Globethics Repository



Legados, política y consenso desarrollista [Legacies, political and developmental consensus]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Boschi,Renato;Gaitán,Flavio
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-15 07:23:19
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/217872

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 224, noviembre-diciembre de 2009, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

Legados, política y consenso desarrollista

Renato Boschi / Flavio Gaitán

¿Cuáles son las condiciones para la adopción de estrategias de desarrollo en América Latina en tiempos posneoliberales? Luego de una breve discusión sobre desarrollo y crecimiento económico, el artículo examina el rol de las instituciones y las elites políticas en la capacidad de generar proyectos nacionales sustentables, y analiza el rol de los actores empresariales y sociales. No existe la posibilidad de un retorno del Estado omnipresente del pasado, pero tampoco es posible seguir negando el rol del sector público como ocurrió durante los 90. En definitiva, una propuesta de desarrollo nacional requiere el concurso de todos los sectores relevantes como requisito ineludible para revertir la desigualdad y la marginalidad de América Latina.

Introducción

En los últimos años se observa en América Latina el surgimiento de gobiernos caracterizados por su rechazo a las políticas neoliberales y la defensa de una mayor intervención del Estado en la órbita económica. Este giro ideológico ha revitalizado la discusión sobre la nueva agenda pública y ha puesto el desarrollo nuevamente en el centro del debate, abriendo a su vez un espacio novedoso para la política.

Renato Boschi: Ph.D. en Ciencia Política por la Michigan State University; profesor del Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) y de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG); coordinador del Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC). Ex-vicepresidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política.
Flavio Gaitán: candidato a Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ); investigador del NEIC. Docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA).
Palabras claves: desarrollo, política, inclusión social, América Latina.

En este artículo se analiza la importancia de las instituciones y la política para la elaboración de una nueva agenda de desarrollo y para la generación de un ámbito propicio para la puesta en marcha de los vectores de tal agenda. Consideramos el desarrollo como un proceso endógeno, de carácter social, económico y político, que se da dentro de los Estados nacionales en permanente puja de poder con otros Estados, regiones y organismos multilaterales, lo que genera una tensión permanente y de difícil resolución. Por otro lado, antes que disminuir la importancia de la política, el desarrollo la potencia, teniendo en cuenta que los ejes constituyentes de cualquier proyecto que se torne hegemónico deben trasladarse al ámbito nacional en forma de leyes, reglamentaciones y formatos de políticas públicas. En ese sentido, las elites no pierden su importancia estratégica y la política conserva poder decisorio[1].

Estado y vectores de desarrollo

En América Latina, los estudios sobre desarrollo y subdesarrollo se multiplicaron estimulados, desde la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), por el pensamiento estructuralista, para luego afrontar un ocaso tras la crisis de los modelos de sustitución de importaciones. El giro en la orientación ideológica de la gran mayoría de los gobiernos de la región, en parte como respuesta a la crisis económica y de legitimidad que provocó el proyecto neoliberal, revitalizó la discusión sobre conceptos claves en el campo de los estudios sobre desarrollo, como el papel del Estado y de los actores económicos, políticos y sociales en los proyectos socioeconómicos, la relación entre política y economía y el rol de las instituciones, entre otros.

El cambio de época y la conquista del poder por parte de partidos y coaliciones que centran su gobierno en la revitalización del aparato estatal han dado lugar al surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo que, aun cuando recupera elementos del discurso estructuralista de posguerra de la Cepal[2], es claramente diferente: combina el valor de la intervención estatal con un respeto por la estabilidad monetaria, en gran parte producto del temor al retorno a la espiral inflacionaria

1. Eli Diniz: «Depois do Neoliberalismo, Rediscutindo a Articulação Estado e Desenvolvimento no Novo Milenio» en *Ponto de Vista* Nº 2, 9/2008, disponible en <http://neic.iuperj.br/pontodevista/>.
2. R. Boschi y F. Gaitán: «Gobiernos progresistas, agenda neodesarrollista y capacidades estatales: La experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile» en Maria Regina Soares de Lima: *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*, IUPERJ, Río de Janeiro, 2008.

que sufrió la región durante la década de 1980. En abierta oposición a la idea neoclásica que niega el espacio del Estado nacional apelando a supuestos actores racionales que procuran maximizar individualmente beneficios, el discurso neodesarrollista revitaliza el aparato estatal como agente principal del desarrollo.

