del centro y, a la vez, admitían la posibilidad de alcanzar el desarrollo a partir de inversiones de capital externo y manteniendo el control de la acumulación. Su trabajo *Desarrollo y dependencia en América Latina* consiste en presentar diferentes opciones en un continuo que pasa desde el control nacional hasta la economía de enclave como expresión de niveles crecientes de dependencia. De acuerdo con Cardoso y Faletto, el Estado y las clases deberían ser estudiadas con mayor detalle, ya que aquel no sería un mero instrumento del capital sino que, en esa articulación de la explotación económica y la búsqueda de un consenso nacional, podía llegar a imponerse al capital nacional o transnacional.

Contemporáneamente, aparece una reformulación de los planteos de la CEPAL que, a diferencia de los autores citados, admitía la posibilidad de crecimiento económico por la vía de un desarrollo nacional. Entre sus principales exponentes se encuentran Celso Furtado, Aníbal Pinto, María Concepción Tavares y Osvaldo Sunkel. Estos autores exigían una mayor carga crítica a los teóricos de la CEPAL, quienes no podían superar la teoría neoclásica del comercio al sugerir que los beneficios en la periferia, aunque menores, eran beneficios al fin de cuentas. En América Latina el control nacional disminuía en lugar de aumentar, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) agravaba los problemas de balanza de pagos, aumentaba el desempleo y empeoraba la distribución de la renta en lugar de mejorarla. En lugar de la diversificación la economía adoptaba un sesgo industrial. En este contexto de crisis, es importante destacar que desde comienzos de esta década y hasta bien entrada la década siguiente se formularán en América Latina numerosas críticas –tanto teóricas como empíricas– a las políticas de sustitución de importaciones que se habían

empezado a aplicar unos años antes, así como a la intervención proteccionista del Estado.

En 1957, el estudio histórico de Celso Furtado, *El crecimiento económico de Brasil*, es el que señala no solo la desigual participación de los beneficios del desarrollo sino la situación de dependencia, dominio y explotación de los países periféricos por los países centrales. Por otro lado, el autor completa este trabajo con *Desarrollo y subdesarrollo*, de 1961, un trabajo cuyo principal objetivo es explicar las características del subdesarrollo –al que define como la existencia entre dos o más sectores de una economía de grandes diferencias en la acumulación de capital humano per cápita– y establecer los prerequisites del desarrollo, que implican fundamentalmente la formación de un excedente en los bienes que son exportados por el país, controlados y apropiados comúnmente por pequeños grupos económicos que luego deben reinvertirlo productivamente. Una política efectiva de desarrollo debía consistir en una planificación efectiva que redefina las tareas del Estado en dos planos diferentes: en primer lugar, en el “frente interno”, mediante la planificación como técnica administrativa, neutra y formal, esto es, la introducción de normas racionalizadoras y principios de organización similares a los del sector privado, que buscan obtener objetivos definidos con eficiencia. El segundo es el “frente externo” del Estado: racionalizar los procesos económicos para contribuir a la transformación de la sociedad, analizando la estructura de poder que respalda cada gobierno (Furtado, 1966: 120).

Para Furtado, el subdesarrollo es un proceso autónomo, no una etapa por la que necesariamente pasan los países desarrollados. La expansión del capitalismo europeo desde el siglo XIX en adelante se tradujo en la formación de economías duales, donde un núcleo capitalista pasaba a coexistir con una estructura arcaica. Ese núcleo estaba controlado desde afuera y nunca contribuyó a la modificación de estas estructuras (Furtado, 1968: 199). El subdesarrollo se caracteriza por la heterogeneidad tecnológica entre los departamentos o sectores de una economía. La disponibilidad de factores y recursos en las economías subdesarrolladas que sustituyen importaciones son incompatibles con la tecnología importada que prevalece en el mercado internacional. Se da un “desequilibrio al nivel de los factores”, entendido como un desajuste entre los factores productivos y la tecnología “en proceso de absorción” (Furtado, 1968: 208). Furtado retoma a Nurske cuando señala que no hay desarrollo sin absorción de la técnica moderna, pero esta requiere determinadas dimensiones de mercado que no se dan en los países subdesarrollados. La acción estatal en el plano económico se justifica porque el empresario individual no puede vencer solo la inercia de la estructura subdesarrollada. La planificación es el instrumento útil para superar el

dualismo estructural y eliminar el subdesarrollo (Furtado, 1968: 356). Para posibilitar el desarrollo, la acción del Estado debe disciplinar la demanda y controlar la transferencia de capitales y tecnología sin desnacionalizar la economía. Sin embargo, algunos años después Furtado llegará a la conclusión de que el desarrollo económico es un mito, ya que los niveles de desarrollo del centro no pueden ser llevados a la periferia. A mediados de los años setenta apunta que el proceso de “modernización” – esto es, el esfuerzo de los grupos que se apropian del excedente para reproducir las formas de consumo de los países centrales, y la consecuente colonización cultural– constituye el rasgo central de la dependencia. La inversión externa directa profundiza la dependencia pero no es la causa determinante. El crecimiento económico, lejos de traer desarrollo, tiende a perpetuar y agravar el subdesarrollo y las desigualdades (Cardoso, 1979: 36).

Por otro lado, el economista chileno Osvaldo Sunkel se pronunciaba por un desarrollo auténticamente nacional, concentrado en los sectores productivos básicos como el acero o la petroquímica –entre otros–, “sujeto al control multinacional latinoamericano”. La evolución histórica del capitalismo –el desarrollo global del sistema internacional– había dado lugar al subdesarrollo como su cara opuesta e invertida. Mientras Prebisch y la CEPAL resaltaban la dependencia por la vía del comercio, Furtado y Sunkel cuestionaban el papel de las multinacionales en la producción para el mercado interno, sobre todo en los países relativamente más desarrollados de América Latina, como la Argentina, Brasil, México y Chile (Arndt, 1981: 131-132).

En síntesis, los años sesenta representan un período de profundización de ciertas ideas surgidas en décadas anteriores, y de un enorme desarrollo en el ámbito de la discusión económica de América Latina. El rol del Estado es ambiguo para la teoría del desarrollo que, por un lado, sostenía un crecimiento “en etapas”, y por otro lado la discusión de los teóricos latinoamericanistas estaba sesgada por el desarrollo de ideas “estructuralistas”. Mientras unos abogaban por un Estado que protegiera al país de la prevalencia del capital extranjero en el sistema económico, los “dependentistas” implícita o explícitamente señalaban las deformaciones del capitalismo en la periferia y proponían el socialismo como alternativa, aunque la propuesta no tenía la misma fuerza que la crítica.

## **T1 Los años setenta: el Estado en el final de “los años dorados”**

A partir del trabajo de Dudley Seers de 1969, *The Meaning of Development*, surgió un consenso entre las instituciones internacionales del desarrollo sobre el hecho de que se había insistido demasiado en el crecimiento económico como algo asimilable al desarrollo. Este “error” generó que en la literatura sobre el desarrollo de los años setenta se asistiera a un énfasis inédito en los objetivos sociales de disminución de la pobreza y la desigualdad y de mejora de los indicadores de salud y educación, como las tasas de alfabetización, mortalidad infantil, entre otros. La OIT y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) procuraban realizar estudios sobre la desocupación en diferentes países. David Morse, de la OIT, proponía destronar al producto bruto interno (PBI) y hacer de la ocupación o el empleo el principal objetivo del desarrollo. Se recomendaba a los países en desarrollo – afectados por el uso de tecnologías inadecuadas, la importación y el “efecto demostración” del consumo occidental– a adoptar tecnologías intensivas en trabajo en la industria y en la agricultura, por ser más adecuadas a las “proporciones reales de los factores de producción” y a promover un desarrollo “hacia fuera”. Pocos años después, en 1972, el objetivo principal de los organismos internacionales pasó de la “desocupación” a la preocupación por la “equidad”, y era la desigualdad en la distribución del ingreso el centro de los planes de desarrollo, tanto para la OIT como para el BM. Finalmente, ante la constatación de la dificultad política que implicaba una redistribución de la riqueza, el eje se corrió hacia la pobreza, a eliminar la pobreza “incrementando la productividad de los pobres”, es decir, reducir la pobreza absoluta más que la relativa. Ello se obtendría al asegurar que la mayor parte del aumento del PBI se destinara a los pobres, “al 40 por ciento más sumergido” (Arndt, 1981: 109).

