

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

LICENCIATURA EN ECONOMÍA
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN
TRABAJO FINAL

LAS CAPACIDADES DEL ESTADO Y SU IMPLICANCIA EN LAS
POLÍTICAS ECONÓMICAS

LA IMPORTANCIA DE LAS CAPACIDADES BUROCRÁTICAS PARA
UNA PARTICIPACIÓN EFICIENTE DEL ESTADO EN EL PROCESO DE
DESARROLLO ECONÓMICO
EL CASO ARGENTINO

GORDILLO, SONIA ÉRICA
Legajo: G-2803/7

DOCENTE A CARGO DE LA COMISIÓN: GORBÁN, PABLO
1º Cuatrimestre de 2019

Resumen

A diecinueve años de haberse iniciado el siglo veintiuno, los debates en torno al rol del Estado en el desarrollo económico no pueden seguir estando en los extremos, ya sea el de las pasadas experiencias socialistas o el de las experiencias capitalistas más neoliberales.

Ante la evidencia empírica de cómo las capacidades burocráticas han tenido un rol clave en el proceso de desarrollo del Japón y los tigres asiáticos, esta investigación se propone determinar si la Argentina cuenta con las mencionadas capacidades, y cuáles de las características institucionales de nuestro país han significado un obstáculo a lo largo de nuestra historia para alcanzar un grado mayor de desarrollo económico. Luego de una breve introducción se presenta el marco teórico seleccionado para el estudio. A continuación se analizan ciertas características de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo en función de las categorías teóricas elegidas.

El capítulo IV se ocupa del caso argentino, haciendo una breve descripción de su proceso de desarrollo y de sus características institucionales.

Los capítulos V y VI muestran las conclusiones a las que se arriba luego del análisis histórico realizado en base a las fuentes seleccionadas.

Índice

Resumen.....	1
I. Introducción.....	3
II. Marco Teórico: La burocracia estatal, su relación con el sector privado y el desarrollo económico.....	4
III. Análisis comparado: Países desarrollados y países en vías de desarrollo	7
IV. El desarrollo económico en la Argentina	12
4.1 Historia económica y política Argentina. Breve reseña	12
4.2 El desempeño institucional en Argentina.	14
V. Resultados de la investigación.....	15
VI. Conclusión	17
VII. Bibliografía	18
Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación (1997). Informe sobre el desarrollo mundial.	18
VIII. Anexo.....	19

I. Introducción

A diecinueve años de haberse iniciado el siglo veintiuno, los cambios en los paradigmas tecnológicos, la globalización de los mercados de bienes y servicios y la amplitud y profundidad de los mercados mundiales de capitales han multiplicado a gran escala las posibilidades de producción de los países centrales. Sin embargo, los países de la periferia o países en vías de desarrollo, continúan en una trayectoria de avances y retrocesos en cuanto a los modos de alcanzar un nivel de desarrollo que les permita saldar la deuda que tienen con los sectores más pobres y desamparados de sus sociedades.

A lo largo de la historia se han desarrollado diversos conjuntos de teorías económicas que han convalidado la praxis política. Cuerpos teóricos puestos al servicio de intereses políticos, utilizados como justificación para la ejecución de planes económicos. A este respecto llama la atención la certidumbre con la que algunos economistas se expresan a la hora de plantear las causas del desarrollo y el conjunto de políticas necesarias para alcanzarlo, cuando la realidad presente e histórica demuestra que no están tan claros los contenidos de un programa de "éxito".

Las economías de planificación, luego de su auge en los años 40 y 50, con el tiempo tuvieron que abrir paso a los mercados. *La experiencia de los sistemas socialistas basados en la planificación centralizada (la URSS y los países que siguieron su modelo) implicó claros recortes de las libertades de los ciudadanos, incluso en aquellos casos (Hungría, Polonia) en los que se introdujeron elementos del sistema de mercado* (Cuadrado Roura, 2006, P. 25).

Las economías capitalistas tuvieron un Estado protagonista en el siglo veinte siempre que hubo guerras o crisis globales.

En los años ochenta predominó la visión del Estado como una figura que debía desentenderse y desvincularse de las actividades del mercado, considerado en sí mismo eficiente y capaz de generar desarrollo económico, visión que se profundizó con la llegada del Consenso de Washington en el año 1989, a partir del hito de la caída del muro de Berlín.

Por citar un ejemplo bastante reciente, la crisis financiera de los Estados Unidos del año 2008, es una de las muestras que nos han dado los mercados de su fragilidad y capacidad de daño cuando se excluye al Estado de todas las posibilidades de participación que tiene, más allá de la seguridad interior y exterior y la protección de la propiedad privada. Es importante recordar que todas las crisis económicas suelen dejar marcas estructurales en las economías, como la movilidad hacia abajo en las clases sociales y el incremento del número de personas pobres e indigentes.

El caso Argentino es paradigmático, su potencial teniendo en cuenta recursos naturales y humanos no es despreciable, sin embargo, desde la última dictadura militar a la fecha, atravesamos ciclos políticos que nos mantienen cautivos de un espiral permanente de gobiernos de raigambre ortodoxa seguidos de aquellos denominados "populistas", todos ejecutando políticas públicas y planes de administración de corto plazo (o de plazo "político"), impidiendo la formación de un proyecto de desarrollo de largo plazo que incluya a una mayor parte de la población.

En la actualidad en la Argentina el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza es del 23,4%, porcentaje equivalente al 32,0% de las personas. Dentro de este conjunto se distingue un 4,8% de hogares indigentes que incluyen el 6,7% de las personas. La desocupación alcanzaba para fines del año 2018 al 9% de la población, sin tomar en cuenta los datos del subempleo y el empleo informal. Para el mismo período el coeficiente de Gini alcanzaba el 0.434 (Fuente: INDEC). El gobierno actual, de marcado corte neoliberal, defendió e implementó desde su asunción en el año 2015 el modelo del ajuste, del "achicamiento" del Estado, de la plena confianza en el poder de los mercados y de la reprimarización de la estructura productiva. A meses de finalizar el mandato del actual presidente Mauricio Macri, las consecuencias del modelo están a la vista: estanflación,

pérdida de puestos de trabajo, caída del salario real, aumento de la pobreza y la indigencia; todo ello, sin la supuesta contrapartida del incremento de las inversiones privadas que se daría como consecuencia de adoptar un modelo “amigable con los mercados”.

Esto demuestra que las teorías tradicionales que identifican por completo el rol del Estado o el rol de los mercados como motores del desarrollo, no han mejorado los indicadores macroeconómicos con relación a éste. Y es que quizás, más que mucha/poca intervención estatal, la clave está en las capacidades estatales, esto es, en el poder que tiene un Estado para diseñar y ejecutar eficientemente un conjunto de políticas públicas que permita transformar la estructura productiva, especialmente en los países subdesarrollados. Por este motivo es importante repensar el rol del Estado y sus capacidades, el rol de los mercados y la importancia de la participación ciudadana, no ya como unidades protagonistas, sino teniendo en cuenta la combinación de los tres elementos de manera armónica.

Presentado el contexto teórico y empírico en el que se desarrolla el presente trabajo, cabe preguntarse: ¿Cómo se construye un Estado desarrollista en el orden mundial actual? ¿Cuáles son las características de las burocracias de los países desarrollados? ¿Qué características de los elementos de la tríada Estado-Mercado-Sociedad Civil de la República Argentina han significado obstáculos para el desarrollo? ¿Hacia dónde deben apuntar los cambios en el Estado si se tiene como objetivo el desarrollo económico de largo plazo en un mundo globalizado?