Este discurso se nutre tanto del debate académico como de las experiencias históricas. En cuanto a la fractura epistémica que se produce, se asienta en una oposición entre los defensores de la visión neoclásica y un nuevo discurso aún en formación. Los primeros plantean una naturalización de la perspectiva ortodoxa de maximizar beneficios por la vía del mercado, insistiendo en la tesis de que los pobres resultados en materia de crecimiento se deberían a que las reformas no avanzaron lo suficiente. El discurso opuesto enfrenta críticas tanto desde los sectores neoclásicos, autistas ante los pobres resultados de las experiencias neoliberales, como desde la izquierda radical, escéptica en relación con la posibilidad de recuperar las capacidades estatales como factor de desarrollo.

Se observa, de este modo, una aparente contradicción entre una perspectiva favorable al mercado, comúnmente asociada a la eficiencia económica y apoyada en un discurso que defiende la rigidez de la estabilidad monetaria, y una tradición desarrollista, vinculada a la necesidad de recuperar la capacidad y autonomía del Estado. Pero en este punto subsiste también una diferencia central respecto del desarrollismo clásico: el rol que debería ocupar el aparato estatal en la nueva perspectiva de desarrollo es mucho más acotado que el papel que le reservaba la visión desarrollista clásica, ya que, con escasas excepciones, el Estado renunciaría a ocupar un lugar en la esfera de la producción.

Varios son los aspectos claves de la nueva agenda. La diversificación de la matriz productiva y el acceso a nuevos mercados de exportación son algunos de esos ejes. Aun cuando el comercio «fronteras adentro» constituye 80% de las transacciones mundiales, se reconoce que el comercio externo es un vector necesario del desarrollo. Asimismo, es prioritaria la inversión en ciencia y tecnología y en sistemas de innovación, área en la que se tiende a combinar sistemas de financiamiento público y privados. Si bien ciertos países (notablemente Brasil y en menor medida México y Chile) han logrado avances en ciencia y técnica, la distancia de la región con los países centrales continúa siendo abismal. Las políticas de capacitación y entrenamiento laboral y, fundamentalmente, las medidas

de protección e inclusión social son quizá el diferencial de izquierda de esta nueva etapa desarrollista en formación. La necesidad de integrar por medio del empleo y las políticas sociales a los más de 182 millones de pobres de la región es una deuda a reparar que forma parte de la agenda desarrollista.

Continuidad de la trayectoria, legados y posibilidades de desarrollo

El reconocimiento de los vectores de una agenda de desarrollo es apenas un primer paso. Ingresar en una trayectoria de desarrollo implica explorar una variedad de opciones que no necesariamente llevan a una ruptura radical con los caminos transitados anteriormente, teniendo en cuenta que, en todos los casos, los legados condicionan la elección de alternativas[3].

En la perspectiva institucionalista, el éxito en la adopción de un nuevo marco institucional depende del contexto y de las trayectorias históricas que habrían configurado el Estado nacional y las instituciones en cada país[4]. La generación de ciclos virtuosos de desarrollo estaría vinculada, entre otros factores, a un proceso de depuración institucional que operaría por medio de la instauración de instituciones capaces de reducir los costos de transacción y aumentar la eficiencia. En el caso de América Latina, significa considerar el escenario post-reformas de mercado.

Pese a la tendencia a generalizar las experiencias de América Latina de las últimas décadas, no ha habido un modelo único de ajuste neoliberal, sino diferentes alternativas de implementación de procesos de apertura al mercado. Así, por ejemplo, podemos encontrar un neoliberalismo con coordinación estatal en el caso chileno, que esconde procesos complejos que distan de la práctica antiintervencionista con la que suele asociarse esta experiencia. En Argentina, el proceso de implementación del ajuste estructural fue radical, asentado en una ortodoxia neoliberal con regresión productiva y la desarticulación del modelo intervencionista de posguerra alcanzó niveles muy profundos.