Estas ideas se formalizaron cuando en 1975 la OIT lanzó su propuesta acerca de las “necesidades básicas” en la Conferencia Mundial sobre Ocupación, que preparó el camino para que, sobre la base de *Ocupación, crecimiento y necesidades básicas* de 1976, se desarrollara hasta finales de la década una literatura específica al respecto. El nivel de vida mínimo abarcaba las necesidades de alimento, vivienda y vestido, el acceso a los servicios esenciales de salud y educación, así como un trabajo razonablemente remunerado. Como la pobreza en los países era en especial un fenómeno rural, la propuesta vino asociada con proyectos de desarrollo rural y comunitario, antes que con la planificación centralizada (Arndt, 1981: 112). Sin embargo, la escena de la economía mundial había cambiado mucho y la propuesta de estos organismos no tuvo acogida entre los países en desarrollo. El final de los denominados “años dorados del capitalismo” se manifiesta con la declaración de inconvertibilidad del dólar decretada por Nixon en 1971 y la Crisis del Petróleo de 1973, cuando los países petroleros agrupados en la Organización de Países

Exportadores de Petróleo (OPEP), muchos de ellos países en desarrollo, deciden aumentar unilateralmente el precio del petróleo por iniciativa de los países árabes en el marco del conflicto de Medio Oriente con Israel y los países occidentales.

Con los autores latinoamericanos enfocados centralmente en analizar los problemas de la ISI, en estos años los principales aportes provienen de los estructuralistas norteamericanos. Entre ellos podemos destacar al economista Hollis Chenery que, con un pasado neoclásico, se convierte en uno de los principales autores a la hora de analizar el rol del Estado. Su trabajo *Studies in Development Planning*, de 1971, es un compendio de artículos realizado por los estructuralistas más prominentes del momento y tiene como anhelo principal desentrañar los secretos de la planificación social y de mostrar con la mayor rigurosidad matemática posible las opciones que el Estado tiene en términos de política cuando en el proceso de desarrollo económico se producen cambios estructurales. Con este objetivo preciso, se analizan las variantes de políticas que pueden aplicarse en la planificación de la educación, el uso de recursos extranjeros y nacionales, el manejo de la ayuda extranjera, la complementariedad entre el trabajo y el capital, las economías de escala, los problemas de la inversión y la planificación de los desarrollos sectoriales. Para este autor, el proceso de cambio estructural se produce dentro del desarrollo económico con la suficiente regularidad como para justificar su inclusión al pensar los problemas económicos y la intervención del Estado.

Como se ha mencionado en la sección anterior, la versión dependientista de Gunder Frank fue continuada por el egipcio Samir Amin. Reconociendo que las formaciones sociales son diferentes en el centro que en la periferia, y apoyándose también en la teoría del intercambio desigual de Arghiri Emmanuel, aplicó los conceptos de dependencia y capitalismo periférico para África Occidental. Este explica el intercambio de bienes entre países del Norte y del Sur que incluyen cantidades de trabajo distintas, que se producen a valores iguales a pesar de las diferencias de productividad, y que los países en desarrollo solo pueden comerciar porque sus salarios tienden a ser proporcionalmente más bajos. Amin, en su trabajo *La acumulación en escala mundial*, de 1974, niega que los países subdesarrollados puedan asimilarse a los estados anteriores de los países desarrollados y propone desarrollar una teoría de la acumulación a nivel mundial en lugar de teorías del subdesarrollo. Las estructuras de la periferia no se corresponden con las de un centro retrasado en su desarrollo (Amin, 1975: 30). Amin analiza el desarrollo económico como un proceso global y sostiene que la acumulación del capital en los países centrales previene el desarrollo económico de los países de la periferia –probó esta hipótesis en un minucioso estudio sobre África y Medio Oriente–. Para el autor, la

solución a este problema no se centraba en el desarrollo sino en la “desconexión”, es decir, la ruptura de vínculos con la economía mundial; la persistencia del colonialismo se manifestaba en la virtual obligación de la periferia a concentrarse en la producción de materias primas agrícolas o minerales, dada la superior productividad del centro en el resto de las actividades. La ruptura con el mercado mundial necesariamente cuestiona las formaciones sociales de la periferia, que son objeto del “desarrollo del subdesarrollo”. Según Amin, los trabajos de los marxistas Paul Baran y Paul Sweezy eran válidos para analizar a los países centrales pero no suficientes para un adecuado conocimiento de la periferia capitalista. La tarea del Estado será la de la planificación del desarrollo, tanto de una estrategia global, con objetivos sectoriales coherentes con dicha estrategia, y a su vez la definición de proyectos macroeconómicos y políticas “parciales” (políticas de precios, de salarios, fiscales, etc.), coherentes con dichos objetivos sectoriales (Amin, 1975: 43).

Los enfoques neoliberales sobre la necesidad de un “Estado mínimo” cobran fuerza en estos años con los aportes de James Buchanan y Anne Krueger. En la visión del primero –Premio Nobel en 1986–, las opciones colectivas o sociales son interpretadas como el resultado de la agregación de decisiones de personas que tienen diferentes objetivos y ambiciones, pero que pueden ser agrupadas bajo el principio de que todas intentan maximizar sus fines, cualquiera sean ellos (Buchanan y Tullock, 1952). Y en el contexto de esta sociedad, el Estado debe limitarse íntegramente a proteger a las personas y sus derechos, sobre todo el derecho de propiedad, para permitir la maximización de los agentes económicos. En esencia, el Estado debería cumplir la clásica función que le asigna el pensamiento liberal: administración de justicia y garantía de los derechos individuales sin intervención en el mercado.

Krueger, por su parte, sostiene que en el seno del Estado los funcionarios públicos se aprovechan de su autoridad para repartir prebendas, subsidios y crear rentas públicas para favorecer a determinados grupos, lo que erosiona las fuerzas del libre mercado. Ello se produce mediante el otorgamiento de licencias, el racionamiento de divisas, la imposición de aranceles para favorecer a determinados sectores, sin dejar de mencionar las rentas y los beneficios personales que los funcionarios obtienen para sí (Krueger, 1974: 291-303). La apropiación de rentas públicas (*rent seeking* o corrupción) y la incapacidad de proveer bienes públicos serán los rasgos salientes que buena parte de los teóricos adjudican a los estados de los países subdesarrollados. Por último, en el trabajo de mediados de los años setenta, Krueger afirma que la evidencia empírica que puede obtenerse de India y Turquía muestra que las actividades de *rent seeking* son cuantitativamente importantes. Unos años más

tarde, la visión de Buchanan y Krueger es rescatada por el denominado Consenso de Washington, cuyo principal eje será la reforma del Estado.

