



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Boekbespreking van: **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformations**

Hout, W.

Citation

Hout, W. (1996). Boekbespreking van: Embedded Autonomy: States and Industrial Transformations. *Acta Politica*, 31: 1996(3), 324-328. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450433>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450433>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De nationale identiteit wordt door de meeste auteurs naar het rijk van de mythe verwezen. Sommigen zoals Koch doen dat ook met de natie. Maar al bestaat 'de' natie niet, als symbool met bijbehorende mythes heeft deze toch een zekere kracht. Menigeen waarschuwt er voor het gebruik van deze mythes. De scheidslijn tussen het romantisch en liberaal nationalisme mag in theorie dan wel bestaan, in de praktijk blijken ze moeilijk te scheiden.

Een van de belangrijkste gezichtspunten die in de bundel door velen is genoemd, is dat degene die een beroep doet op de nationale identiteit en de natie, zich boven de politieke discussie stelt en die daarmee ontpolitiseert.

Marianne van Kalmthout

Peter Evans, **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformations**. Princeton University Press, Princeton, 1995.

Met *Embedded Autonomy* heeft Peter Evans een boek het licht doen zien dat in meer dan één opzicht opmerkelijk is. In de eerste plaats biedt het een verhelderende interpretatie van de informaticasector in drie ontwikkelingslanden: Brazilië, India en Zuid-Korea. In de tweede plaats is het boek een bijdrage aan de theorie van de staat, een activiteit die lange tijd anathema was in de sociale wetenschappen. Ten slotte bevat het werk een belangrijke politieke boodschap en leidt het tot een herwaardering van het vermogen van de staat om in de economische ontwikkeling in te grijpen en deze in een bepaalde richting te sturen.

Aan het begin van *Embedded Autonomy* legt Evans zijn agenda open: 'The underlying aim is to understand state structures and roles, relations between state and society, and how states contribute to development.' (p. 4) Evans publiceerde eerder, in 1979, het boek *Dependent Development*, dat een van de standaardwerken werd over de beperkingen die de internationale omgeving oplegt aan de pogingen van ontwikkelingslanden een hoger ontwikkelingspeil te bereiken. Deze achtergrond verloochent hij niet in *Embedded Autonomy*. Eén van de centrale elementen van het boek betreft namelijk de invloed van de internationale omgeving op het beleid van staten: 'Modern nations must fit their economic aspirations and activities into a global division of labor.' (p. 6) Evans stelt nu dat de internationale arbeidsverdeling niet slechts een beperking oplegt aan het handelen van staten, maar dat zij ook kansen schept. Of een staat succesvol is in het bereiken van zijn doeleinden hangt aldus af van de aard van het staatsoptreden, dat wordt geconditioneerd door de relaties tussen staat en maatschappij, in de context van de internationale arbeidsverdeling.

Evans onderscheidt twee ideaaltypische staten: de 'predatory' en de 'developmental state'. Het eerste type, dat wordt belichaamd door het Zaïre van Mobutu, wordt gekenmerkt door de onderwerping van de maatschappij aan het streven naar persoonlijke rijkdom van de heersers (pp. 45-47). In dit type staat vindt geen kapitaalaccumulatie van betekenis plaats en is het bereiken van een hoger ontwikkelingsniveau puur toeval. Het tweede staatstype, dat van de ontwikkelingsstaat, wordt gekenmerkt door het streven van de heersers en hun bureaucratie naar een hoger ontwikkelingsniveau door middel van industriële transformatie. Japan is volgens Evans het 'archetype' van de ontwikkelingsstaat (pp. 47-50). Het is dit type staat waarin de 'embedded autonomy' voorkomt: de staatsbureaucratie opereert niet geïsoleerd van de maatschappij, zij is 'embedded in a concrete set of social ties that bind the state to society and provide institutionalized channels for the contin-

ual negotiation and renegotiation of goals and policies' (p. 59). Van de drie landen die in Evans' boek worden behandeld, benadert Zuid-Korea het ideaal van de 'embedded autonomy' volgens de auteur heel dicht; Brazilië en India zijn 'intermediate states', waar het ideaal slechts zeer ten dele is verwezenlijkt wegens een combinatie van '[l]ess internal capacity, more difficult environments, and less carefully defined agendas of involvement' (p. 70).

Peter Evans zet zich in zijn boek nadrukkelijk af tegen wat hij de 'neo-utilitarian orthodoxy' (pp. 22-25) noemt. In deze benadering werd ervan uitgegaan dat staatsoptreden per se verdacht is, omdat de neiging van de bureaucratie slechts deelbelangen te behartigen altijd aanwezig zou blijven. Tegenover het 'rent-seeking' mechanisme dat de staat volgens deze visie zou zijn, wordt de markt als neutraal allocatiemechanisme geplaatst. Echter, zo stelt Evans, '[n]eo-utilitarian conceptions of the market [...] tend to slip from the assertion of neoclassical economics that competitive markets will result in short-run allocative efficiency to the much stronger assertion that competitive markets are sufficient to produce the kind of structural transformation that lies at the heart of development' (p. 25). Evans wijst in dit verband op de, door vele liberalen ook onderschreven, opvatting dat staatsoptreden vereist is om de vrije werking van de markt zoveel mogelijk te bewerkstelligen.