3. Ver Robert Boyer: «How and Why Capitalisms Differ» en *Economy and Society* vol. 34 Nº 4, 2005, pp. 509-557 y Bruno Amable: *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
4. Douglass North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990 y «Economic Performance Through Time» en Mary C. Brinton y Víctor Nee: *The New Institutionalism in Sociology*, Stanford University Press, Stanford, 1998.

Uruguay y Brasil constituyen ejemplos de un menor grado de penetración del ajuste neoclásico, por lo cual podemos referirnos a un modelo de desarrollo con ortodoxia macroeconómica antes que a un modelo neoliberal clásico.

Se puede afirmar que los países que menos avanzaron en las reformas estructurales, que han conservado mayores grados de libertad para implementar una agenda neodesarrollista, son aquellos que fueron renuentes a copiar modelos como una doctrina ecuménica y siguieron caminos propios. Lo mismo puede decirse de las diferencias entre cada Estado para revertir las crisis de crecimiento o para dar el salto en los niveles nacionales de desarrollo de ciertos países asiáticos como China (que está llevando a cabo su propia transición al capitalismo) o Malasia[5]. De hecho, el surgimiento de los denominados «tigres asiáticos» ha sido analizado como una dinámica en la que convergen la decisión de las burocracias de crear elites orientadas al mercado y la capacidad de los mercados para establecer una interrelación con las burocracias estatales, superando procesos históricos como la predación y el militarismo[6].

El análisis de las experiencias y de la importancia de los legados institucionales en la superación del círculo vicioso que caracterizó a los países de la región no es simple. En principio, se trata de establecer el puente entre el elemento común, marcado por la importancia de las instituciones *vis-à-vis* el marcado rol regulador de los Estados nacionales, y las diferencias. Si bien las experiencias exitosas de desarrollo de la segunda posguerra muestran que las instituciones del Estado cumplen un rol clave en la generación de condiciones propicias para el desarrollo socioeconómico, la forma en que es posible construir instituciones –y su importancia– no ha sido aún suficientemente analizada.

Las posibilidades de construcción y permanencia en el tiempo de dichas organizaciones representan un problema considerable, pues la

5. Como señalan Dani Rodrik y Ethan Kaplan, Malasia enfrentó la crisis asiática con recetas alternativas a las propuestas por los organismos internacionales de crédito y logró mayores tasas de recuperación en un menor lapso que aquellos que adhirieron al manual de la comunidad internacional. Ver D. Rodrik y E. Kaplan: «Did the Malaysian Capital Controls Work?» en Sebastian Edwards y Jeffrey A. Frankel (eds.): *Preventing Currency Crises in Emerging Markets*, University of Chicago Press, Chicago, 2002.
6. Peter Evans: «Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation» en Mathew Lange y Dietrich Rueschemeyer (eds.): *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2005.

posibilidad de crearlas dista de ser fácil[7]. En principio, las instituciones son más que reglas de juego y procedimientos que deben cumplirse. Su vigencia depende de la posibilidad de regular el comportamiento individual o colectivo e incorporar valores, preferencias y expectativas de seres humanos que se encuentran en interacción.

En ese sentido, es necesario ampliar el análisis y establecer una división entre el plano estrictamente económico y los factores de orden político que configuran, en conjunto, las alternativas de desarrollo. Estos factores son ampliamente enfatizados en la literatura que explica el supuesto milagro de los países del Sudeste asiático como un proceso que ha combinado señales del mercado, burocracias eficientes y democracia como instrumentos de control mutuo, junto con otras variables de naturaleza institucional, como ciertas ventajas comparativas en los caminos de desarrollo. Se debe, en definitiva, avanzar en el conocimiento de las condiciones de posibilidad de proyectos desarrollistas para los países de la región.