La coexistencia de altas tasas de inflación y desempleo revelaban las fisuras del modelo de Estado keynesiano benefactor, allí donde se había erigido con éxito. Los países centrales verán caer las tasas de crecimiento después de dos décadas de crecimiento sostenido, al tiempo que el problema de la inflación se manifestaba como un aspecto fundamental e irresuelto de las políticas keynesianas. En este contexto se enfrentan dos corrientes. Por un lado, los enfoques liberales hacen blanco en el propio Estado desarrollista-benefactor, coronando críticas que habían comenzado durante la edad de oro. Por el otro, el ámbito de incumbencia del Estado se amplía a la planificación y al análisis social del desarrollo económico para los economistas heterodoxos. Por primera vez desde la Segunda Guerra, la teoría neoclásica lograba jaquear al keynesianismo.

## **T1 El ascenso de las teorías sobre el “Estado mínimo” durante los años ochenta**

La presente década fue testigo de tres fenómenos: el repliegue del enfoque estructuralista, la consolidación del enfoque neoliberal y los desarrollos teóricos alternativos. En relación con el primer fenómeno, la prédica neoliberal se consolida a partir de la llegada al poder de los regímenes conservadores de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña. El ataque al Estado se vuelve directo. Esta circunstancia, sumada a las propias dificultades de los modelos desarrollistas por dar respuestas adecuadas, precipita la entrada en escena de los enfoques neoliberales, que asignaban al Estado un rol marginal o prácticamente nulo en el proceso de desarrollo. Su acción será considerada no solo innecesaria sino contraproducente para el desenvolvimiento económico, y únicamente será justificable en situaciones de fallas de mercado.

En los años ochenta, el paradigma estructuralista de la CEPAL se vio obligado a hacer un balance crítico, a la luz de las dificultades en implementar los procesos de ISI, que de forma algo improvisada buscaba objetivos de corto plazo ligados al equilibrio de la balanza de pagos más que objetivos ambiciosos de largo plazo. Los problemas de balanza de pagos obstaculizaban el aprovisionamiento de divisas, aspecto que la CEPAL identificaba como un gran limitante del crecimiento antes que la falta de capital o un ahorro interno insuficiente (Rosales, 1988: 23).

En esta década, tres autores realizan aportes significativos que luego serán retomados por investigaciones de otras autorías. El primero de ellos es Pranab Bardhan que, con sus trabajos *Land, Labor and Rural Poverty: Essays in Development Economics* y *The Political Economy of Development in India*, ambos de 1984, presenta una aproximación interesante de la problemática del desarrollo sobre la base de un análisis empírico de la India. El primer trabajo analiza tres principales problemas que la India enfrenta para alcanzar el desarrollo económico: la tierra, el trabajo y la pobreza rural. El libro trata de la tenencia, el arrendamiento y la contratación de la tierra; del análisis de la oferta de trabajo, el desempleo y los determinantes de los salarios; y por último de la formación de la clase rural, la relación entre crecimiento y pobreza y entre esta última y la tasa de mortalidad. La principal virtud de esta obra consiste en su capacidad para bajar el análisis del desarrollo económico a los problemas concretos de la India. Por su parte, en *The Political Economy of Development in India*, Bardhan examina las restricciones que la India enfrenta para alcanzar el desarrollo económico; el objeto de análisis es el proceso político que gobierna la acumulación. En relación con la opinión del autor sobre el Estado, sostiene que este es continuamente “influenciado” por diferentes grupos de poder. En el caso concreto de este libro, el autor estudia tres clases propietarias que han manipulado el contexto del país para apropiarse de las instituciones de poder del Estado y que han logrado que estas operen a su favor. Sin embargo, el vínculo entre estas clases es conflictivo y debido a que ninguna de estas facciones es lo suficientemente fuerte como para imponerse a las restantes, los recursos del Estado suelen ser despilfarrados, porque suelen usarse para distintos fines. El autor finaliza dudando de la capacidad que tiene la democracia para resolver estos problemas.

La segunda autora que vale la pena rescatar por su influencia mundial es Joan Robinson, la economista de la Universidad de Cambridge que incursiona en la problemática del desarrollo en *Aspectos del desarrollo y del subdesarrollo* de 1979. Este trabajo aborda una amplia variedad de temas, como los problemas en la tenencia de la tierra, el desarrollo agrícola, la industrialización, el financiamiento externo y la producción de bienes primarios. El objetivo del libro es desafiar a la teoría neoclásica – práctica que hizo famosa a Robinson– y brindar elementos que sean útiles a la hora de analizar los problemas del desarrollo desde una visión cercana al marxismo. Desde esta perspectiva, el énfasis se encuentra en entender cómo se produce la apropiación y extracción de plusvalía, las características concretas que tiene el conflicto de clases y la distribución de los recursos y, además, de qué manera se manifiesta la explotación entre países de diferentes grados de desarrollo. Si bien en esta obra no aborda explícitamente la cuestión del Estado, de su análisis puede desprenderse que

este se encuentra sujeto a la lucha de clases y a la disputa que genera la extracción de plusvalía.

Por último, resulta transcendental destacar el aporte de Lance Taylor en su *Varieties of Stabilization Experience: Toward Sensible Macroeconomics in Third World*, de 1988, donde analiza en el marco del Instituto Mundial para la Investigación de la Economía del Desarrollo (WIDER, por sus siglas en inglés) la situación de 18 países que han seguido las recomendaciones del FMI y del BM. Si bien Taylor es un reconocido estructuralista que ha hecho aportes teóricos relevantes a dicha escuela, el presente estudio es importante en cuanto examina diversos casos empíricos y obtiene valiosas conclusiones. Las experiencias de los países son clasificadas en cuatro categorías: bonanza externa, estrangulación externa, políticas de estabilización ortodoxa con políticas regresivas de ingresos y políticas de estabilización heterodoxa con distribución del ingreso progresiva. La principal conclusión del trabajo es que las políticas aplicadas en el pasado podrían haber sido implementadas de un mejor modo, en tanto que los programas de estabilización del FMI y del BM no son óptimos ni para lograr estabilidad ni para lograr crecimiento y equidad distributiva en los países del Tercer Mundo (Taylor, 1988: 3). Para el autor, el Estado tiene un papel significativo que desempeñar ya que con su accionar debe ayudar a los países en desarrollo a lidiar con sus problemas estructurales.

Si bien en los años ochenta la teoría neoclásica da pasos decisivos hacia un consenso sobre la minimización del rol del Estado en el proceso económico —ampliado con creces en la década siguiente—, aparecen en estos años trabajos que se ocupan de analizar críticamente la experiencia concreta de algunos países y donde intentan rescatar que el uso de otras doctrinas económicas pueden conducir a mejores resultados que los experimentados por los países del Tercer Mundo.

## **T1 El triunfo del mercado durante los años noventa**

El comienzo de los años noventa recibe a la doctrina neoliberal en un momento de alza. Quienes defendían el paradigma neoclásico encuentran con la caída de la URSS su momento de gloria. El triunfo del mercado se considera una verdad a todas luces evidente y las políticas neoliberales de reducción del tamaño del Estado, privatizaciones, apertura comercial y financiera, desregulación y flexibilización de los mercados laborales se transforman en el común denominador de las políticas aplicadas por la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo, a mediados de la década las sucesivas crisis financieras y el éxito de un grupo de países del Sudeste

Asiático –que precisamente hicieron caso omiso de las recomendaciones del *mainstream*– obligaron a repensar las supuestas bondades adjudicadas al mercado por sus defensores más acérrimos. Podemos destacar en la década de los noventa tres elementos a tener en cuenta: la consolidación de la doctrina neoclásica, el repliegue de las otras doctrinas y el rol de las organizaciones internacionales y, por último, la discusión en torno al desarrollo de los países del Sudeste Asiático. A continuación se abordará en profundidad cada uno de estos elementos.

