

# **PARTE I**

## **EL ESTADO EN EL TERCER MUNDO: ENTRE EL DESARROLLO Y LA GLOBALIZACIÓN**

## CAPÍTULO 1

# Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo

A menudo, los académicos que estudian el desarrollo ventilan sus frustraciones intentando identificar quiénes son los culpables de que sus teorías fallen. Recientemente, se vuelve a sentar en el banquillo de los acusados, con gran vehemencia, a uno de nuestros culpables predilectos de siempre. En lugar del campesino aferrado a valores tradicionales (como en los primeros trabajos de los sociólogos normativamente orientados) o del director de una filial de una multinacional, que envía los beneficios a la sede de la compañía matriz en el extranjero (como ocurría en las teorías disidentes que sustituyeron los enfoques anteriores), ahora el que estrangula a la gallina de los huevos de oro de la iniciativa empresarial y el que llena sus bolsillos con rentas improductivas es el Estado burocrático, y, por tanto, se ha convertido nuevamente en el villano protagonista de la historia.

La desilusión, compartida hasta por los estudiosos simpatizantes del Estado poscolonial, ha ayudado a fomentar el cambio, pero el principal instrumento intelectual lo ha aportado el resurgir de los modelos «neoutilitaristas». Tales modelos han expandido rápidamente el ámbito que se otorga a la preeminencia explicativa de la lógica del intercambio de mercado. Es impresionante la profundidad con la que esta perspectiva ha invadido el pensamiento sobre el desarrollo. Sin embargo, ese éxito sin oposición provoca cierta desazón. Ha corrido ya mucha agua bajo el puente desde las primeras explicaciones sobre la lógica del mercado y eso nos hace pensar que se puede perder alguna que otra cosa devolviéndole la preeminencia a esa lógica, como está ocurriendo recientemente<sup>1</sup>.

Se requiere un escrutinio escéptico de los argumentos que contemplan la acción estatal como el principal obstáculo para el desarrollo y de ese presupuesto parte este ensayo. Después de que examinemos, aunque sea de manera esquemática y resumida, la lógica de las descripciones neoutilitaristas del Estado, se continuará exponiendo, aún más sucintamente, algunas de las perspectivas histórico-comparativas e institucionales

---

<sup>1</sup> Cfr. Killick (1986).

que han argumentado que no solamente la actividad reguladora del Estado, sino también la empresarial, son parte necesaria de cualquier transformación económica. Este recorrido por las corrientes de pensamiento generales nos servirá de prólogo para abordar el propósito central de este capítulo, que sería conducir el debate teórico al contexto de las evidencias histórico-comparativas sobre las actividades del Estado en los países del Tercer Mundo<sup>2</sup>.

Los Estados no son bienes de consumo ordinarios, caracterizados por ser sustituibles entre sí. Se observan en una gran cantidad de tamaños, formas y estilos. Es innegable que los funcionarios a veces utilizan la organización del Estado para extraer y distribuir rentas no productivas. También es cierto que todos los Estados llevan a cabo ciertas funciones indispensables para la transformación económica. Es muy poco probable que ambas actividades se distribuyan al azar entre los diferentes Estados. Sin embargo, sólo tenemos un vago sentido del rango de esa variación, por no mencionar de sus causas.

Como punto de partida, podemos imaginar una variedad de Estados que se definirían en función de cómo afectarían al desarrollo. Algunos Estados obtienen grandes cantidades de excedentes, que se invierten de diversas formas, pero que no proporcionan apenas «bienes colectivos», dificultando enormemente con ello la transformación económica. Parece razonable calificar a estos Estados de «predatorios». Un Estado arquetipo de tal clase podría ser Zaire\*. En este tipo de Estados, quienes controlan su organización parecen saquear los bienes públicos sin consideración alguna hacia el bienestar de los ciudadanos, de la misma forma que a un depredador no le preocupa el bienestar de su presa<sup>3</sup>. Otros Estados, sin embargo, han sido capaces de estimular perspectivas empresariales a largo plazo entre las elites del sector privado, y han provisto de los incentivos necesarios para que se realicen inversiones productivas y se reduzcan al mismo tiempo los riesgos aparejados a tales inversiones. Puede que no sean inmunes a la «búsqueda de rentas propias»\*, es decir, a usar parte de los excedentes sociales para sus propios fines y los de sus amigos, en vez de utilizarlos

<sup>2</sup> El concepto de Estado utilizado aquí es una versión de Estado weberiano modificada (como en Rueschemeyer y Evans 1985, 46-48).

\* Hoy en día, República Democrática del Congo. (N. del T.)

<sup>3</sup> Es importante observar que el uso de depredador y su adjetivo, predatorio, difiere del que hacen otros seguidores del término, como por ejemplo, Lal (1988), y Levi (1988), quienes definen los dividendos de los Estados maximizadores como depredadores.

\* En inglés, «rent seeking behaviour». La expresión, acuñada como frase por la economista Ann Krueger en 1974, define el comportamiento del individuo, la organización o la sociedad mercantil que pretenden obtener una renta (en el sentido de Adam Smith) mediante la explotación o la manipulación del entorno económico, en vez de mediante el comercio o la producción de riqueza. Suele ser usada para analizar en términos económicos el comportamiento deshonesto de los funcionarios públicos. Véase también el capítulo 2 del presente volumen, p. 65 (N. del T.)

para satisfacer los intereses de la ciudadanía en su conjunto, pero las consecuencias de sus acciones, en general, promueven más que impiden la transformación. Esos Estados pueden considerarse legítimamente como «Estados desarrollistas»<sup>4</sup>. Los nuevos países industrializados (NPI) de Asia del Este se citan normalmente como ejemplos de esa clase de Estados. Aquí nos centraremos en el «primero entre los NPI», Japón, y lo estudiaremos durante el periodo inicial de industrialización posterior a la Segunda Guerra Mundial. Por último, la mayoría de los países del Tercer Mundo cuentan con «otros modelos de organización estatal». El balance entre actividades predatorias y desarrollistas no está claramente delimitado, sino que varía con el tiempo y depende del tipo de actividades que realicen. Brasil será un caso ilustrativo de ese modelo «intermedio».

Pensar en los Estados como entes que van transformándose de depredadores en desarrollistas es un recurso heurístico, no un fin de la reflexión en sí misma. Ayuda a enfocar la atención sobre la variación estructural. ¿Qué tipo de organización tienen los Estados que se lucran a costa de sus sociedades? ¿Son más o menos burocráticos que los Estados desarrollistas? ¿Debemos pensar en ellos como entes «autónomos» o como entes «cautivos»? ¿Cómo emergen históricamente los Estados desarrollistas? ¿Qué tipo de cambios serían necesarios para que Estados en situación intermedia, cuyo impacto sobre el desarrollo es más ambiguo, puedan entrar en un proceso más cercano al de los Estados desarrollistas?

Es probable que intentar contestar preguntas como éstas sea mucho más fructífero, en la teoría y en la práctica, que condenar al «Estado» como una institución inherentemente contraria al desarrollo. No obstante, son los neoutilitaristas los que han sentado los términos del debate contemporáneo acerca del Estado, y cualquier intento de mejora debe empezar por considerar sus argumentos.

## EL ESTADO COMO UN NEXO DE INTERCAMBIO

Los economistas neoclásicos siempre han admitido que «la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico» (North 1981, 20). Sin embargo, lo que consideran un Estado esencial sería un Estado mínimo, «restringido enormemente, cuando no completamente, a la protección los derechos individuales civiles y de propiedad, y a hacer cumplir voluntariamente los contratos negociados privadamente» (Buchanan et al. 1980,

<sup>4</sup> Cfr. Johnson (1982); White y Wade (1988).

\* En inglés, «public choice». En muchos textos de economía la expresión no se traduce. Cuando ello ocurre, la traducción más común es «elección pública». La teoría de la elección pública o «public choice» es un conjunto de instrumentos de análisis económico con los cuales se estudia el funcionamiento y los problemas del gobierno democrático, un campo de estudio normalmente reservado a la ciencia política y a la sociología. (N. del T.)