Antes de iniciar la investigación pertinente para responder a estas importantes preguntas se supone por hipótesis que los principales obstáculos para el funcionamiento armónico de los elementos de la tríada en el caso Argentino son: la debilidad de las instituciones, la falta de nexos eficientes públicos-privados y la falta de participación ciudadana en la toma de decisiones referidas al establecimiento de prioridades en las necesidades de la población, condición sine qua non para armar cualquier canasta de proyectos sociales de inversión.

II. Marco Teórico: La burocracia estatal, su relación con el sector privado y el desarrollo económico

Antes de exponer la literatura utilizada como marco teórico del presente trabajo, es necesario definir un concepto fundamental para esta investigación: el Estado. ¿Qué es el Estado? Friedrich Engels responde a esta pregunta en el libro “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado” (Engels, 2006, p. 146): *“Así, pues, el Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad; tampoco es “la realidad de la idea moral”, “ni la imagen y la realidad de la razón”, como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del “orden”. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado”*.

De dicha definición pueden extraerse algunas ideas. En primer lugar, queda clara la existencia de la sociedad como condición para la existencia del Estado, y de esta forma se evidencia la primera relación entre ambas nociones. Luego el autor expone los conflictos intrínsecos de la sociedad y, llamado el Estado a resolverlos, la relación se invierte y se vuelve recíproca. Por último, Engels habla de un proceso de separación entre la sociedad y el Estado, en este trabajo se analizará qué implicancias tiene para el desarrollo de una sociedad dicho grado de separación.

Habiendo definido lo que en el marco de esta investigación se entiende por Estado, se puede empezar a trabajar sobre sus capacidades, sus relaciones con el resto de las instituciones sociales y sobre su rol en la búsqueda del desarrollo.

En primer lugar, se toman como válidas las tres premisas básicas de Peter Evans acerca del desarrollo (Evans, 2007). La primera es que para comprender el desarrollo es necesario tener un enfoque institucionalista¹. Por lo tanto, las diferencias entre países en las variables macroeconómicas consideradas como indicadores del desarrollo, serán atribuidas especialmente a diferencias institucionales. La segunda premisa es que en el centro del proceso de desarrollo está la “tensión creativa” entre instituciones de gobierno e instituciones de oposición. Uno de los puntos originales de la obra de Evans, es el lugar que ocupan en ella las fuerzas de los excluidos (tanto a nivel global como a niveles regionales o nacionales). Sin una gobernanza capaz y coherente, la resistencia desde abajo no puede lograr sus fines colectivos, y sin una continua aparición de retos desde abajo, el gobierno se hace inefectivo y predatorio. Su tercera premisa es que más allá de cuál sea la definición de “globalización” que se escoja, ésta en ningún caso supera o invalida la importancia fundamental del Estado y de las instituciones de oposición.

Su análisis de las diversas estructuras estatales surge por oposición a los modelos neoutilitaristas, aquellos que sitúan a la lógica del libre intercambio de mercado como explicación monocausal del desarrollo económico (en este marco, lógicamente, la figura del Estado aparece como el principal obstáculo para el desarrollo).

Los Estados se diferencian por una gran cantidad de variables. Para hacer el análisis viable, el autor establece una variedad de Estados que se diferencian entre sí en función de cómo afectan al desarrollo. En primer lugar, define los Estados predatorios como aquellos que obtienen grandes cantidades de excedentes, pero que proveen una cantidad mínima de “bienes colectivos”, dificultando de esta manera la transformación económica. En este tipo de Estados, quienes controlan su organización, parecen saquear los bienes públicos sin consideración alguna del bienestar de los ciudadanos. La república del Congo es el arquetipo de esta clase de Estado.

Otros Estados han sido capaces de estimular perspectivas de largo plazo entre las elites del sector privado, proveyendo los incentivos necesarios para que realicen inversiones productivas y al mismo tiempo se reduzca el grado de riesgo asociado a ellas. Esta condición no implica que en ningún caso los líderes de esos Estados no busquen la obtención de rentas propias, pero se cree que las consecuencias de sus acciones, en general, promueven más que impiden la transformación económica. Estos últimos serían los Estados desarrollistas. Normalmente se citan, entre otros, los nuevos países industrializados (NPI) de Asia del Este como ejemplos de este tipo de Estado.

Por último, existe un grupo de Estados con “otros modelos de organización” que por sus características podrían tipificarse como casos intermedios de los anteriores, combinando actividades predatorias y desarrollistas, que varían con el tiempo y el tipo de actividad que se estudie. En esta categoría entran muchos de los países aún en desarrollo, como es el caso de los de América Latina.

¿Cómo se aborda el análisis de los tres “tipos” de Estado? Bajo el supuesto de que la capacidad de acelerar el crecimiento económico depende de la combinación de dos características fundamentales: El componente interno esencial es la capacidad burocrática “weberiana”, cuyas bases son la contratación meritocrática, las carreras profesionales en el servicio público con recompensas de largo plazo y un espíritu interno de unidad.

¹ Entendiendo por instituciones las “reglas del juego” definidas históricamente y construidas socialmente, que se reflejan en las normas y prácticas compartidas informalmente por las personas y que se configuran mediante las rutinas de interacción entre ellas.

El complemento externo necesario de esa capacidad son los lazos estructurales fuertes con otros grupos importantes de la sociedad. Ni la coherencia interna ni los vínculos externos podrán producir per se, efectos positivos en el desarrollo, a menos que el otro factor también esté presente. Evans llama a esa combinación: “autonomía arraigada” (Evans, 2007). *“Una autonomía fuertemente arraigada depende de la existencia de un proyecto compartido entre una organización burocrática muy desarrollada, con una capacidad de intervención proveniente de su experiencia histórica, y un conjunto de actores privados, relativamente organizados, quienes pueden proporcionar conocimiento útil y la posibilidad de un desarrollo descentralizado de las políticas públicas”* (Evans, 2007, p. 52). Los Estados más eficientes se caracterizan por un alto grado de autonomía arraigada, es decir, se articula una organización burocrática interna bien desarrollada con vínculos públicos y privados fuertes. Por el contrario, en los Estados menos eficientes, se observa una dominación absolutista incongruente que combina estructuras internas indisciplinadas con lazos externos débiles.

Existe entonces, una relación positiva entre estructuras burocráticas bien desarrolladas y el crecimiento económico. La contratación meritocrática no solo aumenta la probabilidad de tener una administración mínimamente competente, sino que también ayuda a generar coherencia corporativa y espíritu de cuerpo. Esto a su vez podría producir efectos en la motivación individual de los funcionarios. De la misma manera, la oferta de carreras bien remuneradas aumenta esa coherencia corporativa. Debe agregarse la motivación adicional a actuar bajo las reglas y normas de una organización, si existe la posibilidad de ascensos o de carreras de largo plazo, desincentivando así las conductas corruptas.

Si se acepta que esas características estructurales producen burocracias más competentes, centradas y cohesionadas, también es posible que conduzcan a mayores tasas de crecimiento económico.

Los vínculos con la sociedad son igualmente importantes. Las obras académicas que abordan el estudio de los “Estados desarrollistas” se concentraron principalmente en la relación con el estímulo de tasas más altas de inversión privada. Los empresarios de un determinado país, reacios a asumir riesgos, evitarán realizar inversiones a largo plazo en instalaciones y equipos si conviven con una burocracia impredecible y corrupta, que posiblemente no efectuará las inversiones públicas en infraestructura necesarias para complementar la inversión privada. Por el contrario, si el sector privado percibe una estructura burocrática fiable, predecible, competente y firmemente comprometida con un proyecto de largo plazo, seguramente el riesgo esperado asociado a las inversiones será menor.

Las burocracias con estas características, no solo incentivan la inversión privada, sino que pueden ayudar al sector privado a organizar actividades de grupo que les ayude a conseguir objetivos que no podrían alcanzar actuando cada empresa de forma individual. Pueden también intermediar para convertir los recursos de información privada en bienes públicos, derramando así la eficiencia de la inversión. Resumidamente, una burocracia con las características anteriormente mencionadas, puede percibirse como un “intermediador honesto” que puede ayudar a superar los problemas de coordinación colectiva (Evans 1996).