Política y consenso desarrollista

La cuestión es compleja y se relaciona con la posibilidad de lograr que las instituciones de gobierno internalicen una orientación desarrollista en su funcionamiento cotidiano, con el objetivo de poner en marcha ciclos virtuosos de crecimiento y distribución equitativa de la renta. La posibilidad de implementación de un modelo de desarrollo, en el plano concreto del funcionamiento de las instituciones, se relaciona con el análisis en profundidad del nexo entre las variables económicas y políticas. Se trata de tender puentes de diálogo entre la economía y la política. En ese sentido, la capacidad de contar con un aparato burocrático-administrativo fuerte continúa siendo clave en la generación de las posibilidades de transitar por la ruta del desarrollo.

El Estado nacional es el actor clave en la generación de una dinámica desarrollista. El funcionamiento del conjunto de estructuras y procedimientos del aparato estatal, en el contexto de un sistema capitalista, está inserto en una dinámica pautada por la interacción de actores colectivos y grupos de interés tanto del capital como del mundo del trabajo, y por el modo en que se definen las metas y los medios para lograr el

7. D. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, cit.

objetivo básico de desarrollo económico. Las alternativas en pugna, pese a que a menudo parecen limitadas, son múltiples. También los instrumentos para el logro de metas de crecimiento son variados. Pero la elección de un determinado conjunto de instrumentos genera reposicionamientos e implica la posibilidad de movilizaciones de apoyo social, la formación de coaliciones de soporte, la difusión de valores favorables a las diferentes opciones y la organización de la acción colectiva en diferentes formatos institucionales (partidos políticos, asociaciones gremiales, sindicatos, entre otros).

La cuestión pasa por dilucidar cómo es posible poner en movimiento el aparato de Estado y generar un proyecto de desarrollo incluyente. Peter Gourevitch afirma que las crisis cíclicas del capitalismo dan lugar a cambios en los caminos transitados por ciertos modelos de política económica y que la naturaleza de Estado resultante depende de dichas elecciones y de la posibilidad de que estas se constituyan en un modelo dominante[8]. Si la relación neodesarrollista se está construyendo sobre los pilares de aquello que los exégetas neoclásicos destruyeron durante el periodo neoliberal, se trata de entender cómo desandar esos caminos y generar un consenso virtuoso en torno de la idea de desarrollo nacional.

Y en este proceso, la relación entre las ideas y la praxis es clave. Es necesario tener en cuenta que la agenda neodesarrollista no es aún la opción vencedora. La comunidad epistémica que proclama la apertura al mercado y responsabiliza por los fracasos de los proyectos de los años 90 a la falta de profundidad de las reformas implementadas es aún amplia. En el caso específico de la ideología neoclásica, la permanencia en el tiempo aparece como una resistencia por vencer: cuanto más tiempo permanecen las ideas dominantes, más difícil resulta instaurar un cambio de pensamiento. De hecho, en Chile, donde el pensamiento neoclásico apareció temprana y radicalmente, la coalición de gobierno que emergió del proceso de democratización encontró en la adhesión social a la economía neoclásica un corsé ideológico. En Brasil, donde el neoliberalismo fue un proyecto tardío y de una aplicación parcial, subsisten expresiones de un Estado desarrollista fuerte. Aunque las elites empresariales se aglutinaron rápidamente en apoyo del

8. *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Cornell University Press, Ithaca, 1986.

neoliberalismo, la profundización del modelo desarrollista había generado sectores más críticos de la apertura. Posteriormente, durante el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se fortalecieron las críticas a los fundamentos de la estabilidad monetaria, como las altas tasas de interés, los elevados superávits primarios y, principalmente, la alta carga tributaria. Así parece existir, ya desde el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, una cierta preferencia por un modelo de corte más desarrollista, que está centrado en la necesidad de inversiones productivas y en infraestructura, aunque valora la estabilidad como un bien público[9].