9). En su forma neoclásica mínima, el Estado podía considerarse ciertamente como algo exógeno, como una «caja negra», cuyo funcionamiento interno no era un tema propio del análisis económico. Los neoutilitaristas, sin embargo, se han convencido de que las consecuencias económicas negativas de la acción del Estado son demasiado importantes como para dejar cerrada esa caja negra. Y lo que es más importante, han decidido tratar de aplicar las «herramientas usuales que explican la optimización individual de preferencias» al análisis del Estado (Srinivasan 1985, 41).

La teoría de la «elección pública»<sup>5</sup> ha producido la versión predominante y más conocida de la visión neoutilitarista del Estado<sup>5</sup>. La teoría de la elección pública acerca del Estado no hace afirmaciones peyorativas sobre la estupidez, las actitudes conservadoras tradicionales o la falta de experiencia dentro de la organización del Estado. Al contrario, asume únicamente que los funcionarios públicos, al igual que el resto de actores sociales, son maximizadores racionales\*. Los titulares de los cargos públicos requieren el apoyo de sus bases políticas para sobrevivir, y estos últimos les exigen a su vez suficientes incentivos para seguir apoyándolos. La relación de intercambio entre los titulares de los empleos públicos y aquellos que les apoyan es la esencia del Estado. Los titulares de los cargos públicos pueden proporcionar recursos directamente a aquellos que les apoyan (subsidios, préstamos baratos, empleos, contratos, represas, agua, etc.). Otra opción que tienen disponible es usar su poder como legisladores para generar rentas reduciendo las posibilidades de que operen las fuerzas del mercado, regulando las importaciones (se otorgan licencias a un número limitado de productores y se prohíbe la introducción de nuevos productos), etc. Los funcionarios pueden también quedarse con una parte de ese beneficio en esos casos. Lo que es más, se conjetura que «la competencia por formar parte del servicio del gobierno es, en parte, una competencia por obtener las rentas que se derivan del ejercicio de los cargos» (Krueger 1974, 293).

La relación simbiótica que está involucrada en la creación de rentas se refuerza circularmente. Aquellos que apoyan a los titulares de cargos públicos, y cuyo poder económico procede originalmente de actividades productivas, se volverán probablemente cada vez más dependientes de las rentas estatales y, por tanto, buscarán que se expandan esos refugios rentistas cada vez más. En sentido inverso, puesto que los beneficios en las economías de búsqueda de rentas propias se desvían claramente hacia aquellos que crean y se benefician de la existencia de esos refugios rentistas, aumentará el control de esos recursos por aquellos involucrados en ese sec-

<sup>5</sup> Véase Buchanan et al. (1980); Niskanen (1971); Auster y Silver (1979).

\* Es decir, sujetos que buscan obtener el máximo de beneficios incurriendo en el mínimo de costos a través de un cálculo racional de costo-beneficio. (N. del T.)

tor en proporción al del resto de sectores de la actividad pública y, por extensión, su poder político.

Las consecuencias que tiene esta clase de explicación para el desarrollo económico son obvias. A medida que los Estados aumenten su tamaño, el número de sus funciones y la cantidad de recursos que controlan, la proporción de la actividad económica que se incorpore a los refugios rentistas crecerá de manera correspondiente y, con ello, declinarán la eficiencia y el dinamismo económicos. Inversamente, en la medida en que puedan disminuirse el poder económico y las prerrogativas del Estado, las perspectivas para el crecimiento, la eficiencia y el bienestar crecerán. Por tanto, el campo de acción del Estado debe reducirse al mínimo y cuando sea posible el control burocrático debe reemplazarse por los mecanismos del mercado. El rango de funciones del Estado que se consideran aptas de sustituirse por el control del mercado varía según los autores, pero algunos llegan a especular con la posibilidad de utilizar «recompensas» y otros incentivos para inducir a «mercenarios» y a otros ciudadanos particulares a que sean ellos los que procuren, al menos parcialmente, la defensa del Estado (Auster y Silver 1979, 102).

Sería una necedad negar que la visión neoutilitarista captura una característica relevante del funcionamiento de muchos Estados. Ciertamente, la búsqueda de rentas propias (conceptualizada más primitivamente como corrupción) ha sido siempre un aspecto bien conocido de cómo operan los Estados del Tercer Mundo. En ciertos aspectos, el punto de vista neoutilitarista es superior a la visión neoclásica tradicional del Estado como árbitro neutral. Incluso, la afirmación neoutilitarista de que las políticas de Estado «reflejan los intereses creados de la sociedad» (Colander 1984, 2) retoma parcialmente algunos de los puntos de vista originales de Marx y los convierte en presupuestos que parecerían caracterizar las políticas públicas. Las perspectivas neoutilitaristas pueden también conducir a políticas públicas útiles cuando su objetivo es determinar cuáles son las clases de actividad estatal más susceptibles de desviación como consecuencia de la búsqueda de rentas propias. Un ejemplo de ello sería la indicación de Krueger (1974) de que establecer cuotas a las importaciones se presta probablemente más a la formación de alianzas dirigidas a la búsqueda de rentas que los aranceles aduaneros. El pensamiento neoutilitarista, como explicación de uno de los aspectos del comportamiento de los burócratas estatales, es una contribución importante. Ahora bien, ese mismo pensamiento, como teoría maestra monocausal, capaz de explicar *todos* los aspectos de la acción estatal, es muy problemático, pero es en eso en lo que tiende a convertirse en manos de sus adherentes más convencidos.

Analizar el comportamiento de los titulares de cargos públicos como si fueran sujetos totalmente independientes es un dudoso punto de partida.

Hasta la más primitiva actividad del Estado, la coerción, requiere de un instrumento que actúe colectivamente y no como una suma de individuos. Un negocio ilegal que ofrece protección, pero donde sus matones celebran tratos por separado cada vez que tienen ocasión de ello, no durará mucho tiempo, y entre mayor sea la organización coercitiva involucrada, más complejo será el problema. Sin la existencia de una lógica poderosa que motive a que el comportamiento individual se oriente obligatoriamente hacia metas colectivas, el Estado no sería ni siquiera capaz de desempeñar su actividad mínima de hacer cumplir los acuerdos entre particulares. Hasta el Estado más pequeño requiere que los titulares de los cargos públicos redefinan sus fines individuales para que sus motivaciones se alineen con los fines colectivos.

Si ignoramos este problema y asumimos que la organización del Estado ha logrado la suficiente congruencia colectiva como para poder cumplir con su actividad mínima de eliminar el uso de la fuerza y el fraude en las relaciones de intercambio, surge otro problema teórico igual de serio: ¿qué es lo que impide que ese Estado mínimo se dedique al negocio de la búsqueda de rentas propias? Dentro de la lógica de los argumentos neoutilitaristas, no hay ninguna razón para que aquellos que tienen el monopolio de la violencia se conformen simplemente con ser los guardianes, y tendrían toda la motivación para intentar expandir indefinidamente sus refugios rentistas. Una adherencia estricta a la lógica neoutilitarista hace que sea irrealizable un Estado que se circunscriba a aquellas acciones necesarias para el mantenimiento del intercambio voluntario bilateral, que es el *sine qua non* de la vida económica para los neoutilitaristas. El reconocimiento de ese problema es el que induce a los economistas con más preocupaciones históricas e institucionales a introducir principios complementarios a las motivaciones individuales. La apelación de North a la ideología y al concepto de «legitimidad» es un ejemplo de ello. Aunque ceñirse a la ideología y a la legitimidad podría no bastar para resolver el problema, permite al menos reconocer que una visión del Estado construida sobre un modelo de maximizadores individuales de utilidad y relaciones de intercambio no es adecuada.