La posibilidad de la producción conjunta entre el Estado y la sociedad civil de productos o servicios necesarios para la comunidad, se asocia con la existencia de organizaciones estatales con suficiente conciencia de cuerpo y complejidad burocrática. De esta manera, Estados menos capaces y comprometidos harán más difícil para las asociaciones civiles conseguir sus objetivos, disminuyendo así los incentivos para participar de la vida cívica y política.

La formación de esta *autonomía arraigada* no está dada sólo por la cooperación entre empresarios, trabajadores y sector público, sino por el modo en que el Estado puede articular esta cooperación. La dinámica que subyace a la coordinación entre Estado y mercado se ve afectada en primer lugar, por la existencia de mecanismos de planificación y

de coordinación entre ambas esferas y, en segundo lugar, por la efectiva capacidad de implementación de tales mecanismos, lo que conduce a poner el foco en 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 sólo que la administración pública preste atención a las señales del mercado, sino que sepa cuándo son positivas y cuando no, y se reserve el poder de control y coordinación. Sólo si dichas señales funcionan como un nexo positivo en la distribución de bienes públicos y preferencias de la sociedad, podrán mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

El objetivo principal de esta investigación es determinar si Argentina tiene un Estado lo suficientemente autónomo y arraigado para alcanzar un nivel superior de desarrollo económico y determinar cuáles de sus características han significado hasta hoy obstáculos para alcanzarlo. Para ello se efectuará previamente un análisis comparativo entre casos de estudio tipificados como países desarrollados y países en vías de desarrollo, para poder determinar cuáles son las características de las burocracias y sus vínculos con el sector privado en cada "tipo de país". Este análisis se basará principalmente en el proceso de desarrollo de Japón y de los "Nuevos Países Industrializados". Al momento de describir los casos de países en desarrollo el foco estará en el caso argentino, a partir de una descripción de su proceso de desarrollo que servirá como base para encuadrar sus características institucionales actuales. Este análisis combinado con la determinación de las características de los países que sí han sido exitosos en la concreción del desarrollo, debería al menos orientarnos o acercarnos algunas ideas sobre la dirección de las acciones a tomar a futuro. La investigación se basará en lectura bibliográfica y descripción histórica.

III. Análisis comparado: Países desarrollados y países en vías de desarrollo

Más allá de cuáles sean los rasgos estructurales de la capacidad del Estado, las argumentaciones en favor de su papel central, se aplican sobre todo a aquellas situaciones en las que hay como fin una transformación económica estructural. La industrialización es el ejemplo clásico de este tipo de transformación, ya que ha sido un proceso determinante del grado de desarrollo económico alcanzado por cada país, particularmente hasta el pasado siglo veinte.

Desde finales del Siglo dieciocho, el progreso técnico y la ampliación del comercio mundial dieron lugar a la división internacional del trabajo. Ese progreso técnico se volcó más a unas actividades que a otras, siendo las actividades líderes las productoras de manufacturas. Por eso desde sus orígenes el progreso técnico y el aumento de la productividad se asociaron con la industrialización. Por lo tanto, "país desarrollado" y "país industrial" son hoy sinónimos. Hay entonces una división entre los países que producen y exportan manufacturas y quienes no, ésta es la división más habitual que se hace entre los países desarrollados y los subdesarrollados o en vías de desarrollo (Ferrer, 2017).

En la segunda posguerra, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, las siete mayores economías industriales² consolidaron su posición hegemónica, constituyeron los organismos internacionales de comercio y finanzas y promovieron las ideas orientadas a reproducir las desigualdades existentes en el orden mundial (Ferrer, 2017).

Después de la Segunda Guerra Mundial el comportamiento de la globalización cambió de manera radical, la gestión del conocimiento y la industria dejó de estar reducida a los países occidentales del Atlántico Norte. Se inició un proceso de crecimiento desencadenado por la reconstrucción de Europa pero que se extendió a nivel mundial. Japón y los cuatro tigres asiáticos (Taiwán, Singapur, Corea del Sur y Hong Kong) crecieron a un ritmo vertiginoso.

² (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Japón y Canadá).

Se produjo desde el fin de la guerra hasta el año 1973 aproximadamente, el “período dorado” del capitalismo, con tasas de crecimiento anuales para el producto interno bruto y el comercio mundial del 5% y 8% respectivamente. En ese contexto se produjo un aumento masivo de las inversiones internacionales de los países centrales y del comercio internacional. Por supuesto, los ganadores de esos intercambios fueron los países industriales. El progreso tecnológico junto a la inelasticidad de la demanda de alimentos frente al aumento del ingreso mundial, incidieron en la caída de los términos del intercambio para los países en vías de desarrollo (Ferrer, 2017).

Los países del sudeste asiático tuvieron un proceso de desarrollo diferente a los países del centro tradicional. Se industrializaron tardíamente, a tasas extraordinarias y lograron en pocos años (aproximadamente una sola generación) pasar de la categoría de países subdesarrollados a desarrollados.

Tanto los tigres asiáticos como Japón se encuadran en la tipología de Peter Evans como “países desarrollistas”. En los años de escasez de capital posteriores a la Segunda Guerra Mundial el Estado japonés actuó como sustituto del mercado mientras que al mismo tiempo intentaba estimular las decisiones de inversión productivas.

El Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI por sus siglas en inglés) es el ejemplo más representativo de los esfuerzos y de la eficiencia de la participación del Estado japonés en el proceso de transformación económica. La acción de este ministerio fue fundamental para la canalización del capital, la distribución de divisas necesarias para el impulso del sector industrial, para otorgar licencias de importación de tecnología extranjera, para el otorgamiento de exenciones fiscales, y su capacidad de articular conglomerados de empresas bajo control administrativo que regulasen la competencia en el interior de una industria fue notable (Evans, 2007). La política industrial en Japón ha sido estructural, es decir atendiendo a resultados de largo plazo y de transformación de la matriz productiva del país.

Johnson (1982) atribuye el extraordinario crecimiento económico del Japón a una *“burocracia poderosa, talentosa y prestigiosa económicamente”*. *“Los organismos administrativos estatales atrajeron a los graduados mejor preparados de las mejores universidades del país y los cargos administrativos de mayor jerarquía dentro de los ministerios oficiales fueron y siguen siendo los cargos más prestigiosos en Japón”*. (Johnson 1982, p. 20).

Esta descripción de la burocracia japonesa, demuestra que la misma tiene claramente características “weberianas”. Los funcionarios públicos tienen el status especial que Weber caracterizó como esencial para que existiera una burocracia verdadera. Acceden a carreras profesionales de largo plazo y bien remuneradas y actúan de acuerdo a las normas y reglas establecidas. No obstante, el Estado japonés demuestra que una burocracia fuerte es condición necesaria pero no suficiente en la concreción del desarrollo. En la dinámica del Estado japonés se manifiesta también la existencia de redes informales, internas y externas muy arraigadas. Existe en Japón una figura denominada *gakubatsu*, que hace referencia a los lazos entre los compañeros de universidades de elite, de donde se reclutan los funcionarios públicos. Entonces el requerimiento principal para entrar a la red reside en las capacidades formales y no en las relaciones clientelistas o de lealtades (Evans, Wolfson, 1996). Estas capacidades, el hecho de formar parte de un *batsu* y las carreras profesionales dentro del sector público son atributos valorados por la sociedad, de forma que el desempeño en la administración pública se busca por razones de prestigio social y no por la captación de rentas propias.