Las recetas neoliberales se van a concentrar en el denominado Consenso de Washington, expresión acuñada por John Williamson en 1989, quien resume el decálogo neoliberal en las siguientes medidas, consideradas sinónimo de un adecuado manejo de la economía y de las oportunidades de crecimiento: reducir el déficit fiscal (conseguir un superávit primario de varios puntos del PBI y tolerar déficits operativos de no más del 2% del PBI); establecer prioridades en el gasto público, que debe concentrarse en áreas capaces de generar altos rendimientos económicos; reformar el sistema tributario –que aumente las bases imponibles de los impuestos pero que se reduzcan las alícuotas–; liberar el sistema financiero para obtener tasas de interés reales positivas determinadas por el mercado; mantener tipos de cambio unificados –no múltiples– y competitivos; liberalizar el comercio –mediante la supresión de cuotas de importación, subsidios y una reducción de aranceles para alcanzar un mínimo que oscile entre el 10% y 20%–; fomentar la inversión extranjera directa mediante la supresión de las barreras a la entrada de empresas extranjeras; privatizar las empresas estatales; establecer un sistema jurídico que garantice los derechos de propiedad; e implementar políticas de desregulación –entendida en el sentido de eliminar o reducir las reglamentaciones que restringen la competencia.

Estas medidas involucraban directamente la reducción del tamaño del Estado y un profundo cambio en la orientación de su actividad. Así, el Estado –cuyo “gigantismo” era más bien fuente y causa que solución a los problemas del desarrollo– debía reducir su tamaño y su participación en la economía y dejar que los mercados actuaran libremente. Algunos años después, en 1996, el propio Williamson ratificará las medidas mencionadas y ampliará los objetivos, las implicancias y los matices de sus recomendaciones, y agregó dos nuevas medidas: la necesidad de fortalecer las instituciones –un banco central independiente y una mayor independencia del Poder Judicial– y realizar mejoras en la educación (Williamson, 1998: 60). En cualquier contexto y sin estudiar las particularidades de cada país, este recetario conducía –siempre en opinión de sus autores–, al desarrollo y a la consolidación de las economías de libre mercado propias de un capitalismo triunfante, donde el “efecto

derrame” del crecimiento reduciría los niveles históricos de desigualdad económica y social.

La caída de la Unión Soviética, el impulso a las ideas neoliberales del Consenso de Washington –entre otros factores– dieron nuevos bríos a la doctrina neoclásica, y su poder se hizo sentir también en el ámbito latinoamericano. Las nuevas circunstancias de la economía mundial, el fracaso económico de la década previa –la llamada “década perdida”– y la necesidad de considerar ciertas transformaciones recientes derivadas del cambio tecnológico llevaron a una revisión teórica encabezada por los trabajos de Fernando Fajnzylber y de un documento de la CEPAL inspirado en ellos, *Transformación productiva con equidad*, de 1990. Sobre la base de algunos de los debates originados en la economía evolucionista y neoschumpeteriana acerca de los sistemas de innovación, el “neoestructuralismo” de la CEPAL propondrá un nuevo tipo de industrialización que sea capaz de aprovechar los cambios tecnológicos para incorporarlos en los sistemas productivos y lograr simultáneamente los objetivos de crecimiento y equidad –“el casillero vacío” de Fajnzylberg–. Para ello, las políticas públicas deben ser diseñadas contemplando la adquisición de capacidades institucionales por medio del aprendizaje y la retroalimentación de los beneficios derivados de las políticas industriales, de innovación y de ciencia y tecnología. Se busca construir competencias de manera endógena para insertarse en una economía mundial basada en la producción deliberada de conocimiento como condición para el desarrollo.

La nueva economía institucional toma fuerza con los trabajos de Douglas North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* de 1990 y *The New Institutional Economics and Development* de 1992. Ambos trabajos tienen como objeto analizar el rol de las instituciones en el desarrollo económico, y la idea principal que ambos libros comparten es la incapacidad de la teoría neoclásica para explicar diferentes evoluciones económicas. El autor se pregunta cómo es posible la falta de convergencia de las instituciones de los países en desarrollo hacia la eficiencia institucional de los países desarrollados y profundiza su análisis de las instituciones para intentar identificar patrones útiles y establecer diferencias. Para North, las instituciones tienen tres aspectos principales: las reglas formales, las reglas informales y los procedimientos establecidos de manera directa; y en el análisis institucional radica la clave para entender cómo deben ser las instituciones.

Otra postura destacada en esta década es la del economista Peter Evans. En su análisis sobre la capacidad del Estado en promover el desarrollo se propone “suministrar un cuadro analítico de las características institucionales que diferenciaron a los estados que lograron mayor éxito en esta tarea respecto de los que no lo

lograron” (Evans, 1996: 531). Su posición, no obstante, resalta que existe una correlación en el accionar del Estado: aquellos que fueron capaces de promover un desarrollo industrial también son capaces de realizar un ajuste exitoso. El autor se apoya en autores clásicos de la sociología –Émile Durkheim y Max Weber– para fundamentar las conclusiones de su análisis. Evans distingue dos casos extremos, los “estados predatorios” y los “estados desarrollistas”, y casos intermedios. Un ejemplo de los primeros serían los estados africanos caracterizados a principios de siglo por Weber como “estados patrimonialistas”, donde prevalecen el personalismo y el pillaje en la cúpula de los gobiernos, con instituciones débiles y una fuerte imprevisibilidad de los contratos. Allí las decisiones “están en venta” para la élite privada y el Estado carece de autonomía. El autor define autonomía siguiendo –según él– los enfoques neomarxistas –estrictamente, aunque no la menciona, la obra de Nicos Poulantzas–, como “autonomía relativa” respecto de las demandas particulares de los capitalistas. La existencia de estos estados predatorios parece dar la razón, según Evans, a los neoliberales. Los estados desarrollistas del Sudeste Asiático, en cambio, contradicen los análisis de estos últimos, puesto que gozarían de las características propias de las burocracias weberianas, operando según reglas y normas establecidas, generando una administración pública eficiente, y donde, además de ello, los cargos se ocupan en función de los méritos, no por medio de prebendas, favores o nepotismo. Para el autor, la mejor prueba la constituye el Ministerio de Comercio Internacional de Comercio e Industria (MITI) de Japón:

Todas las descripciones del Estado japonés destacan lo indispensable que son las redes informales, externas e internas, para el funcionamiento del Estado. Las redes internas, sobre todo los *gakubatsu* o vínculos entre ex discípulos de las prestigiosas universidades donde se reclutan los funcionarios, son decisivas para la coherencia de la burocracia. Estas redes informales le brindan la identidad corporativa que, por sí sola, la meritocracia no podría darle. El hecho de que la competencia formal, más que los lazos clientelistas o las lealtades tradicionales, sea el principal requisito para ingresar a la red vuelve mucho más probable que el desempeño efectivo sea un atributo valorado por los leales integrantes de los diversos *batsu*. El resultado es una suerte de weberianismo reforzado, en el que “los elementos no burocráticos de la burocracia” refuerzan la estructura organizativa formal, más o menos del mismo modo en que los “elementos no contractuales de los contratos” de Durkheim refuerzan al mercado (Evans, 1996: 538).