Teniendo en cuenta los problemas teóricos inherentes al punto de vista neoutilitarista, también podríamos preguntarnos: ¿qué predicciones realiza esa corriente de pensamiento con respecto a la eficiencia relativa de los distintos tipos de estructura del Estado? En principio, podríamos imaginarnos una teoría neoutilitarista acerca de cómo el Estado desarrollista debería organizarse internamente y de cómo debería vincularse con la sociedad. La preferencia por una variedad restringida de actividades estatales no debería impedir tampoco que se llevaran a cabo indagaciones sobre cómo sería mejor estructurar el desarrollo de esas actividades. En la práctica,

como hemos visto, la idea neoutilitarista acerca de la maximización individual dificulta que pueda contribuir a nuestra comprensión de las organizaciones colectivamente congruentes. El problema se complica por el hecho de que los neoutilitaristas creen que cualquier tipo de intervención estatal a favor de la transformación económica probablemente tendrá un «efecto perverso»<sup>6</sup> que impedirá que se logre la transformación deseada. Están, como dice Levi (1988, 24), «obsesionados por demostrar el impacto negativo del gobierno en la economía». Si esa suposición es cierta, ni siquiera es claro que una organización estatal «eficiente» sea superior a una vacilante e inepta. Si lo menos es bueno y lo mínimo todavía mejor, cualquier cosa que disminuya la capacidad del Estado para actuar es algo bueno. Es difícil construir una teoría de la organización estatal positiva si se parte de la actitud de que «la única burocracia buena es una burocracia muerta».

Los neoutilitaristas tampoco parecen tener expectativas positivas con relación a la relativa eficiencia que puedan tener los distintos tipos de mecanismos existentes entre el Estado y la estructura social que lo rodea para el desarrollo. Según ellos, puede que los burócratas autónomos pueden ser enormemente codiciosos, pero los titulares de cargos públicos que dependan de sus bases políticas crearán sus lealtades en perjuicio del interés general. Por tanto, la corriente neoutilitarista parece ser implícitamente la que más se acerca a la de los «marxistas estructurales»<sup>7</sup>. El Estado debería ser «relativamente autónomo», en el sentido de estar limitado por los requerimientos de la acumulación de capital, pero sin estar conectado estrechamente o depender de elites privadas específicas.

El punto de vista neoutilitarista espera por lo general que la acción del Estado se asocie probablemente con resultados negativos para el desarrollo, pero ofrece únicamente indicaciones enormemente vaporosas acerca de cómo la estructura de los Estados desarrollistas se diferenciaría de la estructura de los Estados predatorios. Para obtener un conjunto de expectativas más rico sobre las consecuencias que tienen las variaciones en la estructura estatal es necesario estudiar otra tradición de obras académicas acerca del Estado.

## PERSPECTIVAS HISTÓRICAS SOBRE LOS ESTADOS Y LOS MERCADOS

Una larga tradición de estudiosos, que se remonta al menos hasta List (1966 [1855]), en la que se incluyen a algunos de los teóricos más importantes de la industrialización temprana y otros posteriores, se ha enfocado en

---

<sup>6</sup> Cfr. Hirschman (1989).

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Poulantzas (1973).

el papel histórico del Estado para la industrialización. Entre sus filas se cuentan algunos de los defensores más ardientes de la idea de que una determinada organización eficiente del Estado es un ingrediente esencial para una exitosa industrialización. White y Wade (1988, 1) argumentan, por ejemplo, que «el fenómeno del exitoso “desarrollo tardío”... debería comprenderse... como un proceso en el que la intervención de los Estados ha sido estratégica y fundamental mediante el control de las fuerzas de mercado domésticas e internacionales y su reconducción hacia los intereses de la economía nacional».

Esa tradición representa también una crítica a la suposición de que el intercambio es una actividad «natural», que sólo requeriría una estructura institucional mínima. Hace cuarenta años, Polanyi nos recordó que «la propensión natural hacia el intercambio de bienes», propugnada por Smith, no había sido suficiente para conducir al éxito al mercado inglés. Al contrario, Polanyi (1957, 140) argumentaba que «[e]l camino al libre mercado se abrió y se mantuvo abierto por un crecimiento enorme, continuo y organizado centralmente del intervencionismo». Desde el comienzo, según Polanyi, la existencia del mercado se ha entremezclado, no solamente con todo tipo de vínculos sociales, sino también con las formas y las políticas del Estado.

Observando las sociedades de mercado ya establecidas, Weber llevó esta línea de razonamiento aún más lejos, argumentando que el funcionamiento de la gran empresa capitalista dependía de que estuviera disponible un tipo de orden que sólo un Estado burocrático moderno podría proveer. En sus palabras, «el capitalismo y la burocracia se encontraron el uno al otro y están íntimamente ligados». La afirmación de Weber acerca de esa relación íntima estaba, por supuesto, basada en una concepción de la organización burocrática del Estado que era la imagen inversa de la noción neoutilitarista. Los burócratas de Weber estaban preocupados únicamente por cumplir con sus tareas y por contribuir a los fines generales de la organización estatal en su conjunto. El uso de las prerrogativas de la función pública como medio para maximizar el interés privado era, para Weber, una característica de las formas preburocráticas más tempranas.

Para Weber, el Estado era útil para los que operaban en los mercados precisamente porque las acciones de los funcionarios que ocupaban los cargos públicos obedecían a una lógica bastante diferente a la del intercambio utilitarista. La capacidad del Estado de favorecer los mercados y la acumulación capitalista dependería de que la burocracia fuese una entidad colectivamente congruente, en la que los individuos viesan en la continuidad de los objetivos de la corporación el mejor medio para maximizar sus propios intereses. La congruencia colectiva requería que las personas que desempeñaran individualmente los cargos con poder estuviesen, hasta cierto grado, aisladas de las demandas de la sociedad que les rodeaba. A su vez, el

aislamiento se vería estimulado por sí mismo, ya que conferiría una posición distintiva y de privilegio a los burócratas. La acumulación de experiencia, a través de la contratación meritocrática, y la existencia de oportunidades de desarrollar una carrera profesional bien remunerada a largo plazo, también eran esenciales para la eficiencia de la burocracia. En pocas palabras, Weber vio la construcción de una estructura organizativa sólida y autoritaria como un prerrequisito necesario para el funcionamiento de los mercados.

El trabajo de Gerschenkron (1962) sobre el desarrollo tardío hace honor a Weber, centrándose en las contribuciones específicas que la organización del Estado aporta a la superación de los problemas creados por la separación entre el nivel de actividad económica requerida para el desarrollo y la variedad existente de redes sociales. Los industriales contemporáneos que tuvieron que enfrentar las nuevas tecnologías de producción con capitales excedentes insuficientes, debido a que los mercados privados no habían sido capaces de acumularlos, tuvieron que confiar en el poder del Estado para movilizar los recursos que necesitaban. En lugar de proporcionar simplemente un entorno adecuado, como en el modelo de Weber, ahora el Estado organizaba activamente un aspecto fundamental del mercado. El argumento de Gerschenkron también introduce un nuevo problema, el de la aceptación de los riesgos. La clave del problema que enfrentan las autoridades intervencionistas en nuestros tiempos reside en que, por un lado, no existen las instituciones que permitan distribuir los grandes riesgos mediante una red amplia de propietarios de capital y, por otro lado, los capitalistas individuales tampoco son capaces, ni están interesados, en asumirlos o en soportar sus consecuencias. En estas circunstancias, el Estado debe subrogarse en el papel de los empresarios.

Con mucho más detalle, Hirschman destaca que el espíritu empresarial es el ingrediente ausente en las concepciones del desarrollo. Basándose en sus observaciones sobre los Estados desarrollistas «muy tardíos» del siglo XX en el Tercer Mundo, Hirschman argumenta que «el capital», en el sentido de un excedente potencial que puede ser invertido, no es el elemento principal del que carecen los países en vías de desarrollo. De lo que carecen es de una actitud empresarial, en el sentido de voluntad para arriesgar el excedente con el que se cuenta invirtiéndolo en actividades productivas o, como expresa Hirschman (1958, 35), lo que está ausente es «la percepción de oportunidades para invertir y su transformación en inversiones reales». Si lo esencial es darse cuenta de que «maximizar el beneficio supone tomar decisiones», como lo afirma Hirschman (p. 44), entonces la actividad del Estado debería hacer que el capital privado reaccionase manifiestamente frente a ella. Debería proveer incentivos «desequilibrantes», que estimularan a que los capitalistas privados invirtieran y, al mismo

tiempo, se prepararan para eliminar las trabas que crean obstáculos a la inversión.