Las redes externas también tienen un lugar preponderante dentro del esquema Estado-mercado-sociedad del Japón. La política industrial depende fundamentalmente de la red de relaciones que conectan el MITI con los industriales privados más importantes. En muchos casos el personal administrativo de edad avanzada ya retirado de los cargos públicos, luego de su retiro comienza a desempeñar tareas en el sector privado industrial (Evans, 1996). La

relación del MITI con los industriales es un gran ejemplo del concepto de autonomía arraigada. Si este ministerio no fuera lo suficientemente autónomo y cohesionado, no podría abordar y colaborar en la gestión de los problemas del capital privado, ayudándolo a alcanzar soluciones que sería difícil lograr sin la participación del Estado.

La industrialización de los tigres asiáticos es un proceso mucho más reciente que el de Japón. Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán y Singapur rechazaron el pensamiento céntrico. Ninguno de ellos adhirió al Consenso de Washington. Estos países priorizaron la participación de las empresas nacionales en la inversión, permaneciendo abiertos a los negocios conjuntos con multinacionales del centro tradicional, pero nunca subordinándose a ellas (Evans, 1996). El perfil de los procesos de desarrollo de estos países consistió en intervencionismo económico, políticas industriales proactivas y un acelerado crecimiento económico, llevado a cabo por regímenes autoritarios que al mismo tiempo, ejecutaron políticas de redistribución del ingreso como base de su legitimidad. Así, lograron que las reformas agrarias afianzaran la equidad rural, que el crecimiento orientado hacia las exportaciones industriales intensivas en mano de obra asegurara la creación de fuentes de trabajo, y que las inversiones en educación generaran oportunidades para la sociedad en su conjunto. Consecuentemente, el crecimiento inclusivo produjo en poco tiempo profundas transformaciones sociales que facilitaron la formación de una clase media y la eventual transición hacia la democracia (Orlansky, 2012). En Corea y Taiwán, por ejemplo, el Estado presenta una estructura diferente, lo cual se vincula con la diversidad de sus bases sociales de apoyo, sus pautas de organización industrial y sus estrategias de política económica (Evans, 2007; Tun-jen Cheng, 1987). De todas maneras, los dos países tienen en común ciertos rasgos decisivos. En ambos las iniciativas que facilitaron la transformación industrial tuvieron sus raíces en una organización burocrática coherente e idónea. Si bien en estos dos NPI del Este asiático el Estado parece ser más autónomo que en Japón, ambos ponen de manifiesto elementos de autonomía arraigada semejante a los que tanto influyeron en el éxito de Japón. A su vez, las pautas de reclutamiento de los funcionarios públicos, también fueron similares a las del Japón.

Por otro lado, la educación superior para el desarrollo humano y social ha sido uno de los factores clave en el proceso de transformación de estas sociedades del Asia. Cuando tradicionalmente la educación superior y más aún la universitaria, habían sido profundamente elitistas, el proceso de desarrollo incluyó la masificación de este bien público (Yibing, 2008).

Todos los países que fueron exitosos en el proceso del desarrollo registran ciertas características comunes en sus elementos Estado, mercado y sociedad civil. Con obvias diferencias de peso de cada elemento para los diferentes países, no se puede pasar por alto la búsqueda de todo aquello que tienen en común, si el fin es configurar una ruta al desarrollo para aquellos países que aún no lo han conseguido.

En cambio, en el caso de los países en vías de desarrollo (en general se citan los de América Latina y algunos de África y Asia) la estructura interna del Estado y sus vínculos con el mercado y la sociedad civil se distinguen de las del tipo ideal de Estado desarrollista.

En este tipo de países habitualmente es complejo establecer procedimientos meritocráticos de reclutamiento que se aproximen a los modelos desarrollados como el asiático. En general, los puestos públicos se reparten en función de conexiones y lealtades personales sin atender a capacidades profesionales y cuando por ejemplo en Japón, los primeros ministros nombran docenas de funcionarios, en los países intermedios se nombran entre cientos y miles de funcionarios según el caso que se analice (Evans, 2007). Estas características de calidad y cantidad, desde ya, generan cuadros estatales que van en dirección opuesta a los esfuerzos desarrollistas.

A su vez, las carreras profesionales dentro de la burocracia están marcadas por los cambios en el liderazgo político y por el surgimiento periódico de nuevos organismos públicos. Se efectúan traspasos de personal de un organismo a otro cada cuatro o cinco años, diluyendo

los beneficios de las carreras de largo plazo. En el orden de la participación democrática, generalmente, el sistema electoral no aumenta significativamente el rango de opciones de políticas disponibles, y la posibilidad de elegir a los líderes no se traduce necesariamente en un aumento de la influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones (Evans, 2007).

Evans (2000) y Rauch (2000) efectuaron un estudio en una muestra de treinta países “semi-industrializados” y cinco países más pobres, para poder determinar si efectivamente existía la mencionada relación positiva entre en las capacidades weberianas de la burocracia y el crecimiento económico, independientemente de los efectos de las variables clásicas que se toman habitualmente como indicadores del desarrollo. Los datos para dicho análisis se recabaron entre 1993 y 1996 y se seleccionaron países en vías de desarrollo. La elección de los mismos estuvo hecha en base al interés de abordar la cuestión de la transformación industrial durante el período de estudio, por ese motivo no se incluyeron países del grupo de industrialización temprana. Los cinco países más pobres (Haití, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka y Zaire) se incluyeron para no dejar sin suficiente información la muestra en los rangos inferiores de “weberianidad”.

El estudio de las características de la burocracia de cada país (que denominaron escala de “weberianidad”) se hizo en base a una encuesta de 10 preguntas efectuada a expertos (se seleccionaron entre una combinación de académicos conocidos por sus estudios sobre las burocracias de cada país, funcionarios locales con buena reputación y profesionales que trabajaban sobre estos temas en organismos multilaterales) de los distintos países de la muestra. Las respuestas a las preguntas debían ser de carácter cerrado y para poder responderlas se le pedía antes a los encuestados que identificaran los principales organismos estatales que tuvieran importancia en la formulación de políticas económicas y que entonces respondieran las preguntas en base a dicho organismos. Los autores de la investigación suponían que las estructuras de los principales organismos públicos dedicados a políticas económicas tendrían probablemente algún efecto sobre el crecimiento económico y dado que existe una variación notable entre organismos públicos, tomar los más importantes para el estudio tenía sentido. Las preguntas en general indagaban sobre la importancia de los organismos involucrados en la elaboración de políticas públicas, la existencia de pruebas de acceso para desempeñar cargos públicos y el plazo y las remuneraciones de los mismos (en términos salariales y de prestigio). Las puntuaciones obtenidas por cada país a raíz de los resultados de la encuesta se muestran en el Anexo - Tabla 1(pág.19).

Para descubrir si había una relación entre el resultado obtenido en dicha escala y el crecimiento económico medido por el producto bruto interno (per cápita) entre los años 1970 y 1990, tomaron este último como variable dependiente y añadieron como variables de control el nivel de ingreso inicial y el capital humano preexistente.