El MITI sería una entidad cohesiva y excepcionalmente idónea, portadora de una relativa autonomía. Evans la denomina “autonomía enraizada” (*embedded*

*autonomy*), porque es “la contrapartida de la incoherente dominación absolutista del Estado predatorio y constituye la clave organizativa de la eficacia del Estado desarrollista” (Evans, 1996: 540). Luego aclara: “No se trata de una autonomía relativa, en el sentido estructural marxista de estar constreñido por los requerimientos genéricos de la acumulación de capital, sino que se trata de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas” (Evans, 1996: 547). Sin embargo, esta “autonomía enraizada” tiende a debilitarse con su propio éxito, ya que a medida que el capital privado se vuelve menos dependiente de los recursos fiscales, la influencia del Estado disminuye, como lo prueban las menores atribuciones del MITI en los años ochenta en comparación con las de los años cincuenta y sesenta. La defensa de Evans del “Estado como solución” es bastante endeble, puesto que según él mismo nada garantiza que el Estado desarrollista pueda satisfacer las metas sociales futuras: “Demostraron ser instrumentos formidables para impulsar la acumulación de capital industrial, pero muy probablemente deberían ser transformados si se pretende abordar con ellos los problemas y oportunidades generados por el éxito de su proyecto original” (Evans, 1996: 548).

Una vez establecido y consolidado el dominio de la doctrina neoclásica, los teóricos tenían un último objetivo para lograr prácticamente un consenso absoluto en la doctrina del desarrollo económico: explicar desde el paradigma neoclásico el desarrollo de los países del Sudeste Asiático. A continuación, se rescatarán brevemente las principales líneas de argumentación en el debate acerca del rol que había desempeñado el Estado en el desarrollo económico de los países del Sudeste Asiático.

De acuerdo con la explicación neoclásica, Taiwán y Corea inicialmente aplicaron políticas de ISI, pero al quedarse sin impulso, rápidamente estos países cambiaron a una política de libre mercado. Para ello introdujeron un tipo de cambio unificado y liberalizaron el comercio, y estas políticas ayudaron a estos países a aprovechar sus ventajas comparativas. El problema con esta explicación es que numerosos estudios (Taylor, 1988 y 1995; Amsden, 1994; Chang y Rowthorn, 1995) demostraron que esta imagen no era cierta, y que los países del Sudeste Asiático aplicaron numerosas políticas –fundamentalmente de protección a las importaciones– para facilitar el crecimiento y la consolidación de las industrias nacientes.

La respuesta neoclásica a estos estudios no se hizo esperar y luego de aceptar que estos países habían aplicado políticas de protección industrial, establecieron que estas no habían tenido efectos nocivos de distorsión debido a que el gobierno las

contrarrestó con la aplicación de subsidios a la exportación, lo que implicó un “virtual libre comercio”. Nuevamente, la respuesta heterodoxa comprobó que las políticas aplicadas no tenían nada de neutral y que, muy por el contrario, su resultado era diametralmente opuesto al libre comercio. Una vez más la ortodoxia contraatacó cuando el BM publicó su conocido reporte *El milagro del Sudeste Asiático* (1993). Dicho estudio incluía una cantidad mayor de países que formaban parte del Sudeste Asiático y aceptaba que el Estado había intervenido y que en algunos casos dicha intervención había resultado beneficiosa para el país. Sin embargo, sostenía que la política industrial aplicada por estos países había sido un fracaso de proporciones, con la excepción del caso de Japón. Asimismo, el BM sugería que la segunda generación de “tigres asiáticos” había crecido más rápidamente que la primera y que esta nueva generación no había aplicado las mismas políticas que sus predecesores, con lo cual ponían en duda que las políticas tomadas por los primeros tigres asiáticos fuesen las apropiadas para garantizar el desarrollo. Los críticos del trabajo del BM pusieron el énfasis en la inclusión de nuevos países bajo el ala del Sudeste Asiático y realizaron críticas a la metodología empleada para obtener dichas conclusiones.

Por último, el debate pasó de ser un debate acerca del rol del Estado para transformarse en un debate sobre la productividad. El principal referente por el lado de los economistas neoclásicos fue el Premio Nobel Paul Krugman, que mostró que el crecimiento de los países del Sudeste Asiático se debió casi exclusivamente a la acumulación de factores más que al crecimiento de la productividad, y predijo que sus economías alcanzarían en el corto plazo un alto en su crecimiento. La respuesta vino de la mano del economista coreano Ha Joon Chang, quien manifestó que hay numerosos estudios que contradicen las conclusiones de Krugman, y estableció que la historia económica revela que en las etapas iniciales del desarrollo económico, este depende más de la acumulación de factores que de incrementos en la productividad, y que esta última solo aumenta una vez que la acumulación de factores se ha llevado a cabo. Por ende, Chang expuso que la particularidad que Krugman intentaba establecer asociada exclusivamente a los países del Sudeste Asiático es común a todos los países desarrollados en su etapa de desarrollo.

En el contexto de estas discusiones, un rol sin dudas relevante fue desempeñado por el economista, ex jefe y ex vicepresidente del BM Joseph Stiglitz. Tras ser uno de los principales defensores de la economía neoclásica y de las políticas aplicadas en los años noventa por la mayoría de los países en desarrollo, plantea la necesidad de conducir los objetivos del desarrollo hacia un consenso post-Washington. Según dicho autor, las políticas del recetario demostraron ser incompletas e, incluso, equivocadas. Su postura no significaba una crítica sustantiva ni

sus recomendaciones un cambio radical en la posición acerca del rol del Estado, pero tenía la notable característica de provenir de una persona claramente identificada con las instituciones que venía a cuestionar. En la Conferencia Anual del WIDER de 1998 Stiglitz señalaba que “hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación: requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, por solo citar algunos aspectos no tratados en el Consenso de Washington” (1998: 691-721).

En 1996, Stiglitz había obtenido conclusiones muy optimistas para la teoría del desarrollo a partir de la experiencia de los países del Sudeste Asiático. Para Stiglitz, el milagro asiático introduce una tercera opción en una teoría del desarrollo económico que hasta el momento se había movido, según él, en el marco de dos paradigmas: uno centrado en el mercado y otro centrado en el Estado y la planificación. “Irónicamente, casi ninguno de los países industriales que tuvieron éxito siguieron estas dos estrategias extremas. Se trata de economías mixtas en las que el Estado desempeña un papel importante. La pregunta que corresponde formularse no es si el Estado debe cumplir algún papel, sino cuál y de qué manera puede desempeñarlo con mayor eficacia” (Stiglitz, 1997: 327). Siguiendo a Kenneth Arrow y Gerard Debreu, ya Stiglitz afirmaba en los años ochenta que los estados deben intervenir cuando la información es imperfecta y los mercados son incompletos. Los países en desarrollo, así como los países de la ex Unión Soviética, se habrían equivocado en querer corregir las fallas del mercado reemplazándolas por la planificación. Los países del Sudeste Asiático, en lugar de ello, las promovieron y utilizaron, limitando el rol del Estado a asegurar la estabilidad macroeconómica, regular el sistema financiero, colaborar con la inversión directa, generar un clima apto para la inversión privada y a instaurar mercados donde no existían. Las políticas industriales procuraban estimular diversos sectores así como desarrollar capacidades tecnológicas, crear capacidad de producción de bienes intermedios y promover las exportaciones.