Para conseguir desarrollo, desde la perspectiva de Gerschenkron o, aún más claramente, desde la de Hirschman, no es suficiente la capacidad de hacer cumplir las reglas previsiblemente, por más necesaria que sea. Una burocracia al estilo prusiano bien podría ser eficiente en prevenir el uso de la fuerza o el fraude, pero el tipo de sustitución empresarial de la que habla Gerschenkron, o el tipo de estímulo sutil de la iniciativa privada que destaca Hirschman, requerirían algo más que una estructura administrativa corporativamente coherente e independiente. Ese tipo de burocracia exigiría una aguda inteligencia, predisposición a la inversión, una agencia\* activa y respuestas complejas frente a una realidad económica cambiante.

Los enfoques de Gerschenkron y Hirschman hacen que la relación entre la «capacidad» y la «independencia» (o «autonomía») del Estado sea más ambigua. Ya que la congruencia corporativa claramente requiere algún grado de aislamiento de la estructura social circundante, la capacidad del Estado para actuar como una organización eficiente depende hasta cierto grado de su autonomía. Los argumentos neomarxistas acerca de la necesidad de una «autonomía relativa del Estado» frente a las demandas particulares de los capitalistas individuales refuerzan la idea de una relación positiva entre la capacidad y la autonomía<sup>8</sup>. Sin embargo, para que el Estado autónomo sea eficiente, la naturaleza del proyecto de acumulación y los medios para su desarrollo deberían ser fácilmente reconocibles. Pero en un contexto de transformación gerschenkroniano o hirschmaniano, la configuración del proyecto de acumulación debe descubrirse, casi que inventarse, y su desarrollo exige vínculos estrechos con el capital privado.

En tanto que las distintas corrientes históricas comparativas nos dan los elementos iniciales de un enfoque positivo acerca de cómo podría organizarse internamente un Estado eficiente, son ambiguas en lo que se refiere a la naturaleza de las relaciones eficientes entre el Estado y la sociedad. Mientras que la visión de Weber es consistente con el tipo de autonomía propuesta por Poulantzas, que pareciera favorecer la lógica neoutilitarista, los argumentos de Gerschenkron o Hirschman requieren un Estado mucho más «arraigado» en la sociedad<sup>9</sup>.

---

\* El término «agencia» se utiliza aquí en el contexto de la historia y la sociología, donde se usa para denominar la acción transformadora de un sujeto o de una organización dentro de la sociedad. (N. del T.)

<sup>8</sup> Cfr. Rueschemeyer y Evans (1985).

<sup>9</sup> Para una discusión sobre el «arraigo», cfr. Granovetter (1985).

Los argumentos históricos neoutilitaristas y comparativos tienen una cosa en común: se aplican a un espectro similar de casos. A menos que un Estado esté lo suficientemente inmerso en el mundo moderno como para hacer de la transformación económica una meta que no pueda ignorar, muchas de las preguntas planteadas por ambas corrientes de pensamiento quedan sin respuesta. Asimismo, a menos que los intereses privados y las fuerzas del mercado tengan una relevancia notable en el proceso de transformación económica (o en su inexistencia), la resonancia y la tensión entre Estado y mercado, que son esenciales en ambas perspectivas, probablemente adoptarán formas bastante distintas de aquellas esperadas por cualquiera de los dos enfoques. En resumen, la aplicación de estos argumentos a sociedades tradicionales o a Estados comunistas requeriría de una revisión y ampliación considerables. Finalmente, mientras que la mayoría de los argumentos se aplican, en principio, tanto a los países avanzados industrialmente como a los países en vías de desarrollo, se aplican con mayor fuerza a las situaciones en las que se están produciendo en la práctica transformaciones estructurales como, por ejemplo, cuando se pasa de la agricultura a la industria como forma de producción económica principal. Por tanto, el análisis avanzará probablemente más si se comparan entre sí los Estados del Tercer Mundo, estudiando algunos Estados claramente ineficientes y otros relativamente eficientes. Empezaremos examinando el caso del que sería probablemente el Estado predatorio por excelencia: Zaire bajo Mobutu.

## UN ESTADO PREDATORIO: ZAIRE

Desde que Joseph Mobutu Sese Seko obtuvo el control sobre Zaire en 1965, él y su séquito dentro de la organización del Estado comenzaron a forjarse enormes fortunas personales con los ingresos generados por la exportación de la impresionante riqueza mineral del país. Durante las dos primeras décadas del gobierno de Mobutu, el PIB per cápita de Zaire declinó anualmente en un 2,1% (World Bank 1988), conduciendo gradualmente al país hacia el fondo de la jerarquía mundial de naciones y dejando a su población en una miseria igual o peor a la que sufría bajo el régimen colonial belga. Zaire es, resumiendo, el caso típico de Estado predatorio que debiéramos esperar que prevaleciera si fuera cierta la lógica neoutilitarista. La preocupación de la clase política por la búsqueda de su propio beneficio ha convertido al resto de la sociedad en su presa.

Lo que Zaire no demuestra, sin embargo, es que la excesiva burocratización sea el núcleo del problema. Al contrario, la mayoría de las descripciones del Estado de Zaire parecen reivindicar a Weber. Callaghy (1984, 32-79) resalta sus cualidades patrimonialistas, es decir, la mezcla de tradicionalismo y arbitrariedad que Weber argumentó que retardaban el

desarrollo capitalista. Fiel a la tradición patrimonial, el control de la organización del Estado está concentrado en un pequeño grupo de individuos personalmente relacionados. En el pináculo del poder está la «camarilla presidencial», que consiste en «50 individuos de la familia del presidente que son los de su mayor confianza, y que ocupan las posiciones más lucrativas y trascendentales, tales como el Consejo Judicial, la Policía Secreta, el Ministerio del Interior, la Oficina del Presidente, etc.» (Gould 1979, 93). Le sigue la «hermandad presidencial», quienes no son parientes del presidente, pero cuyas posiciones siguen dependiendo de los contactos personales que mantengan con éste, su camarilla y entre ellos mismos.

Uno de los aspectos más sobresalientes del Estado de Zaire es el grado en el que «la invisible mano del mercado» domina el comportamiento administrativo, una vez más, casi como si fuera una caricatura de la imagen neoutilitarista sobre cómo funcionan probablemente los aparatos del Estado. Un arzobispo de Zaire (citado en Callaghy 1984, 420) describe la situación de la siguiente manera:

¿Por qué en nuestros tribunales sólo se satisfacen los derechos ciudadanos si se le paga al juez generosamente? ¿Por qué viven los prisioneros olvidados en sus prisiones? Porque no tienen a nadie que pueda pagarle al juez que tiene sus expedientes a mano. ¿Por qué en nuestras oficinas que administran los servicios públicos se le exige a la gente que vuelva día tras día para obtener lo que se les debe? Porque si no le pagan al empleado, no se les atiende.

El presidente Mobutu caracterizó al sistema de una manera bastante parecida cuando dijo:

Todo está a la venta, todo se puede comprar en nuestro país. Y en ese tráfico, tener una tajada del poder público constituye un verdadero instrumento de intercambio, convertible en adquisición ilícita de dinero o de otros bienes (citado en Lemarchand, 1979, 248; Young, 1978, 172).

El predominio de estrictas éticas de mercado puede parecer al principio inconsistente con lo que Callaghy (1984) llama el «temprano Estado absolutista moderno», pero en realidad es bastante consistente con él. El personalismo y el robo en lo más alto del sistema destruyen cualquier posibilidad de que haya reglas de conducta que orienten el comportamiento de los más bajos niveles de la burocracia, reinando sin oposición la maximización del beneficio individual. Al mismo tiempo, el comportamiento mercantilista de la propia organización del Estado hace que sea casi una imposibilidad que se desarrolle una burguesía orientada hacia las inversiones productivas a largo plazo. Con una burocracia cuya consigna es «haz de la búsqueda de la

riqueza y el dinero una obsesión» (Tshitenji-Nzembele, citado en Lemarchand 1979, 249), hay que considerar loco y no empresario a cualquiera que se arriesgue a realizar una inversión a largo plazo.