Luego de efectuar las regresiones pertinentes, los autores concluyeron que incluso después de haber controlado los efectos de los niveles iniciales de PIB per cápita y los niveles preexistentes de capital humano, la relación entre los valores de la escala de weberianidad y el crecimiento económico sigue siendo sólida y significativa. Es interesante presentar un cuadro de dispersión de estas variables, donde se aprecia el alto grado en el que la distribución regional de las características weberianas se corresponde con las diferencias regionales en las tasas de crecimiento (pág.11)

Agrupando geográficamente se ve claramente cómo los países del África subsahariana se encuentran en la parte inferior y los Cuatro Tigres de Asia del Este en la superior. Las regiones latinoamericanas muestran unas tasas de crecimiento inferiores a las de otras regiones, salvo por el África subsahariana, en parte porque el crecimiento de esa región durante el periodo examinado se ve dominado por la “década perdida” de los años ochenta. Dentro de la escala de weberianidad, los cuatro tigres asiáticos tienen las cuatro mejores calificaciones de la muestra: 13.5; 13; 12 y 11 para Singapur, Corea, Taiwán y Hong Kong

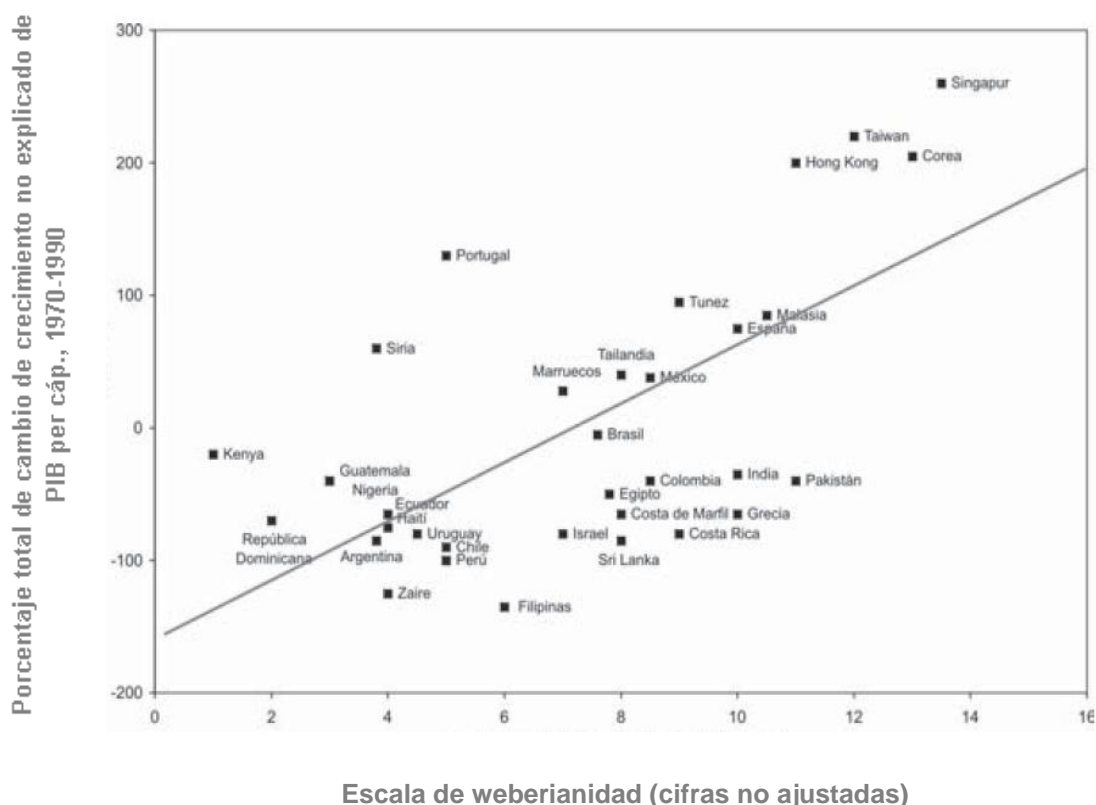


Figura 1. Gráfico de dispersión que muestra la relación entre la escala de weberianidad y el porcentaje de crecimiento en PIB per cápita no explicado.

Nota: El crecimiento no explicado es el que no puede justificarse a partir de las tasas de crecimiento del PIB en 1965 y los años de escolaridad en ese mismo año.

Fuente: Evans (2007) "Instituciones y Desarrollo en la era de la globalización neoliberal".

respectivamente. En este estudio Argentina obtuvo una calificación de 3,8 ubicándose en la cola inferior de la distribución junto a los países de África, algunos de Latinoamérica y Siria.

Esta escala parece capturar un elemento institucional esencial para "el funcionamiento eficiente" de las economías de Asia del Este, mientras que puede indicar un déficit institucional para explicar las bajas tasas de crecimiento del África y Latinoamérica. Este estudio da una mayor credibilidad y robustez a la teoría de que una burocracia fuerte y cohesionada puede tener efectos en el crecimiento de los países. Desde ya, existen variables clásicas vinculadas al crecimiento y desarrollo económico, como la inversión, el grado de desarrollo humano, el crecimiento del PIB, etc., pero es interesante este estudio de carácter sociológico que logra demostrar su correlación con el nivel de producción per cápita.

Hasta aquí se abordaron las características internas de la burocracia. Retomando la caracterización de los países en vías de desarrollo, en el caso de las redes externas, las mismas se ven afectadas en muchos casos por el poder económico de las elites terratenientes (Evans 2007). Por este motivo los Estados (por ejemplo el argentino y el brasilero) no han podido atender directamente las demandas del sector industrial sin ver reducido su margen de maniobra por el sector agrario. Al mismo tiempo las relaciones con el capital industrial han sido históricamente más complicadas que la de los países desarrollados por la temprana presencia de capitales extranjeros.

El problema que enfrentan los países en desarrollo, para los cuales la intervención activa es más necesaria porque las fallas del mercado son mayores, se debe a las fallas de la infraestructura institucional. Es decir, existen riesgos de que las alianzas público-privadas

adquieran un carácter corporativista, generando cárteles de negocios protegidos e ineficientes por su baja productividad y por lo tanto, de escaso impacto en el desarrollo (Orlansky, 2008). Este riesgo de corporativismo o de desarrollo del “capitalismo de amigos” se produce como consecuencia de la falta de autonomía estatal, derivada de su bajo grado de “weberianidad”. Entonces, a diferencia de los países desarrollados, en los países en vías de desarrollo, los nexos públicos-privados, en vez de reducir los costos de transacción e información, agregar a mayor parte de la población a los beneficios del desarrollo y cooperar con el crecimiento económico, tienden a mutar en *lobbies* o en relaciones colusivas, como consecuencia de la baja calidad institucional en este tipo de países.

Esta conjunción entre la debilidad interna de la burocracia y la debilidad de las redes externas disminuyen la profundidad de la autonomía arraigada. Estos Estados en situaciones intermedias no someten a sus sociedades como lo hacen los casos extremos de los Estados predatorios, pero tampoco consiguen armar proyectos comunes de acumulación como sí lo hacen los Estados desarrollistas.

En contraste con las posiciones neoliberales, fervientes defensoras del ajuste y el achicamiento del Estado, el análisis comparativo de los Estados de los países en desarrollo y los desarrollados, demuestra que la construcción de una verdadera estructura burocrática autónoma y arraigada, es una condición necesaria para el desarrollo.

IV. El desarrollo económico en la Argentina

4.1 Historia económica y política Argentina. Breve reseña

En las vísperas de la independencia de la República Argentina la matriz productiva se asentaba en la producción agropecuaria caracterizada por la gran concentración de la tierra en unos pocos propietarios. Esta característica se profundizó con la Conquista del Desierto (1875-1879), proceso que profundizó la estratificación social (heredada ya de la etapa colonial) entre propietarios y no propietarios. Las mejores tierras productivas no estaban sólo concentradas en pocos propietarios, sino también muy concentradas geográficamente en la provincia de Buenos Aires y el resto de la región pampeana. Fue allí donde se concentró el poder económico y el ingreso de los grandes propietarios, otorgándoles una importante influencia en la formulación de políticas económicas. Además, asoció a los grupos hegemónicos locales con los intereses extranjeros, que tempranamente tuvieron posiciones dominantes en la cadena de agregación de valor de los productos agropecuarios. Este sistema obstaculizó la formación temprana de un tejido industrial local y difundido espacialmente a nivel nacional, impidiendo el cambio técnico y la diversificación de la matriz productiva. Así, los liderazgos políticos y la acumulación de poder estaban intrínsecamente relacionados al poder terrateniente y el capital extranjero. Queda claro entonces, que desde nuestro nacimiento como Nación independiente, el Estado careció de autonomía. Este cuadro, permitió la transferencia al exterior de gran parte del ahorro nacional y viabilizó el consumo suntuario de los grupos de altos ingresos (otro factor de reducción del ahorro nacional) (Ferrer, 2017).