El punto es reconocer que, más allá de los limitantes de la inserción periférica de los países de la región en el sistema mundo, el desarrollo continúa siendo un proceso endógeno y, en ese sentido, descansa en la posibilidad de generar un proyecto nacional, que debe contar con el concurso de los diversos actores sociales (empresarios, trabajadores, políticos, técnicos de gobierno). La implementación de una agenda desarrollista y la generación de instituciones estables son resultado de acuerdos amplios que requieren el consenso de los actores representativos de la vida social, política y económica. Estos acuerdos deben ser respetados por los participantes, contar con la colaboración de los diversos sectores y lograr una relativa estabilidad y durabilidad en el mediano y largo plazo. De este modo, el sistema político se convierte en una variable clave. Los diversos mecanismos de canalización del conflicto son centrales en la posibilidad de generar armonía entre los intereses en pugna.

En principio, como se puede observar en el análisis de cualquier proyecto socioeconómico, una alternativa implica la elección entre distintas opciones en la que los diferentes actores y grupos sociales resultan afectados de modo diferencial. Como hemos afirmado, los proyectos generan reacomodamientos en la estratificación social: así como contarán con el apoyo de los grupos favorecidos o que más empatía tengan con la propuesta, serán también rechazados por aquellos que lo perciban como algo negativo[10]. De este modo, la existencia de puntos de inflexión y, consecuentemente, de nuevos puntos de equilibrio deseables

9. E. Diniz y R. Boschi: *A Difícil Rota do Desenvolvimento: Empresários e a Agenda Pós-neoliberal*, UFMG / IUPERJ, Belo Horizonte-Río de Janeiro, 2007.
10. Enzo Faletto: «La Cepal y la sociología del desarrollo» en *Revista de la Cepal* Nº 58, 4/1996; Uwe Becker: «Open Systemness and Contested Reference Frames and Change: A Reformulation of the Varieties of Capitalism Theory» en *Socio-Economic Review* vol. 5 Nº 2, 2007.

depende de las coaliciones de apoyo a una plataforma desarrollista posneoliberal. La mayor o menor capacidad de los sistemas políticos para hacer frente a las situaciones de conflicto y generar consensos en torno de un cierto núcleo básico es una característica central en todo modelo de desarrollo.

Se destaca aquí una dimensión relativa a la gobernabilidad en términos de la naturaleza de las coaliciones que llegan al poder y buscan implementar una plataforma desarrollista. En este plano existen diferencias entre los contextos nacionales. Los factores político-institucionales, claves en la configuración de los regímenes productivos, pueden marcar diferencias desde el punto de vista del desempeño económico.

La naturaleza de la coalición política incluye no solo a los actores que se encuentran coyunturalmente en el gobierno, sino el marco más amplio del sistema político (pluralismo, fragmentación, división de poderes, etc.). La diferencia más significativa radica en la posibilidad o no de propiciar las condiciones para generar cooperación. Se observaría así una oscilación pendular entre experiencias centradas en proyectos consensuados, con los partidos políticos como mediadores del juego político, y aquellas en que la característica distintiva es la exclusión del otro como actor legítimo de la arena político-partidaria, la debilidad de los partidos formales y la política como herramienta de mediación de intereses.

Al respecto, se observan en América Latina diferencias notables que abarcan desde sistemas relativamente estables hasta experiencias que niegan toda legitimidad a las coaliciones de gobierno. Las diferencias están definidas por el tipo de modelos partidarios, la cantidad y calidad de los actores intervinientes en el juego político y el rol de las instituciones en la mediación de intereses. Por un lado, se encuentra un grupo formado por Ecuador, Venezuela y Bolivia[11], cuya característica más saliente es la dificultad de canalizar los conflictos a través de las instituciones políticas. Existe una negación, por parte de ciertos sectores sociales, de la legitimidad de los presidentes en ejercicio, sumada a una imposibilidad de formar un eje opositor coherente, estable y con chances de constituirse en opción cierta de gobierno. Los actores no