Al menos, Mobutu logró construir una organización represiva con el mínimo de coherencia corporativa necesaria para eliminar a los competidores potenciales, pero sólo gracias al patronazgo de otros Estados más eficientes. Como explica Gould (1979, 93) con toda crudeza, «la burguesía burocrática debe su existencia al apoyo exterior en el pasado, que todavía continúa». El Banco Mundial, y también las naciones de Occidente, han ayudado al régimen de Mobutu, pero en los momentos críticos (por ejemplo, en Shaba en 1978) las tropas belgas y las francesas han proporcionado el *sine qua non* de su permanencia en el poder (Hull 1979). Así pues, Mobutu es sólo una débil comprobación de los límites hasta los cuales la maximización individual del beneficio puede existir como forma de gobierno sin socavar incluso la organización represiva necesaria para la supervivencia del régimen<sup>10</sup>.

Zaire confirma nuestra sospecha inicial de que no es la burocracia la que impide el desarrollo, sino la falta de capacidad de una estructura del Estado para comportarse como tal. No obstante, ello plantea algunos problemas a las definiciones convencionales sobre la autonomía del Estado. Por un lado, en este caso el Estado como entidad colectiva es incapaz de formularse objetivos o hacerlos cumplir. Ya que las decisiones se ponen descaradamente a la venta para ser adquiridas por las elites privadas, el Estado como tal no tiene autonomía. Pero es precisamente por esa misma razón que el Estado de Zaire no está obligado por ningún conjunto de intereses sociales y, en este sentido, es muy autónomo. La combinación de una organización internamente débil y de vínculos externos individualizados produce una dominación absolutista incongruente, que no mejora en ningún caso la capacidad transformadora del Estado.

## LOS ESTADOS DESARROLLISTAS

Mientras que Estados como el de Mobutu demuestran en la práctica las perversiones pronosticadas por las visiones neoutilitaristas del Estado, en otra parte muy alejada del mundo un grupo distinto de nuevas naciones estaban experimentando en esa época un cambio histórico más problemático para la perspectiva neoutilitarista. A finales de los años setenta, el éxito económico de los NPI más destacados de Asia del Este (Taiwán y

---

<sup>10</sup> Obviamente, un análisis completo, tanto del carácter original del régimen, como de su persistencia, requeriría una atención más cuidadosa a la naturaleza de la estructura social del Estado de Zaire (para una aproximación general a la cuestión del Estado y del desarrollo, partiendo de un análisis de la estructura social; véase Migdal 1988).

Corea), se explicaba cada vez más como un fenómeno que dependía considerablemente de la participación activa del Estado. Amsden (1979) argumentaba que Taiwán no era el modelo de economía de mercado que publicitaban sus consejeros estadounidenses, ni tampoco el ejemplo de dependencia que publicitaban sus detractores, sino un exitoso caso de estatismo. Hasta los observadores con una inclinación neoclásica<sup>11</sup> reconocieron la centralidad del Estado en la rápida industrialización de Corea. Sin embargo, el crédito por haber denominado a Taiwán y a Corea «Estados desarrollistas» se le debería conceder muy probablemente a los investigadores asociados al Instituto de Desarrollo de la Universidad de Sussex<sup>12</sup>. A su vez, este grupo parece haberse inspirado, al menos parcialmente, en el creciente interés hacia finales de los setenta por el Estado que sirvió como modelo, en distintos sentidos, para Taiwán y Corea: Japón.

Ninguno de estos Estados son modelos de virtud. Durante ciertos periodos, sus regímenes han parecido ser más depredadores que desarrollistas –por ejemplo, durante el gobierno del Kuomintang (KMT) en Taiwán, o el régimen de Rhee en Corea– y aun gozando de su éxito desarrollista, no han sido en absoluto inmunes a la corrupción. Adicionalmente, debe reconocerse que hay diferencias importantes entre ellos en términos tanto de sus estructuras internas como de las relaciones entre sociedad y Estado. A pesar de todo ello, han tenido, en conjunto, una función desarrollista, y probablemente el mejor punto de partida para una comprensión inductiva de las características de la organización y de las estructuras sociales que permiten al Estado desempeñar una actividad desarrollista es buscar rasgos compartidos entre ellos.

La descripción de Johnson (1982) del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI, por sus siglas en inglés) japonés proporciona una de las pocas imágenes detalladas disponibles del «Estado desarrollista» en acción. Dejando a un lado si su descripción exagera o no el peso relativo de la acción estatal que produjo los índices impresionantes de industrialización del Japón, es fascinante porque se corresponde claramente con lo que sería un desarrollo complejo de las ideas de Gerschenkron y de Hirschman.

En los años de escasez de capital que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, el Estado japonés actuó como sustituto de un mercado donde no había capital, mientras que al mismo tiempo trataba de «estimular» las decisiones que condujeran hacia inversiones productivas. Las instituciones del Estado, desde el Servicio Postal de Ahorro hasta el Banco de Desarrollo japonés, fueron cruciales para conseguir el capital inversionista necesario para la industria. La voluntad de las instituciones estatales fi-

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Jones y Sakong (1980).

<sup>12</sup> Véase White y Wade (1984), revisado en White (1988).

nancieras de avalar índices de endeudamiento industrial en relación con el valor del capital social en niveles desconocidos en Occidente fue un ingrediente fundamental para la expansión de las nuevas industrias. La importancia cardinal del Estado en la provisión de nuevo capital le permitió también desarrollar una «racionalización industrial» y una «política estructural industrial» (Johnson 1982, 27-28). El MITI estaba en una posición perfecta para «maximizar la adopción de decisiones inducidas», gracias a su competencia para aprobar préstamos a la inversión concedidos por el Banco para el Desarrollo de Japón; su autoridad para distribuir las divisas necesarias para los negocios del sector industrial y para otorgar licencias de importación de tecnología extranjera; su capacidad de conceder exenciones fiscales; y, por último, su capacidad para articular «carteles\* bajo control administrativo» que regulasen la competencia en el interior de una industria<sup>13</sup>.

La organización administrativa que supervisó la transformación industrial del Japón fue tan impresionante como la transformación misma. Algunos pueden considerar una hipérbole la caracterización que hace Johnson (1982, 26) del MITI como «sin duda, la mayor concentración de fuerza intelectual en Japón», pero pocos negarían el hecho de que el crecimiento económico extraordinario de éste país después de la guerra ocurrió gracias a la presencia de «una burocracia poderosa, talentosa y prestigiosa económicamente». Tampoco se discute que, al menos hasta hace poco tiempo, «los organismos administrativos estatales atrajeron a los graduados mejor preparados de las mejores universidades del país, y que los cargos funcionariales de mayor jerarquía dentro de los ministerios oficiales fueron y siguen siendo los cargos más prestigiosos en Japón» (p. 20). La capacidad del examen de Estado para seleccionar a los graduados más brillantes de entre las mejores universidades se evidencia en la proporción de no aprobados. Sólo un 2% o un 3% de los que realizan el examen en un año dado consiguen aprobarlo (p. 57).

El Estado desarrollista japonés tiene claramente un componente weberiano. Los funcionarios tienen el estatus especial que Weber pensó que era esencial para que pudiera existir una verdadera burocracia. Gozan de carreras profesionales a largo plazo dentro de la burocracia y, generalmente, actúan de conformidad con las reglas y con las normas establecidas. En general, la maximización individual debe producirse mediante el respeto de las reglas burocráticas y no por la vía de la explotación de las oportunidades presentadas por una mano invisible.

---

\* Se llama cartel a un grupo de empresas que actúa de manera concertada para evitar fundamentalmente las presiones competitivas del mercado y la entrada de nuevos participantes en el mismo. (N. del T.)

<sup>13</sup> Véase Johnson (1982, 236).