A partir de la década de 1930, se inició el proceso de industrialización orientado a la sustitución de importaciones y al cumplimiento de los pagos internacionales. En principio como consecuencia directa de la crisis global, y particularmente a partir del primer gobierno peronista, ya como una política de Estado activa orientada a industrializar la matriz productiva. El Estado tuvo un rol central en la producción, en la concentración y reasignación de recursos, y también como coordinador de las disputas entre los distintos sectores económicos y sociales en pugna. Durante los dos gobiernos peronistas, hubo casi un equilibrio entre la participación del salario y del capital en el producto interno bruto. No obstante las fuerzas de las élites agrarias nunca perdieron su peso, inclusive lo conservan hasta la actualidad.

Los gobiernos radicales que siguieron a la Revolución Libertadora, también optaron por el modelo de la industrialización sustitutiva de importaciones, esta vez orientada a la

producción de base, productos químicos derivados del petróleo, celulosa, siderurgia, maquinarias y vehículos, etc. (Gerchunoff y Llach, 2018). Esta etapa presentó dificultades adicionales, ya que requería de magnitudes de inversión mayores y de mayor plazo de maduración. Por este motivo los capitales extranjeros tuvieron un papel preponderante (el ahorro nacional no estaba desarrollado en la escala requerida por dicho modelo productivo). Todo el proceso de industrialización argentina estuvo atravesado recurrentemente por los problemas de la restricción externa³.

El día 24 de marzo de 1976 se inicia el último golpe de Estado argentino, el más dañino tanto en términos políticos, como económicos y sociales. Desde 1976 a 1983 quienes llevaron adelante dicho golpe de Estado, se ocuparon de destruir todo lo que nuestro país había invertido en sus intentos desarrollistas. El modelo económico estuvo signado por la apertura externa, la especulación financiera (en detrimento de la economía real), la extraordinaria caída de los salarios reales, desempleo e inflación y el enorme aumento de la deuda externa. Con el desarme de la industria nacional, el país se concentró en exportar commodities y fue necesario generar mayores excedentes para pagar los intereses de la deuda y cubrir la fuga de capitales especulativos.

El primer gobierno democrático posterior a este golpe, tenía demasiadas cuestiones coyunturales que resolver como para poder pensar y ejecutar un modelo de desarrollo de largo plazo. Al momento de asumir, este gobierno encontró una economía con el producto estancado, desocupación creciente, inflación de más del 400% anual, serios conflictos distributivos, y una deuda externa de casi el 70% del PIB y sin reservas internacionales (Rapoport, 2007). En los años del gobierno radical los resultados no fueron buenos. El nivel de precios siguió subiendo extraordinariamente hasta alcanzar la hiperinflación, y por tal motivo las políticas económicas tuvieron que orientarse a la estabilización monetaria. La estructura estatal era totalmente débil frente a las fuerzas de los grupos de poder, y esto sumado a las dificultades macroeconómicas derivadas de los problemas internos y del contexto internacional, no le permitieron al último gobierno de la década del ochenta, elaborar ni implementar un proyecto de acumulación y desarrollo largoplacista.

El gobierno peronista de la década del noventa, que había sido electo luego de una campaña política que prometía salarizado y revolución productiva, rápidamente puso en marcha un programa económico neoliberal que respaldaba los intereses del establishment, la banca nacional y los acreedores externos (Rapoport, 2007). Esta etapa de la historia económica argentina estuvo otra vez caracterizada por la apertura externa indiscriminada, por las privatizaciones, la desarticulación del aparato de bienes y servicios públicos, la flexibilización laboral y los negociados con grupos empresarios y sindicales. Para mencionar sólo algunas políticas económicas de la gestión, se pueden destacar el recorte de las inversiones públicas, el incremento de las tarifas, la licuación de las deudas del Estado con los privados, la suspensión de proyectos de promoción industrial y el congelamiento de los salarios del Estado, y el conocido proceso de privatización del sistema de reparto. Resumiendo, el modelo apuntaba otra vez al retiro del Estado de la esfera económica y dejar en su lugar que las fuerzas del mercado y de los intereses de los grandes holdings (de capitales nacionales y extranjeros) decidieran el curso económico y el destino del país.

Iniciado el siglo XXI ya con el gobierno encabezado por Fernando De La Rúa, la crisis económica fue incontenible. El discurso electoral no cuestionaba los fundamentos del modelo económico existente y sólo se centró en desplazar al modelo menemista, en nombre de la ética y la transparencia. El gobierno no dio señales de contar con ningún tipo de estrategia de desarrollo de largo plazo.

³Para ampliar sobre este tema puede verse en: Diamand, Marcelo (1972), La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio. Desarrollo Económico Vol. 12 N° 45.

Además, éste como tantos otros gobiernos argentinos, estuvo marcado por los casos de corrupción y coimas, a pesar de haberse destacado en campaña por abanderarse portador de honestidad y transparencia. La crisis política fruto de estas conductas no tardó en acentuar la crisis económica. La profundidad de dicha crisis tuvo graves efectos en la estructura social y política. Algunas explicaciones de este colapso, ponen en foco no sólo causas estrictamente económicas, sino también, el deterioro institucional que caracterizó al período menemista, la escasa capacidad de los políticos argentinos para lograr acuerdos o sencillamente administrar el Estado, o inclusive la resistencia “genética” de la sociedad argentina para abrazar comportamientos sociales e individuales favorables al crecimiento económico (tales como el ahorro interno y el respeto a las leyes) (Gerchunoff y Llach, 2018). El cambio de rumbo posterior a la crisis del 2001, desplazó los liderazgos políticos neoliberales prevalecientes desde 1976. El programa político se fundó en planteos nacionales, populares y soberanistas (Ferrer, 2017). La estabilización política estuvo acompañada por un sector externo favorable, que aportó a la recuperación de las cuentas públicas y el buen desempeño del Estado. Se recuperó enormemente el nivel de actividad económica y la reintegración de buena parte de los asalariados perdidos durante la década del noventa. El modelo buscó promover la equidad, afianzar la soberanía y recuperar la figura del Estado nacional como administrador del conflicto distributivo, impulsor del desarrollo y defensor de los intereses nacionales dentro del orden mundial globalizado (Ferrer, 2017). No obstante, el segundo gobierno kirchnerista, encabezado por Cristina Fernández de Kirchner tuvo un desempeño diferente al de Néstor Kirchner. La recuperación industrial haya sido quizás propia de la enorme capacidad ociosa existente y el elevado tipo de cambio real de los primeros años. Con el tiempo volvió a emerger la crónica dependencia del sector manufacturero de las materias primas e insumos importados, en este sentido las restricciones cuantitativas tuvieron un efecto recesivo. Este tipo de limitaciones, en vez de impulsar la sustitución de importaciones por producción local, produjo problemas en varias actividades. Particularmente, lo que se desarrolló, fue una industria basada en el “ensamblaje de partes” sin demasiado valor agregado local, por lo que la dependencia de las importaciones tendió a profundizarse (Gerchunoff y Llach, 2018). Los últimos años de esta gestión se caracterizaron por la alta inflación, la manipulación de datos económicos y sociales por parte del Indec, el cepo cambiario, y los permisos para el comercio exterior. Además, como otros, este gobierno estuvo acusado de serios casos de corrupción, que a la fecha están siendo tratados por la Justicia. Y así, una vez más, se reemplazó un gobierno populista por uno neoliberal en las elecciones de Octubre de 2015. En las mismas triunfó Mauricio Macri, presidente hasta la fecha. Como se ha comentado anteriormente en este trabajo, los resultados de este gobierno en materia económica y social no son buenos. Los más destacables son la estanflación, la pérdida de puestos de trabajo, la caída del salario real, el aumento de la pobreza y la indigencia; todo ello, sin la supuesta contrapartida del incremento de las inversiones privadas que se daría como consecuencia de adoptar un modelo “amigable con los mercados”.