11. En principio, estos países constituirían un eje que reivindica, al menos en el plano discursivo, alternativas de tipo socialista para sus gobiernos y que se expresa en la constitución de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

políticos suelen quedar insertos en una dinámica de suma cero, en el que la representación de intereses asume perfiles particularistas. Un segundo conjunto de países, entre los que se podría incluir a Uruguay, Chile, Brasil y Colombia, combina un sistema partidario que presenta alternancia en el ejercicio del poder, una cierta legitimidad de los actores en el juego político y un rol activo del parlamento. Argentina y Perú representarían casos intermedios: pese a que no se niega la legitimidad de los actores en el gobierno, la calidad de las instituciones políticas es baja y, adicionalmente, no parece existir una oposición fuerte con posibilidades de constituirse en opción de gobierno.

Entendida como canalización de conflictos y acto de creación de puentes de diálogo entre alternativas en pugna, la política necesita de reglas de juego claras que involucren no solo a los actores políticos sino también, especialmente, a los económicos y del mundo del trabajo. Una propuesta de desarrollo en el marco de un sistema capitalista en permanente competencia y evolución, que lleva a los Estados a una fuerte puja por recursos, inversiones, tecnología y capital humano, precisa inexorablemente de un empresariado fuerte[12].

La respuesta de *autonomía enraizada* no estaría dada solo por la cooperación entre empresarios, trabajadores y sector público, sino por el modo en que el Estado puede establecer esta cooperación. La dinámica subyacente a la coordinación entre Estado y mercado se ve afectada por la existencia de mecanismos de planificación y de coordinación entre ambas esferas y, en segundo lugar, por la efectiva capacidad de implementación, lo que nos lleva a preocuparnos por las capacidades estatales. De hecho, la posibilidad de una propuesta desarrollista implica un acuerdo básico entre política y economía, o entre actores económicos y políticos. La cuestión no es solo que la administración pública preste atención a las señales del mercado, sino que sepa cuándo son positivas y se reserve el poder de control y coordinación. Solo si dichas señales funcionan como un nexo positivo en la distribución de bienes públicos y preferencias de los usuarios, podrán mejorar el desempeño de las instituciones públicas[13].

Esta mayor imbricación entre el empresariado y un núcleo burocrático autónomo y altamente capacitado es clave para explicar la trayectoria

12. E. Diniz y R. Boschi: *A Difícil Rota do Desenvolvimento: Empresários e a Agenda Pós-neoliberal*, cit.
13. P. Evans: ob. cit.

virtuosa de ciclos de crecimiento relacionada con el menor avance de las reformas estructurales. La resistencia de las elites burocráticas, empresariales y sindicales ha sido un factor crucial en los países con reformas neoliberales tardías y acotadas. Frente a los casos de Argentina y Chile, donde la privatización fue casi total, en Brasil la venta de la empresa Vale do Rio Doce, presentada como un emblema de la administración de Cardoso, debió enfrentar la resistencia de sectores empresariales y actuó como un freno al avance de futuras privatizaciones. La cuestión pasaría por dilucidar por qué la oposición en Argentina no fue efectiva en frenar las privatizaciones.

En Brasil, la existencia de una agencia de desarrollo como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el aislamiento de la entidad respecto a las presiones privatistas se explicarían también por el perfil de las elites políticas y económicas. Pese a la afirmación recurrente de un cambio en la orientación del BNDES durante el periodo neoliberal, en el cual pasó a funcionar como agente de financiamiento de las empresas participantes en los procesos de privatización, la dirección mantuvo el objetivo de generación de empleo como una línea de continuidad no interrumpida. Esto es, la creación de puestos de trabajo permaneció como norte para la organización.

En cualquier caso, el empresariado es clave para la constitución de una plataforma desarrollista. Algunos autores enfatizan las modalidades de relación entre el sector empresarial y el Estado como un factor explicativo del éxito de ciertas experiencias de desarrollo. Al analizar las asociaciones de interés del empresariado en países del Este asiático y de América Latina, estos estudios muestran que el desempeño económico está fuertemente relacionado con la colaboración entre los grupos de interés del sector privado y el Estado, en la medida en que las asociaciones de clase contribuyen a corregir las fallas del mercado, además de ser funcionales en la solución de problemas de coordinación[14].