La crisis financiera iniciada en 1997 con la devaluación de la moneda tailandesa –que en 1998 estremeció a los países del Sudeste Asiático y a la economía mundial– imponía una nueva evaluación de aquellas políticas y, de paso, de las recomendaciones del Consenso de Washington. Los países del Sudeste Asiático en crisis no mostraban signos de déficits presupuestarios ni de inflación, por lo que la causa de la crisis debía buscarse en otra parte. Para Stiglitz estaba en la exagerada adhesión a la liberalización financiera, que el Consenso de Washington fomentó: “la cuestión clave no debería ser la liberalización o la desregulación sino la construcción del marco regulatorio que asegure un sistema financiero efectivo”, lo que puede incluir “regulaciones crecientes que garanticen la competencia”. La información incompleta e

imperfecta son características –y constituyen problemas graves– de los mercados financieros. Las políticas de transparencia no son suficientes y se requiere “regulación y supervisión”. Stiglitz desarrolla una serie de argumentos sobre el sentido deseable de las reformas de los sistemas financieros que sería extenso reproducir –y que excede los objetivos de este trabajo–, pero podemos resumir sus ideas en su insistencia de un régimen regulador más sofisticado que una desregulación *per se* (Stiglitz, 1997: 328-329). Su énfasis regulador no se limita al sector financiero sino que lo extiende a los más diversos ámbitos de la política económica, desde la formación de recursos humanos hasta la transferencia de tecnología, asignando al gobierno el rol de “complementador de los mercados”, “emprendiendo acciones que hagan que estos funcionen mejor y corrigiendo las fallas de mercado”. La llave se encuentra, nuevamente, en mejorar las “capacidades del Estado”: “Esto significa no solo construir capacidades administrativas o técnicas sino instituir reglas y normas que provean a los funcionarios de los incentivos para actuar en interés de la colectividad, restringiendo a la vez la acción arbitraria y la corrupción” (Stiglitz, 1998:716). Vemos aquí nuevamente las huellas del discurso sobre la calidad de las “instituciones”, propio del nuevo institucionalismo, enfoque que desde los años noventa fue adoptado por los Informes sobre el Desarrollo Mundial del BM.

Agotado el furor por el éxito de los países del Sudeste Asiático, tras la crisis financiera de 1998, el siglo XXI debía encontrar un nuevo modelo a imitar, y pronto quienes estudiaban el desarrollo económico comenzaron a mirar con detenimiento a China y a India, cuyo crecimiento constante en los últimos veinte años pasó de ser sospechado de “exageración estadística” de los gobiernos a una visible realidad.

## **T1 Crisis y resurrección del Estado a comienzos del nuevo milenio**

A finales del siglo XX numerosos países en desarrollo llevaban varios años de aplicación de las políticas neoliberales. Si bien existen diferencias en cuanto a la profundidad de las políticas aplicadas por cada uno de los países, es claro que la mayoría de ellos aplicaron políticas ortodoxas y que los resultados no fueron los esperados. Poco a poco la insatisfacción fue ganando cada vez más adeptos y la respuesta desde los organismos internacionales fue sostener que las políticas aplicadas no habían sido suficientes, que no fueron implementadas a fondo y que seguían existiendo interferencias en las economías que prevenían a los mercados de funcionar idealmente. Por tanto, se aconsejó profundizar en la liberalización de

mercados y en la apertura económica y financiera, sugerencia que fue aceptada por un elevado número de países, con pobres resultados.

La reacción fue inmediata y pueden destacarse cuatro autoras y autores que encabezan en la actualidad la discusión en términos del rol que debe cumplir el Estado en el desarrollo económico. El primero de ellos es el economista de Harvard Dani Rodrik, que representa en buena medida la posición de los neoinstitucionalistas. Según él, “la idea de economía mixta es posiblemente la herencia más valiosa que el siglo XX lega al XXI en el reino de la política económica” (Rodrik, 2000:1). Un conjunto de instituciones caracterizan a los países industriales modernos: un banco central, una política fiscal estabilizadora, la legislación antimonopólica y regulatoria, la seguridad social y la democracia política. En el siglo XXI parece claro que los mercados y el Estado son “complementarios”, y pueden ser combinados de diferente manera; sin embargo, el autor reconoce que no estarían claras las implicancias prácticas de esto para diseñar estrategias de desarrollo.

Rodrik propone un listado de instituciones que servirían de apoyo al mercado: derechos de propiedad, instituciones regulatorias, instituciones para la estabilización macroeconómica, instituciones de seguridad social e instituciones para el manejo de conflictos. Esta lista no pretende ser exhaustiva o cerrada sino que está abierta al surgimiento de nuevas instituciones compatibles con una economía de mercado. Asimismo, los incentivos de mercado juegan un rol importante: incentivos de precios, crediticios o fiscales estuvieron presentes en todas las experiencias exitosas de desarrollo. No obstante, el autor advierte que se debe tener cuidado con proponer la libertad de mercado de modo irrestricto, puesto que según él los que liberalizaron parcial y gradualmente fueron los que obtuvieron mejores resultados. El énfasis en las instituciones es algo subrayado desde el Consenso de Washington ampliado por las “reformas de segunda generación”, lo que quedaría por aclarar es de qué manera se lograría la adecuación entre las reformas y las capacidades institucionales existentes. Este nuevo Consenso estaría operando en diferentes áreas:

Como resultado de la crisis asiática, por ejemplo, los programas del FMI en la región proscibieron una larga lista de reformas estructurales en la relación empresas-gobierno, en el área de bancos, en gerenciamiento empresarial, en cuanto a leyes de quiebras, instituciones del mercado laboral y políticas industriales. Un componente clave de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional es un conjunto de códigos y estándares –referidos a transparencia fiscal, política monetaria y financiera, supervisión bancaria, difusión de datos, organización y estructura del sector público y estándares contables– diseñados para su aplicación en todos los países, pero orientados especialmente a los países en vías de desarrollo (Rodrik, 2000: 10).

Para Rodrik, los países deben concentrarse en la construcción de las instituciones domésticas adecuadas para el desarrollo, ya que este depende más de una estrategia interna de crecimiento que de los mercados mundiales.

Joseph Stiglitz continúa con su línea crítica con relación al FMI y sus políticas. En su *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, de 2001, compila una serie de trabajos presentados en una conferencia organizada por el BM y agrega, además, la visión sobre el desarrollo que tienen nueve economistas ganadores del Premio Nobel. Este libro reúne trabajos en varias áreas del desarrollo económico: los objetivos del desarrollo, la evolución del pensamiento acerca de la pobreza, conflictos distributivos, acción colectiva y economía institucional. En este trabajo Stiglitz realiza junto a Shahid Yusuf un artículo donde expone los desafíos que se le presentan al desarrollo en el siglo XXI, agrupados bajo dos áreas: gobierno y regulación, por un lado, y manejo de recursos humanos y naturales, por el otro. Su crítica del Consenso de Washington se va modificando hacia problemas macroeconómicos y de índole gubernamental.

Otro autor destacado que ha hecho una gran contribución al desarrollo es Ha Joon Chang, quien mediante una sucesión de trabajos (Chang, 2002 y 2003) realiza un gran aporte a la teoría del desarrollo. Su objetivo en estas obras es analizar de qué manera los países que ocuparon la posición hegemónica mundial –primero Inglaterra y luego Estados Unidos– fueron capaces de hacerlo, y para ello revisa históricamente las políticas aplicadas por esos países cuando todavía no habían llegado a su posición de supremacía. Aunque su trabajo podría ser catalogado como de historia económica más que de desarrollo económico, sus implicancias para esta última disciplina son muy elocuentes. Chang encuentra que tanto Inglaterra como Estados Unidos lograron su desarrollo con políticas económicas totalmente opuestas a las de libre mercado y que, una vez que llegaron a las posiciones de élite, “patearon la escalera” –así denominó a uno de sus libros– e intentaron imponer en el resto de los países políticas de libre mercado. Para este autor, la principal enseñanza de la historia económica es que los países en desarrollo deben seguir las políticas que han aplicado históricamente los países desarrollados, opuestas a las defendidas por la tradición neoclásica. En este sentido, Chang sostiene que el Estado es un activo agente del cambio económico y su participación no solo debe estar relacionada con cuestiones sociales sino que debe influir activamente en las actividades económicas del país y en la planificación.