4.2 El desempeño institucional en Argentina.

La información expuesta en los apartados anteriores demuestra que la anatomía del sistema económico de cualquier país está conformada por tres partes inexorablemente vinculadas: la estructura productiva, el marco institucional, y las organizaciones públicas y privadas, el mercado y las familias, cuya dinámica de cooperación o conflicto está determinada por las señales provenientes de los anteriores. Así, un sistema productivo potente y diversificado en combinación con instituciones fuertes, generará incentivos para la cooperación y el desarrollo. Por el contrario, escasos recursos productivos e instituciones débiles facilitarán el conflicto y el estancamiento (Fanelli, 2012). En este apartado el foco estará en las instituciones.

En Argentina, el Estado que comenzó a construirse a mediados del siglo diecinueve, estaba sólidamente plantado hacia 1880, aunque todavía le quedaba mucho por desarrollar. Por entonces, en plena inmigración masiva, la sociedad estaba en estado de formación, y sobre

ella el Estado pudo ejercer una fuerte influencia. Grandes leyes (como las de inmigración, educación o sufragio universal) fueron decisivas para conformar una sociedad con fuerte capacidad de integración y una sostenida movilidad ascendente (Romero, 2012). Con el tiempo se fueron formando los distintos tipos de asociaciones civiles que aglutinaban intereses comunes, como los sindicatos, las uniones de trabajadores (rurales y urbanos), las uniones empresarias, comerciantes y otras. Cada una de esas asociaciones tenía sus reclamos para hacer al Estado, que debía fijar las reglas y definir las competencias y deberes de cada una de las partes. El devenir de esos reclamos y negociaciones retroalimentó el crecimiento del Estado. El impulso de ese crecimiento se mantuvo por varias décadas, sumando una serie de mecanismos de acción estatal, como las políticas sociales de la década del cuarenta o la política industrial de fines de los años cincuenta. Pero con el paso del tiempo, las políticas intervencionistas mutaron en privilegios sectoriales o prebendas singulares (Romero, 2012).

El golpe de Estado de 1976 manipuló las normas administrativas para beneficiar intereses privados, en un sistema totalmente convulsionado por la inestabilidad política y el cambio constante de las reglas del juego. Se dedicó además, a exterminar todas las expresiones sociales y políticas de disidencia. La presencia dominante de los intereses financieros y de las filiales de empresas extranjeras, consagró la ausencia de un liderazgo político con intereses nacionales y con el fin de dirigir un proceso de acumulación federal. Todo ello hizo imposible la formación de un tejido empresarial capaz de impulsar el desarrollo a largo plazo del país (Ferrer, 2017). La pauta de arbitrariedad en la toma de decisiones (característica de los gobiernos militares) se mantuvo luego de recuperada la democracia y provocó el deterioro de la ética de los funcionarios.

A partir de la dictadura, se inició una etapa de gobiernos cada vez más fuertes y concentrados en el presidente, en detrimento del peso del Estado nacional, cada vez más débil, y el deterioro institucional es tanto una causa como una consecuencia de dicha debilidad. Ese deterioro, según Spiller y Tommassi (2000), aumenta la rotación de los legisladores (lo cual hemos visto reduce la eficiencia de la burocracia) y reduce el plazo de las carreras en el Estado. Esta rotación se verifica también en la Administración Pública y en los mandos medios, de esta forma, no se consigue desarrollar normas de cooperación y coordinación, esenciales para que la burocracia funcione de forma coherente y consistente. Estos autores afirman que la inestabilidad institucional argentina tuvo implicancias directas e importantes en la manera que las distintas ramas del Estado desarrollan sus mecanismos de acción, interacción y recursos. La inestabilidad generó que la legislatura y la burocracia fueran ineficientes y la Justicia menos independiente de los se podría esperar dadas las características constitucionales de la Argentina. También ayudó a constituir un de estilo de "federalismo no cooperativo", que tuvo un alto costo institucional y económico, generando serias deficiencias en la calidad de la prestación de muchos servicios sociales (Spiller y Tommassi, 2000).

Las instituciones de la Argentina han afectado la creación e implementación de políticas eficientes de largo plazo. Una burocracia ineficiente y compartimentalizada, unas leyes electorales que propician un Congreso no profesional y cortoplacista, una Justicia, cuya selección de profesionales ha dependido de las decisiones de los gobiernos de turno, han propiciado la generación de políticas erráticas y la dificultad para generar acuerdos intertemporales que sustenten un proyecto de largo plazo común a toda la nación (Spiller y Tommassi, 2000).

V. Resultados de la investigación

En base al análisis de las fuentes seleccionadas para llevar a cabo la presente investigación, los resultados son prácticamente evidentes. El Estado Argentino carece de la autonomía y el arraigamiento necesarios en el mundo actual, para alcanzar un grado de desarrollo superior. En primer lugar, no cumple con la primera condición que se requiere para lograr aquellas características. La burocracia estatal no tiene características

“weberianas”. Las carreras en la Administración Pública son de corto plazo, la rotación es alta, no hay condiciones de profesionalismo para acceder a las mismas y no existe un espíritu interno de unidad que otorgue cohesión y coordinación al cuerpo burocrático. Estas condiciones se replican también en los poderes legislativo y judicial, aún mucho más dependientes de los vaivenes políticos. Esta falta de capacidades burocráticas del Estado argentino queda en evidencia a raíz de la puntuación obtenida por el país en el estudio del “grado de weberianidad”. El país obtuvo 3.8 puntos, junto a Siria y El Zaire (éste último obtuvo 4 puntos). En cambio, los países desarrollados de Asia del Este, ocupan los cuatro primeros puestos de la tabla con 13.5; 13; 12 y 11 para Singapur, Corea, Taiwán y Hong Kong respectivamente. Por la puntuación obtenida podría llegar a concluirse que el Estado Argentino es, en el marco del estudio de Peter Evans, un Estado predatorio. Esto no es así, ya que a pesar de la carencia de características weberianas de la burocracia, el Estado Argentino se diferencia de los predatorios por el alto grado de prestación de bienes y servicios públicos. Éstos a través del tiempo quizás hayan perdido algo en términos de calidad, pero Argentina se sigue destacando entre los países de la región en este sentido. También en nuestro país los grados de desigualdad entre los distintos sectores sociales, son mucho menores que en aquellos considerados predatorios.

En segundo lugar, tampoco existen lazos fuertes con el sector privado. Éste, al percibir la presencia de un Estado débil, impredecible y en ocasiones corrupto, no tiene los incentivos necesarios para realizar inversiones de largo plazo, ya que el riesgo esperado asociado a dichas inversiones es mucho más alto que en el caso de los países desarrollados. Históricamente, la dinámica entre empresarios, trabajadores y sector público, como así también entre el campo y la industria, ha estado más relacionada al conflicto y la puja distributiva que a encontrar mecanismos de coordinación que colaboren con un proyecto de desarrollo de largo plazo común a toda la población. Son excepciones los períodos en que el gobierno estuvo a cargo de partidos de orientación popular y nacional, pero la alternancia de partidos junto al gran peso que tienen en la Argentina los gobiernos en relación al Estado, ha evitado que los vínculos público-privados tengan consistencia de largo plazo. Además la mencionada falta de “weberianidad” genera el riesgo de que dichos vínculos adquieran un carácter corporativista o de “capitalismo de amigos”, ineficientes por su baja productividad, y por lo tanto de escaso o nulo impacto en el desarrollo.