También en este aspecto la historia ocupa un lugar clave. El corporativismo, entendido como formato de representación de intereses contrapuesto a la democracia liberal, con un control implícito de la clase obrera, ha tenido también un efecto positivo en la cooperación entre sectores

14. Ben Schneider y Sylvia Maxfield: *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Ithaca, 1997; B. Schneider: «Varieties of Semi-articulated Capitalism in Latin America», trabajo presentado en el encuentro APSA, Chicago, 2005, mimeo.

sociales. Las diversas experiencias corporativistas, en sus diferentes variantes, movilizan la cooperación de los empresarios y los trabajadores con el Estado y generan una toma de posición de los empresarios y de los trabajadores. En América Latina ha habido diferentes experiencias de corporativismo fuerte (México, Brasil) o débil (Chile, Venezuela), que generaron diferentes trayectorias o modelos de transición para el fortalecimiento del empresariado[15]. En ciertos casos, el corporativismo estatal fue central para contar con un empresariado fuerte (México, Perú); en otros, se ve una fragmentación corporativa y empresarial (Brasil, Argentina); finalmente, existen casos de corporativismo débil y hegemonía empresarial (Chile, Venezuela). En todos los casos, como ha sido analizado[16], la estructura de representación de las asociaciones empresariales[17] constituye un activo importante en el momento de conformar la identidad colectiva del sector privado frente al Estado.

Conclusiones: la incertidumbre y el proceso desarrollo

Aun cuando se reconozca el papel de las instituciones en la generación de las condiciones para un acuerdo nacional en torno de la idea de desarrollo nacional; incluso analizando las capacidades burocráticas de los Estados para potenciar las ventajas y oportunidades que representa la actual coyuntura, el desarrollo dista de ser una idea clara. Por ello es importante dar un paso hacia la micropolítica pública, hacia el comportamiento de los actores económicos y sociales y los decisores políticos con capacidad de influir en las políticas claves de la nueva agenda.

Los imponderables son una parte nodal en las experiencias desarrollistas. Estos elementos no cognoscibles tienen muchos significados y su importancia puede variar a lo largo del tiempo. El descubrimiento de dos enormes

15. R. Boschi: «Democratización y reestructuración del sector privado en América Latina» en *Síntesis* vol. 22, 7-12/1995.
16. R. Boschi: «Democratización y reestructuración del sector privado en América Latina», cit.; E. Diniz y R. Boschi: «O Corporativismo na Construção do Espaço Público» en R. Boschi (comp.): *Corporativismo e Desigualdade: A Construção do Espaço Público no Brasil*, Rio Fundo / IUPERJ, Río de Janeiro, 1991.
17. El grado de organización y fortalecimiento de las asociaciones empresariales ha sido clave también en el avance de los procesos de ajuste estructural. Por ejemplo, las privatizaciones avanzaron mucho menos en el caso brasileño en parte por haber sufrido oposición de sectores organizados que consiguieron atenuar su impacto. Frente a la fragmentación del empresariado argentino, la mayor organización de sus pares brasileños, caracterizados por el fuerte pragmatismo y organizados en asociaciones corporativas, logró morigerar las reformas, a pesar de que estas impactaron diferencialmente sobre distintos segmentos de la industria.

yacimientos de petróleo en aguas jurisdiccionales de Brasil, que podrían convertir al país en una potencia exportadora, es un ejemplo de estas condiciones no previstas. Si bien el hallazgo es producto de una decisión estratégica de inversión en la diversificación de la matriz energética, su existencia no es predecible. En ese sentido, la incertidumbre está presente en todo proceso desarrollista y el desarrollo puede ser también producto de ciertas decisiones no planeadas. La actual experiencia brasileña, que muestra un crecimiento robusto de la economía y un proceso aún lento de reversión de las históricas desigualdades sociales, era algo impensado hasta hace poco tiempo.