De werkelijk interessante vragen over het staatsoptreden en de effectiviteit daarvan komen volgens Evans niet voort uit de neo-utilitaire benadering, maar uit wat de comparatief-institutionele traditie (pp. 28-32) wordt genoemd. Voortbouwend op het werk van auteurs als Weber, Polanyi, Gerschenkron en Hirschman, stelt Evans vragen over de interne organisatievorm en de externe banden die de staat moet hebben om effectief te kunnen optreden. Om deze vragen te kunnen beantwoorden, onderscheidt Evans vier rollen die de staat kan spelen ten einde de industriële capaciteit van een land te vergroten. Deze vier rollen zijn achtereenvolgens die van de *regulator* ('custodian'), de *producer* of *shepper* ('demiurge'), de *vroedvrouw* ('midwife') en de *kwaker* ('husbandry'). De rollen kunnen volgens Evans niet los worden gezien van economische sectoren: 'Whether a role or combination of roles fosters the growth of a particular sector depends on the state's capacity to play the roles in question, but it also depends on whether the blend of roles fits the sector' (p. 82). De staalindustrie en de grondstofwinning zijn bij uitstek sectoren waar de staat in Derde-Wereldlanden de rol van demiurge op zich neemt. Bij grondstofwinning is dit het geval omdat veel kapitaal vereist is, terwijl het er in de staalindustrie om gaat dat 'Third World planners also wanted to take advantage of steel's exceptional levels of backward and forward linkages' (p. 87). Staatsbedrijven zijn over het algemeen, volgens Evans, minder succesvol bij de productie van typische consumptiegoederen als textiel en auto's. In deze sectoren komen vooral de rollen van *custodian*, *midwife* en, als onderhandelingen met transnationale ondernemingen belangrijk zijn, *husbandry* voor.

De informatiesector is, aldus Evans, tegenwoordig cruciaal om de positie van een land in de internationale arbeidsverdeling te verbeteren. De toepassing van Evans' denkbeelden over de rol van de staat op de informatiesector levert, om met Popper te spreken, een 'bold conjecture' op. Op het eerste oog kan de rol van deze staat prima vanuit het neo-liberale perspectief worden verklaard: 'states lack the agility necessary to enter as direct producers and the perspicacity to act as effective midwives; regulation will drive away the TNCs [transnational corporations, WH] around which an IT [information technology, WH] sector must be built and is the antithesis of what local entrepreneurs need anyway' (p. 95). De paradox die Evans op het spoor is – en die *Embedded Autonomy* tot een studie maakt uit de beste sociaal-wetenschappelijke traditie – is dat de staat in verscheidene Der-

de-Wereldlanden nauw betrokken is geweest bij de succesvolle transformatie van de informaticasector.

De vijf hoofdstukken die de 'empirische' kern vormen van *Embedded Autonomy* behandelen de verschillende manieren waarop de staat in Zuid-Korea, Brazilië en India zich heeft bemoeid met de computerindustrie. Volgens Evans hebben deze drie landen elk een poging tot regulering van de informaticasector gedaan door de vorming van 'greenhouses'. Dergelijke 'greenhouses' zijn essentieel indien de staat de rol van *vroedvrouw*, een volgende fase in het beleid van industriële transformatie, wil gaan spelen. 'Intermediate states' als Brazilië en India blijken onvoldoende vermogen te hebben voor regulering van de informaticasector: 'The problem is that maintaining a custodial approach becomes increasingly difficult as midwifery proceeds. Promotional success creates contradictions for custodial regulation. The more India and Brazil were successful in generating local computer industries, the more pressed their custodial agencies became' (p. 126). Zuid-Korea was in de visie van Evans wel succesvol, omdat de 'embedded autonomy' van de staat leidde tot een eerdere overstap naar *midwifery*. De Zuid-Koreaanse staat stimuleerde lokale grote bedrijven (*chaebols* als Samsung, Daewoo, Hyundai en Goldstar) hun activiteiten in de informaticasector uit te breiden.