La cuarta autora importante para analizar el rol del Estado en el desarrollo es Alice Amsden, con su *The rise of “the rest”: Challenges to the West from Late-*

*Industrializing Economies* de 2001. La obra clasifica a los países en desarrollo en dos grupos: los sobrantes –países que han sido poco expuestos a la vida de la fábrica moderna y que no han sabido cómo diversificarse industrialmente–, y el resto – aquellos que tienen un mediano desarrollo en su capacidad industrial e ingresos per cápita razonables–. Amsden focaliza su análisis en el segundo grupo de países, constituido por China, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Taiwán, Tailandia, Argentina, Brasil, Chile, México y Turquía; y se propone explicar de qué modo han logrado proveer un quinto del total de manufacturas mundiales. Para ello, lo clasifica en dos subgrupos: integracionistas –que basan su estrategia de crecimiento en la atracción de capitales extranjeros– e independentistas –que buscan crear sistemas nacionales de innovación para crear “líderes mundiales” que desarrollen conocimiento propio– (Amsden, 2001: 25). De acuerdo con Amsden, este último subgrupo de países, en el que incluye a China, India, Corea y Taiwán, muestra las políticas económicas que deberían seguir los países en desarrollo para desarrollarse.

Producto de la crisis actual y de los efectos negativos de las políticas aplicadas, los nuevos aportes en materia de desarrollo intentan revelar, a partir no solo de la experiencia histórica de los países del Sudeste Asiático sino de los países desarrollados, que la aspiración al desarrollo está relacionada con un rol activo del Estado y con las condiciones que estos estados deben reunir para poder ayudar a los países a desarrollarse.

## **T1 Conclusiones**

El desarrollo es un proceso de resultado incierto, que asume muy diferentes formas en los distintos países. Al mismo tiempo, se trata de un proceso inherentemente desigual. La mayor parte de los teóricos del desarrollo coinciden en que se trata de un proceso contingente, donde no hay recetas mágicas. En algunos países el Estado contribuyó al desarrollo más que en otros, pero en ninguno estuvo ausente. La presencia del Estado no puede desconocerse, sea para promover el desarrollo o meramente para garantizar el orden existente y evitar el estancamiento. Si bien los teóricos pasan mucho tiempo analizando y comparando experiencias de diferentes países, cada país es único y su experiencia difícilmente extrapolable.

A lo largo de este trabajo se ha intentado señalar el rol otorgado al Estado en el largo recorrido de la teoría del desarrollo desde sus orígenes hasta nuestros días. En los comienzos, el énfasis en el rol impulsor del Estado venía acompañado del auge del pensamiento keynesiano, que había teorizado una salida de la crisis a través de dicha

intervención y que luego se propuso estudiar las posibilidades de obtener un crecimiento económico equilibrado a largo plazo. Las teorizaciones de Harrod, Domar y sus seguidores abonaban este camino.

Influidas en parte por el trabajo de Keynes, las teorías desarrollistas de los años cincuenta daban al Estado el lugar principal en el proceso, de la mano de Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurske, Hans Singer y Gunnar Myrdal. Tampoco es menor la influencia keynesiana en el estructuralismo latinoamericano de la CEPAL, donde el deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional justificaba la descripción de la economía mundial como un sistema “centro-periferia”, cuyas desigualdades podían morigerarse solo con la intervención del Estado sobre la estructura económica. Las tesis de Raúl Prebisch y sus seguidores fomentaron un intenso debate y permanecen aún hoy en los aportes neoestructuralistas como parte fundamental de la discusión. Sin embargo, su optimismo en la intervención del Estado viene disminuyendo desde los años ochenta hasta la actualidad, donde se encuentra bastante diluido su aporte original.

La corriente marxista también se expidió sobre el desarrollo económico y el rol del Estado, sobre todo desde los años cincuenta en adelante con las obras de Paul Baran y Paul Sweezy, que influyeron notablemente en las teorías de la dependencia. En los años sesenta, las obras de Gunder Frank, Theotonio dos Santos y Celso Furtado fueron atravesadas por el pensamiento marxista en la línea mencionada, así como también en los años setenta los trabajos de Cardoso y Faletto. No obstante estos reconocidos aportes, la discusión sobre el Estado en el marxismo se vinculaba más con la elucidación de su naturaleza que con el entendimiento de las tareas concretas que se deben llevar adelante en procura del desarrollo. Para muchos marxistas, la discusión acerca de lo que el Estado hace para favorecer o no el desarrollo económico debía ser precedida por el esclarecimiento de lo que es el Estado en el capitalismo, es decir, buscar su lugar y su relación con el proceso de acumulación.

La escuela neoclásica no tardó en expresar sus pareceres. En los años cincuenta, la teoría del crecimiento encuentra en el trabajo de Robert Solow los argumentos necesarios para mantener el predominio de los mercados en la asignación de los recursos económicos para garantizar la prosperidad. En los años setenta los trabajos de Anne Krueger y James Buchanan ponían en jaque la capacidad estatal para conducir el crecimiento. En la década siguiente, con el avance de los gobiernos conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña, la consolidación del enfoque neoliberal se contraponía con el retroceso de los teóricos desarrollistas en América Latina y la poca influencia del marxismo, asociado en buena medida con la crisis de la

planificación centralizada de la Unión Soviética. En los años noventa, con la caída definitiva de la URSS, los enfoques neoliberales consolidan la percepción de la necesidad de “reformular” el Estado siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington. Las recurrentes crisis en los países que siguieron las recetas neoliberales y el relativo éxito de países del Sudeste Asiático que hacían caso omiso de sus recomendaciones planteaban, a finales del siglo XX, una reconsideración de los diagnósticos y de las políticas propuestas. Así lo señalan entre otros los trabajos de Joseph Stiglitz y Alice Amsden.

Por último, los enfoques institucionalistas, en auge desde los años noventa, pretenden encontrar en las instituciones que caracterizan a los estados modernos las claves para el desarrollo económico. Ya no se trata de ver al Estado como una unidad sino como un conjunto de instituciones con lógicas diferenciadas cuya articulación puede garantizar el éxito del proceso. En este sentido, Douglas North, John Williamson, Peter Evans y Dani Rodrik se encargaron de caracterizar el rol que debía llevar adelante un Estado exitoso.

En suma, el lugar que se le otorga al Estado en las teorías del desarrollo económico muestra que su acción es ineludiblemente trascendental en la actividad económica. Negarle relevancia es desconocer los procesos históricos, sociales y económicos que caracterizaron al capitalismo desde sus propios orígenes. En el caso de los teóricos que creen que el Estado puede llevar adelante un proceso de crecimiento económico acompañado del desarrollo social de la población, el debate y los disensos se dan sobre cuáles son las tareas concretas que debería desplegar la institución estatal para conseguir o profundizar el anhelado objetivo del desarrollo económico.

## **T1 Bibliografía**

Aglieta, M. (1986), *Regulación y crisis en el capitalismo*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Amin, S. (1975) [1974], *La acumulación en escala mundial*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Amsden, A. H. (1994), *Asia: The next giant, South Korea and late industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.