Los Estados exitosos en términos de desarrollo, como Japón o los tigres asiáticos, utilizaron su autonomía arraigada para impulsar y profundizar su proceso de industrialización. El foco estuvo en estrategias basadas en el ahorro nacional y la diversificación de la matriz industrial con orientación al sector externo y con especial hincapié en la frontera tecnológica. Ello sumado a las políticas sociales, educativas, las reformas agrarias y el esfuerzo por lograr una mayor equidad distributiva, hicieron del proceso de desarrollo un proyecto inclusivo y exitoso.

En cambio, en Argentina, el proceso de industrialización quedó inconcluso. Desde nuestros primeros años como Nación independiente los vínculos entre el campo, la industria y el Estado estuvieron afectados por el poder económico de los grandes grupos hegemónicos del agro. Este poder les otorgó influencia en el desarrollo de las políticas públicas, y se extendió a los capitales extranjeros relacionados a la producción de manufacturas de origen agropecuario. El proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones que se inició luego de la crisis global de 1930, no alcanzó nunca un grado de maduración como el de los países desarrollados. Desde mediados del siglo veinte a la fecha, todos los gobiernos de carácter neoliberal han destruido los logros obtenidos en materia de industrialización en los periodos desarrollistas. Las ideas de aquellos gobiernos, alineadas con las del Consenso de Washington, no sólo han afectado la estructura productiva, sino las relaciones sociales. Cada uno de estos períodos, ha implicado retrocesos en materia distributiva y de inclusión social, afectando negativamente los intentos de construcción de un proyecto común que invite al compromiso y la participación ciudadana en los proyectos sociales de inversión, disminuyendo los beneficios sociales de la democracia.

En síntesis, la anatomía del sistema económico argentino da muestras de estar compuesto por un sistema productivo mediocre y una estructura institucional destacadamente débil, esta combinación conduce al conflicto y al estancamiento económico.

VI. Conclusión

La conclusión a la que se arriba en este trabajo es que, efectivamente, el Estado argentino carece de muchas de las características que sí tienen los países desarrollados. Habiendo dejado de lado en esta investigación, muchos de los indicadores macroeconómicos que habitualmente se utilizan para medir el desarrollo económico, se concluye que las características de las instituciones y las relaciones público-privadas son tan importantes para el desarrollo económico tanto o más que cuestiones de carácter estrictamente económico.

El estudio del grado de “weberianidad” de los Estados de Peter Evans, muestra que existe una relación positiva concluyente entre Estados con capacidades burocráticas bien desarrolladas y el grado de crecimiento no explicado por el nivel inicial de PIB y capital humano preexistente. Se ha demostrado en el desarrollo de este trabajo, cómo la autonomía arraigada de un Estado tiene mucho para aportar al proceso de desarrollo económico. Ello deja en evidencia la obsolescencia de las teorías económicas que ponen en discusión si el Estado debe ser “grande” o “pequeño”: El Estado debe ser “bueno”, es decir, el debate y el análisis deben girar en torno a la calidad y no al tamaño.

En el caso argentino, la fractura social y la debilidad de las instituciones son preocupantes. Es posible que exista una especie de círculo vicioso entre una estructura burocrática poco autónoma y carente de arraigamiento con el sector privado, y una sociedad que cansada de percibir un Estado impredecible, corrupto y oportunista, tiene una percepción negativa de lo que esté relacionado a la noción de lo “público”, disminuyendo de esta manera los incentivos a la participación democrática y la construcción de un proyecto común, integrador y de largo plazo.

Tomando el ejemplo de los países exitosos, si queremos dar el salto necesario para pasar a la categoría de países desarrollados, los desafíos a futuro son cuantiosos. Noventa años de historia económica, política y social, parecen mostrarnos que algunas características de nuestra dinámica Estado-Mercado-Sociedad civil son muy difíciles de cambiar. Considerando que tenemos sólo 210 años de historia como Nación independiente, hemos pasado casi la mitad de nuestra historia de país avanzando y retrocediendo, cambiando el rumbo, alimentando enormes gobiernos, y desvaneciendo nuestro Estado Nacional. No se puede hacer previsiones acerca de cómo continuará nuestro camino hacia el desarrollo, pero sí se puede afirmar que si no se lleva adelante un proyecto que tenga en cuenta el fortalecimiento de las capacidades del Estado y el de las instituciones, no habrá proyecto productivo que pueda desencadenar un proceso de desarrollo de largo plazo que incluya a la mayor parte de la sociedad argentina.

VII. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. Instituciones para el desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-1054. Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos. ¿Mejor desempeño del Estado? (2016).

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación (1997). Informe sobre el desarrollo mundial.

Cuadrado Roura, Juan R. et al. (2006). "Política Económica, Objetivos e Instrumentos". Tercera edición en español ed.- Aravaca: McGraw Hill.

Diamand, Marcelo (1972), La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio. Desarrollo Económico Vol. 12 N° 45

Engels, Friedrich (1884). "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado". Primera edición en español ed.- Avellaneda: Acercándonos Editorial 2006.

Evans, Peter (2007). "Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal". Colección en clave del sur. Ed.- César Rodríguez Garavito.

Evans, Peter y Wolfson, Leandro (1996). El Estado como problema y como solución. Revista de Ciencias Sociales: Desarrollo Económico. Vol. 35, N° 140.

Evans, Peter y Rauch, James (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. Journal of Public Economics. Vol. 75.

Fanelli, José María. (2012). La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI. Primera edición.- Siglo XXI Editores.

Ferrer, Aldo (2017). "La economía Argentina en el siglo XXI: Globalización, desarrollo y densidad nacional". 2da ed.- ampliada.- CABA: Capital Intelectual, 2017.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2018). El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas desde 1880 a nuestros días. Primera edición.- CABA: Crítica, 2018.

Johnson, Chalmers (1982). MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford. CA: Stanford University Press.

Orlansky, Dora (2012). Desarrollo y gobernanza. Genealogías conceptuales y procesos históricos. Voces en el Fénix N°18.

Rapoport, Mario (2007). Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003). Emecé editores SA.

Romero, Luis Alberto (2012). Gobiernos fuertes y Estado débil. Voces en el Fénix N°18.

Spiller y Tommasi (2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina. Una aproximación desde la nueva economía institucional. Desarrollo Económico. Vol. 40, N° 159.

Yibing, Wang (2008). Educación superior para el desarrollo humano y social en Asia y el Pacífico. Nuevos desafíos y roles cambiantes. Universidad Politécnica de Catalunya.

www.indec.com.ar

VIII. Anexo

Tabla 1: Puntuaciones en la escala de weberianidad para 35 países en vías de desarrollo.

País	Escala de Weberianidad	País	Escala de Weberianidad
Singapur	13,50	Israel	7,00
Corea	13,00	Marruecos	7,00
Taiwan	12,00	Turquia	7,00
Hong Kong	11,00	Filipinas	6,00
Pakistán	11,00	Chile	5,00
Malasia	10,50	Perú	5,00
España	10,00	Portugal	5,00
Grecia	10,00	Uruguay	4,50
India	10,00	Ecuador	4,00
Costa Rica	9,00	Haití	4,00
Tunez	9,00	Zaire	4,00
Colombia	8,50	Argentina	3,80
Mexico	8,50	Siria	3,80
Costa de Marfil	8,00	Guatemala	3,00
Sri Lanka	8,00	Nigeria	3,00
Tailandia	8,00	República Dominicana	2,00
Egipto	7,80	Kenia	1,00
Brasil	7,60		