De staat heeft zich in India en Brazilië nog verder bemoeid met de informatietechnologie door de vorming van staatsondernemingen, terwijl de Zuid-Koreaanse staat zich beperkte tot de *kwekersrol*. Volgens Evans komt deze neiging van India en Brazilië voort uit de plaats van de staat ten opzichte van de maatschappij: 'Trying to replace private capital by taking the role of direct producer comes naturally to a state with more autonomy than embeddedness' (p. 129). De vorming van staatsondernemingen is in dit geval een onjuiste beslissing, omdat de schaarse hulpbronnen van de staat dan worden ingezet voor activiteiten waarvoor de staat geen 'comparative institutional advantage' (p. 139) heeft en waardoor het conflict met lokale ondernemingen toeneemt. In tegenstelling tot de vorming van staatsondernemingen sluit de *husbandry*-rol volgens Evans wel aan bij de eisen die het opzetten van een informaticasector stelt. De Zuid-Koreaanse overheid heeft zich goed van haar taak als *kweker* gekweten. Zij stelde de informaticaproductanten in toenemende mate bloot aan buitenlandse concurrentie, door beschermende maatregelen langzaam te verminderen. De Zuid-Koreaanse informaticasector kwam aldus vrij snel op eigen benen te staan en was niet langer afhankelijk van staatsinterventie.

De ervaringen van de informatiesector in Zuid-Korea, Brazilië en India geven, naar Evans' oordeel, aan dat staatsinterventie in deze sector vruchten heeft afgeworpen: 'the array of local firms and locally designed products went well beyond what would have been predicted by a skeptical outside observer at the beginning of the 1970s' (p. 178). Aan het einde van de jaren tachtig heeft de 'nieuwe internationalisering' het aanzien van de informaticasector danig veranderd. Braziliaanse informaticaproductanten zijn gaandeweg allianties aangegaan met transnationale ondernemingen, Indiase bedrijven hebben zich in toenemende mate gericht op software-export en slechts de Zuid-Koreaanse *chaebols* hebben zich, vaak in *joint ventures*, gericht op de export van verhoudingsgewijs goedkope computerproducten. De 'nieuwe internationalisering' maakt, zo stelt Evans, de *demiurge*-optie onmogelijk en de reguleringsrol onwaarschijnlijk: 'At the same time, husbandry and midwifery redefined in part as the mediation of alliance building seem likely to be permanent features of successful responses to the new global context' (p. 205).

Volgens Evans bevestigen de ervaringen van Zuid-Korea, Brazilië en India met hun informaticabeleid de stellingen die hij in zijn 'comparative institutional approach' heeft geformuleerd: het geval van Zuid-Korea bewijst de waarde van de 'embedded autonomy'

van de overheid, het geval van India geeft aan dat tegenstellingen tussen staat en maatschappij contraproductief werken voor de groei van de lokale informaticasector, en het geval van Brazilië is een bewijs van de stelling dat de fragmentatie van staatsonderdelen het moeilijk maakt goede relaties met lokale producenten te onderhouden en een samenhangend transformatieproject uit te voeren (p. 209).

Uiteraard is het ook in de 'developmental state' niet helemaal botertje tot de boom. Evans geeft aan dat de sociale gevolgen van de industriële transformatie de *politieke* nadelen van de 'embeddedness' duidelijk maken. Zuid-Korea – en met dit land de meeste andere newly industrializing countries (NICs) en 'near NICs' van Zuidoost- en Oost-Azië – worden geconfronteerd met een opkomende middenklasse en een steeds beter georganiseerde 'civil society'.

Volgens Evans behoeft 'embeddedness' niet noodzakelijkerwijs de vorm aan te nemen van exclusieve banden tussen de staat en de industriële elite. Hij wijst in het slothoofdstuk op voorbeelden als de Indiase staat Kerala, waar 'embeddedness' de vorm aanneemt van nauwe banden tussen de staat en arbeiders in de industrie en de landbouw, en Oostenrijk, waar het 'democratisch corporatisme' een coalitie tussen staat, arbeid en kapitaal heeft opgeleverd. De voorbeelden van Kerala en Oostenrijk geven, naar de mening van Evans, aan dat 'intermediate states' als Brazilië en India zich niet uitsluitend op de elite behoeven te richten: 'the organization of subordinate groups may be an important bulwark against a degeneration of narrowly focused state-society connections into an elite clientelism that is ultimately more threatening to development' (p. 246).

Naast alle lof die ik Peter Evans voor *Embedded Autonomy* toezwaai, heb ik enige kanttekeningen bij zijn analyse van de ontwikkeling van de Oost- en Zuidoost-Aziatische NICs, in het bijzonder Zuid-Korea, en bij de rol die 'embedded autonomy' in deze analyse speelt. Evans lijkt zich in zijn boek zonder reserve te scharen in het kamp van diegenen die in het spectaculaire economische succes van de Aziatische NICs in de laatste decennia de ontwikkeling van een nieuw economisch centrum zien. In recente geschriften hebben auteurs als Paul Krugman erop gewezen dat het 'wonder' van de Aziatische ontwikkeling voor een belangrijk deel is toe te schrijven aan de mobilisatie van productiefactoren. De implicatie van deze zienswijze is dat de groei tot een einde moet komen op het moment dat er geen extra productiefactoren meer kunnen worden ingezet. Het is, in het licht van deze opvatting, de vraag of de rol van de 'developmental state' in een situatie van verminderde hulpbronnen nog wel kan worden gehandhaafd.