——— (2001), *The rise of “the rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies de 2001*, Nueva York, Oxford University Press.

Arndt, H. W. (1981), *Desarrollo económico. La historia de una idea*, Buenos Aires, Rei Argentina.

- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, Oxford University Press.
- Baran, P. (1969), *La economía política del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica.
- y P. Sweezy (1972), *El capital monopolista*, México, Siglo XXI Editores.
- Bardhan, P. (1984), *The Political Economy of Development in India*, Nueva Delhi, Oxford University Press.
- (1987), *Land, Labor and Rural Poverty: Essays in Development Economics*, Nueva York y Nueva Delhi, Columbia University Press.
- Buchanan, J. y G. Tullock (1952), *The calculus of consent: Logical Foundations of Constitutional democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Bustelo, P. (1998), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Síntesis.
- Cardoso, F. H. (1979), “El desarrollo en el banquillo”, Documento DEE/D/24/e, México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.
- y E. Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Chang, H. J. (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.
- (2003), *Globalization, Economic Development & the Role of the State*, Londres/Nueva York, Zed Books.
- y R. Rowthorn (1995), *The Role of the State in Economic Change*, Oxford, Clarendon Press.
- Chenery, H. B. (1971), *Studies in Development Planning*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Domar, E. D. (1946), “Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment”, *Econometrica*, vol. 14, N° 2, abril, The Econometric Society, pp. 137-147.
- Dos Santos, T. (1969), “El nuevo carácter de la dependencia”, en Matos Mar, J. (comp.), *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*, México, Amorrortu.
- (1997), “O papel do Estado num mundo em globalização”, Anales del I Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.
- Dosman, E. (2001), “Los mercados y el Estado en la evolución del ‘manifiesto’ de Prebisch”, *Revista de la CEPAL*, N° 75, diciembre.

- Evans, P. (1996), "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, vol. 35, Nº 140, número extraordinario, enero-marzo, Buenos Aires, IDES, pp. 529-562.
- Furtado, C. (1961), *Desarrollo y subdesarrollo*, Río de Janeiro, Fondo de Cultura Económica.
- (1966), *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*, Buenos Aires, Eudeba.
- (1968), *Teoría y Política del desarrollo económico*, México, Siglo XXI Editores.
- (1975), *El desarrollo económico. Un mito*, México, Siglo XXI Editores.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Gunder Frank, A. (1963), *América Latina: subdesarrollo o revolución*, México, Era.
- (1967), *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina: estudios históricos de Chile y Brasil*, Nueva York, Monthly Review Press.
- (1970), *Lumpenburguesía: Lumpendesarrollo*, Santiago de Chile, Prensa Latinoamericana S.A.
- , C. Real de Azúa y P. Gonzales Casanova (1969), *La sociología subdesarrollante*, Montevideo, Aportes.
- Harrod, R. F. (1939), "An Essay in Dynamic Theory", *The Economic Journal*, vol. 49, Nº 193, marzo, Blackwell Publishing for the Royal Economic Society, pp. 14-33.
- Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- (1968), "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, Nº 1, pp. 1-32.
- (ed.) (1981), *The Rise and Decline of Development Economics in Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, MA, Cambridge University Press.
- Keynes, J. M. (1997), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Krueger, A. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, vol. 64, Nº 3, pp. 291-303.
- Krugman, P. (1996), "Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico", *Desarrollo Económico*, vol. 36, Nº 143, octubre-diciembre, Buenos Aires, IDES, pp. 715-731.
- Kuznets, S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, vol. 45, Nº 1, pp. 1-28.

- Lewis, A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supply of Labour", *Manchester School of Economics and Social Studies*, vol. 22, Nº 2, mayo.
- (1955), *The Theory of Economic Growth*, Homewood, IL, Richard D. Irwin.
- Lundvall, B.-Å. y B. Johnson (1994), "Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional", *Comercio Exterior*, Nº 8, agosto.
- Myrdal, G. (1956), *An International Economy: Problems and Prospects*, Nueva York, Harper & Brothers.
- (1972), *The Challenge of World Poverty*, Londres, Penguin.
- Nelson, R. (1993), *National Innovation System*, Nueva York y Londres, Oxford University Press.
- (1994), "The co-evolution of technology, industrial structure, and supporting institutions", *Industrial and Corporate Change*, vol. 3, Nº 1.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1992), *The New Institutional Economics and Development*, St. Louis, Washington University.
- Nurske, R. (1952a), "Some International Aspects of the Problem of Economic Development", *American Economic Review*, vol. 42, Nº 2.
- (1952b), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Blackwell.
- Ocampo, J. A. (1998), "Mas allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, diciembre, Nº 66.
- Polanyi, K. (1992) [1944], *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1949), "El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas", Santiago de Chile, CEPAL.
- (1950), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo", *Estudio Económico de América Latina 1949*, Nueva York, Naciones Unidas, pp. 3-89.
- (1981), *El capitalismo periférico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Reinert, E. (2006), "El rol de las tecnologías en la creación de países ricos y países pobres: el subdesarrollo en un sistema schumpeteriano", en Borello, J., V. Robert y G. Yoguel (eds.), *La informática en la Argentina*, UNGS/Prometeo.
- Robinson, Joan (1981) [1979], *Aspectos del desarrollo y el subdesarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Rodrik, D. (2000), "Estrategias de Desarrollo para el Próximo Siglo", Institute for Developing Economies, Japan External Trade Organization, enero, Chiba, Japón.
- Rodrik, D. (2000), "Estrategias de Desarrollo para el Próximo Siglo", presentación en la conferencia "Developing Economies in the 21st Century", Institute for Developing Economies, Japan External Trade Organization, enero, Chiba, Japón.
- Rosales, O. (1988), "Balance y renovación en el balance estructuralista del desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL*, N° 34, Santiago de Chile.
- Rosenstein-Rodan, P. (1957), *Notes on the Theory of the Big Push*, Cambridge, Center of International Studies, MIT.
- Rostow, W. (1960), *Las etapas del crecimiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schumpeter, J. (1942), *Capitalismo, socialismo y democracia*, México, Aguilar.
- (1978), *Teoría del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Seers, D. (1969), "The meaning of Development", *XI World Conference of the Society for International Development*, Nueva Delhi.
- Singer, H. W. (1950), "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, vol. 40, N° 2, pp. 473-485.
- (1989), "El desarrollo en la posguerra. Lecciones de la experiencia de 1945 a 1985", *Comercio Exterior*, vol. 39, N° 7, México.
- Solow, R. (1972), "El cambio tecnológico y la función de producción agregada", en Mueller, H. G. (1972), *Lecturas de macroeconomía*, Madrid, CECSA.
- Stiglitz, J. E. (1997), "Algunas enseñanzas del milagro del Sudeste Asiático", *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 147, octubre-diciembre, Buenos Aires, IDES, pp. 323-349.
- (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 151, octubre-diciembre, Buenos Aires, IDES, pp. 691-721.
- (2001), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Stulwark, S. (2003), "El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia", Informe de Investigación N° 16, Instituto de Industria, UNGS.
- Sunkel, O. (1989), "Institucionalismo y estructuralismo", *Revista de la CEPAL*, N° 38, Santiago de Chile.
- Taylor, L. (1988), *Varieties of Stabilization Experience: Toward Sensible Macroeconomics in Third World*, Oxford, Clarendon Press.

——— (1995), *The Rocky Road to Reform: Adjustment, Income Distribution and Growth in Developing Countries*, Cambridge, MA, The MIT Press.

Williamson, J. (1998), “Revisión del Consenso de Washington”, en Emmerij, L. y J. Núñez (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.