Las aserciones weberianas sobre la necesidad de una burocracia coherente y meritocrática se confirman en el caso japonés, pero también pone de manifiesto la necesidad de ir más allá de ellas. Todas las descripciones del Estado japonés subrayan el carácter indispensable de la existencia de redes informales, internas y externas, para el funcionamiento del Estado. Las redes internas son cruciales para la coherencia de la burocracia. Johnson (1982, 59) destaca la importancia central del *gakubatsu*, es decir, de los lazos entre los compañeros de clase de las universidades de elite de entre las cuales se reclutan a los empleados públicos, y, particularmente, el «*batsu* de todos los *batsu*», que aglutina a los graduados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tokio, y de la que provinieron un 73% de los altos puestos burocráticos en 1965.

Las redes informales dan a la burocracia una coherencia interna y una identidad corporativa que la meritocracia por sí sola no podría proveer, pero el carácter y las consecuencias de estas redes dependen fundamentalmente del proceso estricto de selección mediante el cual se escoge a los funcionarios del servicio civil. El hecho de que las capacidades formales tradicionales sean el requerimiento primordial para entrar en la red, en vez de las relaciones clientelistas o las lealtades, hace mucho más probable que el desempeño eficiente sea un atributo valorado por los miembros leales de los distintos *batsu*. El resultado general es una especie de «weberianismo reforzado», en el que los «elementos no burocráticos de la burocracia» robustecen la estructura de la organización formal, de la misma manera en la que «los elementos no contractuales del contrato» descritos por Durkheim refuerzan el mercado<sup>14</sup>.

Las redes externas que conectan a las elites corporativas privadas y del Estado son aún más importantes. Como nos explica Nakane (citado en Okimoto 1989, 170), «la red administrativa se encuentra más entrelazada con la sociedad japonesa que probablemente ninguna otra en el mundo». La política industrial del Japón depende fundamentalmente del laberinto de vínculos que conectan el MITI con los industriales más importantes. Según Okimoto (1989, 157), el director jefe de la oficina sectorial del MITI puede pasar la mayor parte de su tiempo relacionándose con el personal más importante de las empresas. Las vinculaciones entre la burocracia y las personas poderosas del sector privado se refuerza mediante el papel de los antiguos empleados del MITI, quienes a través del *amakudairi* (la «caída del cielo» que supone el retiro anticipado) terminan ocupando posiciones cruciales, no sólo en empresas concretas, sino también en las asociaciones industriales y paraestatales que integran «el laberinto de organizaciones intermedias y de redes informales de la política pública, don-

---

<sup>14</sup> Cfr. Rueschemeyer y Evans (1985).

de se realiza gran parte del largo y dispendioso trabajo que requiere el consenso» (p. 155).

La relevancia de los vínculos externos ha llevado a algunos a defender que la eficiencia del Estado emerge «no de su capacidad propia e inherente, sino de la complejidad y de la estabilidad de su interacción con los participantes del mercado» (Samuels 1987, 262). Este punto de vista puede ser un elemento corrector útil para algunas descripciones, como la de Johnson, que tiende a subrayar en exceso la capacidad del MITI para actuar de manera autoritaria en vez de construir el consenso, aunque presentar las redes externas y la coherencia corporativa como explicaciones mutuamente excluyentes supone no comprender adecuadamente la cuestión.

Si el MITI no fuera una organización excepcionalmente competente y cohesionada no podría participar en las redes externas de la manera en que lo hace. El MITI tendría poco que ofrecer al sector privado si no fuera autónomo, en el sentido de ser capaz de formular independientemente sus fines y de poder depender de quienes trabajan en ese organismo para garantizar que se desarrollen esos fines, que deben percibirse como un asunto importante para sus carreras individuales. La relativa autonomía del MITI es lo que le permite abordar los problemas de acción colectiva que enfrenta el capital privado, ayudándole a este último en conjunto a alcanzar soluciones que serían difíciles de lograr de otro modo, aun dentro del altamente organizado sistema industrial japonés. Esta autonomía arraigada, que es precisamente la imagen invertida de la dominación absolutista incongruente del Estado predatorio, es el elemento fundamental de la eficiencia del Estado desarrollista, que depende de la capacidad de construir una combinación aparentemente contradictoria entre el aislamiento burocrático weberiano y una profunda implantación dentro de la estructura social inmediata.

## LAS DINÁMICAS DE LOS ESTADOS DESARROLLISTAS

Una exposición completa del Estado desarrollista requeriría estudiar las variaciones sustanciales al modelo japonés que pueden verse en Corea y Taiwán<sup>15</sup>. Tal examen comparativo, que desafortunadamente no puede hacerse aquí, se traduciría en varias correcciones y ajustes importantes al marco teórico presentado hasta este momento. Hay, sin embargo, un punto demasiado importante como para poder ignorarlo. La imagen estática del Estado desarrollista debe reemplazarse por una más dinámica.

---

<sup>15</sup> Para algunas discusiones recientes del rol del Estado coreano en la industrialización, véanse Chen (1987), Choi (1987), B. K. Kim (1987), E. M. Kim (1987), K. W. Kim (1987) y Woo (1991). Sobre el Estado de Taiwán, véase Amsden (1979, 1985), Cheng (1987), Gold (1986), Pang (1987) y Wade (en prensa). Para argumentos comparativos, véase Deyo (1987) y, especialmente, Cumings (1987).

La idea de que los Estados del Asia del Este son desarrollistas es reciente. El régimen del general Rhee en Corea y el del KMT en Taiwán eran seguramente más predatorios que desarrollistas. Sin embargo, su legado histórico contenía los fundamentos de los éxitos sucesivos. Cuando esos Estados iniciaron el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, contaban ya con largas tradiciones burocráticas y con una considerable experiencia en la intervención económica directa, aunque algunas de esas intervenciones hubieran sido desastrosas. La Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias produjeron en todos ellos contextos sociales muy inusuales. Las elites, tradicionalmente agrarias, estaban dispersas; los grupos industriales estaban desorganizados y carecían de capital suficiente; el capital extranjero se canalizaba mediante la organización del Estado. Así, a causa de lo que fueron en gran medida eventos exógenos, se aumentó cualitativamente la autonomía del Estado en términos de la dinámica doméstica. La combinación de la capacidad burocrática, históricamente acumulada, con la autonomía generada por la coyuntura colocó a esas estructuras del Estado en una posición bastante excepcional.

A su vez, esta autonomía se encontraba determinada por el contexto internacional, geopolítico y económico, que indujo la convicción, primero, de que una rápida industrialización era necesaria para la supervivencia del régimen y, luego, que la competitividad en las exportaciones era esencial para la industrialización. El objetivo de la industrialización hizo que se realizaran ensayos para aumentar el crecimiento del capital industrial local. Esta autonomía excepcional permitía al Estado controlar (al menos al principio) la formación de los vínculos que ataban al capital con el Estado. Esta coyuntura hizo posible la implantación de la fuerte autonomía que caracterizó a estos Estados durante los periodos más impresionantes de su crecimiento industrial.

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. En contraste con la dominación absolutista incongruente del Estado predatorio, que parece reforzarse a sí misma, la autonomía ha sido su propio sepulturero en gran medida, lo que no deja de ser sorprendente. Su éxito como mecanismo para estructurar la acumulación de capital industrial cambió la naturaleza de las relaciones entre el capital y el Estado. El capital privado se hizo menos dependiente de los recursos que proveía el Estado y, consecuentemente, el control relativo de este último se redujo. Hasta se alteró la capacidad de la organización del Estado para atraer las lealtades de los «graduados más capacitados de las mejores universidades», una vez que las carreras privadas comenza-

ron a estar mejor remuneradas. Paralelamente, el crecimiento económico fue acompañado por la reaparición de exigencias de redistribución, tanto políticas como económicas, que no podían satisfacerse apropiadamente por las redes de elites y las estructuras burocráticas que con tanto éxito habían apoyado la acumulación industrial. Para los actores sociales no pertenecientes a las elites, que estaban presentando nuevas demandas al Estado, la existencia de la autonomía arraigada y el aislamiento de la burocracia eran probablemente vistas como desventajas en lugar de como ventajas.