Voorts hebben verscheidene regiospecialisten zich recent gebogen over de implicaties van de groei van de middenklasse in Oost- en Zuidoost-Azië. (Een goed voorbeeld is de bundel onder redactie van Richard Robison en David S.G. Goodman, *The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonalds and Middle-Class Revolution*, Routledge, 1996.) Een gemeenschappelijk punt in de analyses van deze auteurs lijkt te zijn dat de middenklasse niet één homogene groep is die één belang nastreeft. De middenklasse in Oost- en Zuidoost-Azië is niet per se de drijvende kracht achter de modernisatie die zij in ons werelddeel vaak is geweest. Het is dan ook zeer de vraag of de toename van de politieke betekenis van de middenklasse zal leiden tot meer pluralisme in het politiek systeem. De 'Asian values', met hun nadruk op het collectief en als ideologisch instrument gebruikt door onder anderen de Maleisische premier Mahathir Mohamed en de voormalige Singaporese premier Lee Kuan Yew, kunnen even goed tot gevolg hebben dat de sturende rol van de relatief autoritaire staat in de maatschappij wordt aanvaard door de economisch meest dynamische groepen, bijvoorbeeld in ruil voor economische voordelen.

De term 'embedded autonomy' is uitermate beeldend en is daardoor zeer bruikbaar als

catchword in verhandelingen over ontwikkeling en ontwikkelingsbeleid. Het begrip heeft evenwel ook een belangrijk nadeel: door de nadrukkelijke koppeling van 'embedded autonomy' aan de 'developmental state' – zoals onder meer ook blijkt uit de hierboven weergegeven analyse van 'intermediate states' als India en Brazilië – wekt Evans de indruk een tautologie te formuleren. Door het gehele boek heen impliceert 'developmental state' welhaast noodzakelijk het bestaan van 'embedded autonomy' en bepalen beide op hun beurt weer de mogelijkheid van industriële transformatie. Evans laat zijn lezers al met al weinig ruimte te twijfelen aan het recept van de 'embedded autonomy'. Deze conclusie is op zijn minst opmerkelijk in een tijd waarin het geloof in wondermiddelen voor economische ontwikkeling naar het vuilnisvat der geschiedenis leek te zijn verbannen.

Wil Hout

Ter recensie ontvangen publikaties (van 1 april tot 30 september 1996)

Prijzen zijn voor ingenaide editie wanneer deze beschikbaar is.

De redactie kan door gebrek aan plaatsruimte niet alle ontvangen publicaties doen recenseren.

Alexander, T., *Unravelling global apartheid: an overview of world politics*. Polity Press, Oxford 1996

Arts, W.A., *Van fluwelen en stille revoluties*. Oratie, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg 1996

Becker, J.W., Broek, A. van den, Dekker, P., & Nas, M., *Publieke opinie en milieu: een verkenning van het sociale draagvlak voor het milieubeleid op grond van survey-gegevens*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1996, fl.35,00

Berghuis, J.M.J., Herweijer, M., & Pol, W.J.M., *Effecten van herindeling*. Kluwer, Deventer 1995, fl.65,00

Blank, J.L.T., Eggink, E., m.m.v. De Graaff, A.I., *Zuinig op zorg: een empirisch onderzoek naar de produktiestructuur van verpleeghuizen in Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1996, fl.40,50

Bonnema, W., Cuppen, M.H.M., Evers, A.J.M., & Rikken, W., *Gemeentefinanciën*. 2^e druk. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1996 fl.79,00

Cohen, G.A., *Self-ownership, freedom and equality*. Cambridge University Press, Cambridge 1995

Doherty, B., & Geus, M. de (eds.), *Democracy and green political thought: sustainability, rights and citizenship*. Routledge, London 1996, £12,99

Elzinga, D.J., Hoogers, H.G., Koopman, J., & Thomas, B., *Het lokale referendum: een handleiding voor de praktijk*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1996, fl.39,50

Evans, P., *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press, Princeton 1996, \$17,95

Gallhofer, I.N., & Saris, W.E., *Foreign policy decision-making: a qualitative and quantitative analysis of political argumentation*. Praeger, Westport, Conn. 1996, \$65,00

Gray, J., *Post-liberalism: studies in political thought*. Routledge, London 1996, £13,99

Groenveld, K. (red.), *Proliferatie van mensenrechten*. Prof. mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag 1996

Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford University Press, Oxford 1995 £30,00