Por otra parte, el desarrollo es un proceso de largo plazo. Solo en la medida en que ciertas políticas permanecen en el tiempo pueden constituirse en una dinámica exitosa. El atraso o la mejora relativa en un momento determinado no garantiza la estabilidad de la trayectoria. Por ejemplo, Argentina, a mediados de siglo xx, se encontraba en una posición relativamente mejor que el resto de los países de la región e incluso algunos países europeos, pero no ha podido dar el salto en un proceso de desarrollo.

La historia de América Latina muestra claramente el papel que el Estado puede tener en los procesos de desarrollo y, por otro lado, la cuestión principal e irrenunciable de reducción de las desigualdades como una fuerza estructurante de la dinámica desarrollista. En este espacio entre el Estado y la superación de las desigualdades heredadas se da la dinámica del desarrollo. Solo el fortalecimiento del aparato estatal puede actuar como factor que supere las desigualdades históricamente construidas en un proceso de desarrollo inclusivo que extienda el bienestar a la totalidad de la población. En ese sentido, la creación de un mercado interno que genere un proceso de integración de los sectores marginados es una tarea pendiente.

La necesidad de los Estados, especialmente aquellos situados en la periferia y la semiperiferia mundial, de afrontar las condiciones del sistema internacional es un punto de inflexión respecto de las condiciones a adoptar. No existiría, de hecho, posibilidad de una vuelta al rol omnipresente del Estado, sin tener en cuenta los imperativos de la estabilidad macroeconómica, planteando una ruptura con los factores que la vuelven posible. Tampoco sería factible, por el contrario, seguir negando el rol del Estado en las condiciones de desarrollo, como lo demuestran los pobres

resultados de las reformas económicas de los 90, no solo en términos estrictamente económicos sino, especialmente, sociales. En definitiva, una propuesta de desarrollo nacional, con el concurso de los sectores relevantes, es un requisito ineludible para desandar los siglos de alta desigualdad y la marginalidad escandalosa que han caracterizado a América Latina.

Bibliografía

Boschi, Renato: «Elites y desarrollo en América Latina: Trayectorias recientes en Chile y Brasil», trabajo presentado en la conferencia «Elites y Desarrollo en América Latina», UNAM, México, DF, octubre de 2007.

Boschi, Renato: «Capacidades estatales y políticas de desarrollo en Brasil: Tendencias recientes» en Manuel Alcántara Sáez y Carlos Ranulfo Melo (eds.): *La democracia brasileña: balance y perspectivas para el siglo XXI*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2008.

Diniz, Eli y Renato Boschi: *Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do Desenvolvimento Brasileiro*, Editora da UFMG, Río de Janeiro, 2004.

North, Douglass: *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton, 2005.

DEBATE AGRARIO

Noviembre de 2009 Lima Nº 44

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS: Reflexiones sobre desarrollo rural y estrategias de desarrollo: Exploración de sinergias, erradicación de pobreza, **Cristóbal Kay**. Contienda y ambigüedad: Minería y posibilidades de desarrollo, **Anthony Bebbington, Leonith Hinojosa, Denise Humphreys-Bebbington, María Luisa Burneo y Ximena Warnaars**. La reforma agraria en el Perú, **Fernando Eguren**. ¿Tierras ociosas o productivas?: El impacto y el significado cultural de la agricultura indígena de la Amazonía peruana, **Constanza Ocampo-Raeder**. Conflictos en la Amazonía: Un análisis desde la ecología política, **Julio C. Postigo y Mariana Montoya**. Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas**, Fernando Eguren, Laureano del Castillo, Zulema Burneo**. ADEMÁS: Publicaciones recibidas y sitios web sobre Amazonía.

Debate Agrario *es una publicación del CEPES: Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú. Tel.: (51-1) 433-6610. Fax: (51-1) 433-1744. Correo electrónico: <cepes@cepes.org.pe>.*