No hay, resumiendo, razón alguna para presumir que el Estado desarrollista persistirá en la forma en que ha sido descrito aquí, o que si persiste podrá satisfacer las necesidades sociales futuras. Ha probado ser un instrumento formidable para impulsar la acumulación de capital industrial, pero tendrá que transformarse si quiere solucionar los problemas y aprovechar las oportunidades creadas por el éxito del proyecto inicial<sup>16</sup>.

La pregunta sobre el futuro del Estado desarrollista es fundamental para Asia del Este, pero para países con otro tipo de organizaciones estatales el carácter históricamente contingente de dicho Estado plantea una pregunta distinta: ¿tienen sus tradiciones burocráticas y las redes entre sociedad y Estado el potencial de generar la misma clase de capacidad transformadora de la que han disfrutado el Japón y los NPI del Asia del Este o las diferencias son insuperables?

## UN CASO INTERMEDIO: BRASIL

La mayoría de los Estados en vías de desarrollo ofrecen combinaciones entre el «cleptopatrimonialismo» de Zaire y la «autonomía» de los países de Asia del Este. El balance varía, no sólo con el transcurso del tiempo, sino también entre los propios organismos de la organización del Estado. Nos centraremos en un Estado, Brasil, con la esperanza de poder arrojar algunas explicaciones acerca de cómo su estructura interna y sus vínculos externos se distinguen de las del tipo ideal de Estado desarrollista.

El carácter histórico y presente de la organización del Estado brasileño ha sido abordado en una serie de estudios de campo y de análisis interpretativos lúcidos<sup>17</sup>. Las diferencias entre la organización que descri-

<sup>16</sup> El concepto de autonomía arraigada podría también usarse para caracterizar a los Estados pequeños del noroeste de Europa, tal y como son descritos por Katzenstein (1984, 1985). La comparación entre estos Estados y los del noroeste de Europa incluiría el estudio de la representación organizada de la fuerza laboral y el del capital industrial.

<sup>17</sup> Dentro de los estudios históricos, aquellos hechos por Murillo de Carvalho (1974) y por Uricoechea (1980) son particularmente relevantes para esta discusión. Los estudios contemporáneos recientes incluyen a Abranches (1978), Barzelay (1986), Hagopian (1986), Geddes (1986), Raw (1985), Schneider (1987a), Shapiro (1988) y Willis (1986). La explicación que sigue presta atención particular a Schneider.

ben y el ideal típico del «Estado desarrollista» comienzan con la sencilla pregunta sobre cómo se consigue trabajar para el Estado. Geddes (1986) relata la dificultad que ha experimentado Brasil para establecer procedimientos meritocráticos de reclutamiento que se aproximen al modelo japonés o al coreano, aun en el periodo actual. Poderes inusualmente amplios de designación política son el complemento necesario de una ausencia de reclutamiento meritocrático generalizado. Extendiendo la comparación de Johnson (1982, 52) entre Japón y Estados Unidos, Schneider (1987a, 5, 212, 644) señala que mientras que los primeros ministros japoneses nombran sólo docenas de funcionarios y los presidentes norteamericanos nombran cientos, los presidentes de Brasil nombran miles (de quince mil a cien mil, según los cálculos de Schneider). No es de extrañarse que al Estado brasileño se le conozca como una gigantesca *cabide de emprego* (fuente de empleos) que se distribuyen en función de las conexiones personales, en vez de por las competencias profesionales, y que, por consiguiente, hacen al Estado ineficaz en sus esfuerzos desarrollistas.

Al no ser capaces de transformar la burocracia en su conjunto, los líderes políticos intentan crear «bolsas de eficiencia» (*bolsões de eficiência*) dentro de la burocracia (Geddes 1986, 105), modernizando la organización del Estado por adición y no a través de su transformación<sup>18</sup>. El Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), que Kubitschek favoreció como instrumento de su estrategia desarrollista en los años cincuenta, era un buen ejemplo, al menos hasta hace poco, de lo que era una «bolsa de eficiencia»<sup>19</sup>. Como excepción a la burocracia brasileña habitual, el BNDE ofrecía «una carrera profesional clara, deberes hacia el desarrollo y una ética de servicio público» (Schneider 1987a, 633). Al inicio de su vida institucional (1956), el BNDE instauró un sistema de oposiciones públicas para reclutar sus funcionarios. Se desarrollaron normas contra la anulación arbitraria de las opiniones del personal técnico del Banco (*opinião do técnico*) por parte de los superiores jerárquicos en la organización. Una gran parte de los directores se reclutaba internamente, y dentro del Banco se desarrolló un claro espíritu de equipo (Willis 1986, 96-126).

Los organismos estatales como el BNDE son, y no hay que sorprenderse, más efectivos para estimular el desarrollo que los sectores más tradicionales de la burocracia brasileña. Según Geddes (1986, 116), aquellos proyectos en el Plan de Objetivos de Kubitschek que eran competencia de los grupos ejecutivos, de los grupos de trabajo y de la rama financiera del BNDE completaban sus objetivos en un 102%, mientras que aquellos proyectos que estaban bajo la responsabilidad de la burocracia tradicional sólo alcanzaban un 32%. Dado que el BNDE funcionó como una fuente principal

<sup>18</sup> Véanse Schmitter (1971); Schneider (1987a, 45).

<sup>19</sup> Véanse Martins (1985); Willis (1986).

de préstamos de inversión a largo plazo<sup>20</sup>, su profesionalismo fue un estímulo para mejorar el rendimiento en otros sectores. Tandler (1968) señala, por ejemplo, que para las compañías brasileñas generadoras de electricidad, la necesidad de competir entre ellas por los fondos disponibles para préstamos fue un estímulo importante para la elaboración de mejores propuestas<sup>21</sup>.

Por desgracia, la estrategia de las bolsas de eficiencia tiene varias desventajas. Mientras esas «bolsas de eficiencia» estén rodeadas por un mar de normas clientelistas tradicionales, dependerán de la protección personal que les brinden los presidentes concretos. Geddes (1986, 97) examina el destino del Departamento de Servicios Administrativos (DASP), establecido por Getulio Vargas, una vez que la protección del patrón presidencial ya no estuvo disponible. Willis (1986) destaca la dependencia que tiene el BNDE del apoyo presidencial, tanto en términos de la definición de su misión como en los de su capacidad para mantener su integridad institucional.

Intentar la modernización mediante suplementos específicos también tiene sus desventajas en términos de la coherencia de la organización del Estado como un todo. Según se van colocando nuevas piezas, emerge una estructura todavía más grande y estrambótica. Cuando se tomaron el poder, los militares brasileños tenían la esperanza de reducir el tamaño de la burocracia del Estado en 200.000 puestos, pero terminaron creando «cientos de nuevas agencias y empresas públicas, a veces redundantes», haciendo que la burocracia federal creciera de 700.000 a 1,6 millones de empleados (Schneider 1987a, 109, 575, 44). La organización resultante ha sido descrita como «segmentada» (Barzelay 1986), «dividida» (Abranches 1978) o «fragmentada» (Schneider 1987a). Es una estructura que no sólo hace difícil la coordinación de las políticas, sino que alienta la búsqueda de soluciones personalistas. Como nos cuenta Schneider (1987a, 27), «ahora el personalismo... se convierte en algo indispensable como consecuencia de la fragmentación burocrática».

La fragmentación de la estructura administrativa se completa a su vez con el carácter de las carreras profesionales que se realizan dentro de ella. En vez de estar coordinadas con remuneraciones a largo plazo, que puedan obtenerse mediante una serie de promociones profesionales basadas en el desempeño, las carreras profesionales dentro de la burocracia brasileña están marcadas por los ritmos de cambio en el liderazgo político y por el establecimiento periódico de nuevos organismos públicos. Los burócratas brasileños son trasladados a otros organismos públicos cada cuatro o cinco

<sup>20</sup> Según Willis (1986, 4), el Estado ha monopolizado virtualmente la provisión de crédito a largo plazo en Brasil, contribuyendo a menudo hasta con un 10% de la formación de capital doméstico.

<sup>21</sup> Véase Schneider (1987 a, 143).

años (Schneider 1987a). Dado que las primeras cuatro o cinco capas superiores de casi todos los organismos administrativos están formadas por personal no perteneciente al propio ente, las promesas a largo plazo que ofrece el saber experto sobre las actividades de un único organismo administrativo ofrecen sólo un rendimiento limitado, y la construcción de un *ethos* que pueda actuar de manera eficiente para restringir las estrategias orientadas hacia la búsqueda de rentas propias individuales resulta difícil.

Así como la estructura interna de la organización del Estado brasileño limita su capacidad de reproducir el desempeño de los Estados desarrollistas del Asia del Este, el carácter del Estado brasileño también hace más difícil poder construir un proyecto de transformación industrial conjuntamente con las elites industriales. Al igual que en el caso de los Estados desarrollistas de Asia del Este, este carácter debe ser analizado en términos históricos.

Mientras el Estado brasileño ha tenido una poderosa e ininterrumpida presencia en el desarrollo social y económico del país desde tiempos coloniales, es importante tener presente que, como Fernando Uricoechea (1980), José Murillo de Carvalho (1974) y otros han resaltado, «la eficiencia del gobierno... ha dependido... de la cooperación de la oligarquía terrateniente» (Uricoechea 1980, 52). Con el transcurso del tiempo, el Estado se ha convertido en un ente menos dependiente del apoyo político de las elites reaccionarias rurales, pero nunca se han podido barrer totalmente del campo político, como sí ocurrió en el caso de los países del Asia del Este<sup>22</sup>. Así, en lugar de poder concentrarse en su relación con el capital industrial, el Estado siempre ha tenido que tratar simultáneamente con las elites tradicionales amenazadas por la transformación conflictiva de las relaciones rurales de clase<sup>23</sup>. Al mismo tiempo, las relaciones con el capital industrial han sido más complicadas que las existentes en Asia del Este por la temprana y masiva presencia de capital transnacional manufacturero en el mercado doméstico<sup>24</sup>. Forzar al capital doméstico a enfrentar los rigores de un mercado competitivo es mucho más difícil en un entorno en el cual el probable beneficiario de cualquier «vendaval de destrucción creativa»<sup>25</sup> será el capital transnacional.

El carácter del mismo Estado reforzó los problemas propios de la estructura social. La falta de una estructura burocrática estable hace más difícil establecer vínculos regulares en los que la administración sea una

<sup>22</sup> Véase Hagopian (1986).

<sup>23</sup> Este problema es aun más severo en otros Estados intermedios, como el de la India, en el que el área rural tiene más importancia tanto política como económicamente; véanse Bardhan (1984), Rudolf y Rudolf (1987).

<sup>24</sup> Véanse Evans (1987); Stallings (1990).

<sup>25</sup> Cfr. Evans (1982).

especie de «piloto gerente de la actividad» del sector privado, y empuja la interacción entre lo público y lo privado hacia canales individualizados. Incluso el régimen militar, que tenía el mayor potencial de «autonomía» frente a las presiones clientelistas, mostró su incapaz para construir regularmente el tipo de relación como «piloto gerente de la actividad» económica con la elite local industrial. El régimen era «en gran medida legítimo a los ojos de la burguesía local. Sin embargo, no estaba vinculado con ella mediante un buen sistema institucionalizado de relaciones» (Evans 1982, S221). En vez de institucionalizarse, las relaciones se volvieron individualizadas, adoptando la forma de lo que Cardoso (1975) llama «anillos burocráticos», que son pequeños grupos de industriales individuales conectados con un grupo igualmente pequeño de burócratas individuales, normalmente a través de algún funcionario importante. Como Schneider (1987b, 230-231) observa, el carácter *ad hoc*, personalizado, de estos mecanismos los hace poco fiables, desde el punto de vista de los industriales, y arbitrarios, en términos de sus resultados. Son, en pocas palabras, lo opuesto al tipo de mecanismos entre sociedad y Estado descritos por Samuels y otros en sus estudios del Estado desarrollista.

Resumiendo, esta interpretación de las relaciones entre la estructura interna y externa del Estado brasileño coincide con la queja de Schneider (1987, 4) de que «la estructura y operación del Estado brasileño deberían impedirle cumplir hasta con las mínimas funciones de gobierno», pero obviamente el cuadro ha sido exagerado para resaltar el contraste con el modelo del Estado desarrollista. Es importante tener presente que el Estado brasileño ha sido, de hecho, eficiente como empresario en varias áreas industriales, que van desde la creación de infraestructuras hasta el establecimiento de una industria automotriz.

En la construcción de capacidad generadora de fuerza eléctrica, el Estado no sólo estuvo dispuesto a invertir masivamente, sino que también tuvo éxito en la creación de empresas relativamente eficientes<sup>26</sup>. La empresa Furnas, por ejemplo, tiene una buena reputación porque emplea menos trabajadores por gigawatios/hora de electricidad que la Tennessee Valley Authority o que las mayores compañías eléctricas europeas (Schneider, 1987a, 87). El análisis desapasionado y completo de Shapiro (1988) sobre la creación de la industria automovilística concluye que, en conjunto, «la estrategia brasileña fue un éxito» (p. 57), y que la capacidad de planeación y los subsidios otorgados por el Estado fueron cruciales para estimular las inversiones requeridas. Trebat (1983) concluye que las inversiones realizadas por el Estado en la industria petroquímica no solamente protegieron el tipo de cambio, sino que también fueron económicamente

---

<sup>26</sup> Véase Tandler (1968).

razonables teniendo en cuenta los costos de oportunidad del capital entonces prevalecientes, a pesar de la aparente irracionalidad que al inicio parecían tener esos proyectos<sup>27</sup>. Las compañías brasileñas de propiedad pública productoras de acero no sólo han multiplicado por siete su capacidad local en el curso de los últimos veinte años, sino que también han producido acero a costos internacionalmente competitivos y permitido al país convertirse en exportador neto (Baer 1969; Trebat 1983; Schneider 1987a).

Estos éxitos se encuentran, como lo esperaríamos, en áreas en las que los organismos del Estado directamente involucrados tenían una excepcional coherencia y capacidad. En las áreas de éxito, una mayor coherencia en la organización estatal también permitió un conjunto de vínculos institucionalmente más eficientes con el sector privado, con resultados similares a la autonomía arraigada del Estado desarrollista.

El estudio de Shapiro (1988) acerca del papel que tuvo el *Grupo Executivo para Industria Automobilística* (GEIA) en el establecimiento de la industria automovilística del Brasil a fines de los años cincuenta y principio de los sesenta es un buen ejemplo. El GEIA sirvió como una especie de «miniorganismo director», dedicado específicamente a un sector. Al combinar en su interior una representación de todos los diferentes organismos del Estado que necesitaban aprobar los planes, «podía desarrollar su programa con independencia de la autoridad fragmentada que establecía las políticas públicas», característica del Estado en general (p. 111). Su capacidad de proporcionar decisiones oportunas predecibles fue «fundamental para reducir los riesgos» en cuanto a lo que se refiere a las empresas transnacionales, a quienes se les pidió que invirtieran. Lo que es más, al igual que el MITI o el Banco Interamericano de Desarrollo, «tuvo un papel crítico en la coordinación esencial entre los ensambladores y los productores de partes [para automóviles]» (p. 58).

El desarrollo posterior de la industria petroquímica reveló todavía una variante más poderosa de la autonomía arraigada<sup>28</sup>. En el centro de la iniciativa se encontraba Petrobras, la organización más autónoma y corporativamente coherente dentro del sistema de empresas del Estado. No obstante, la densa red de vínculos que se creó para asociar el sistema de Petrobras al capital privado, doméstico y transnacional, fue también primordial para el explosivo crecimiento de la capacidad petroquímica del Brasil en los setenta.

¿Cómo podemos resumir las diferencias entre estos casos intermedios y los tipos ideales extremos? La principal diferencia entre el Estado brasileño y el Estado desarrollista arquetípico es que la autonomía profunda-

<sup>27</sup> Véase Evans (1981).

<sup>28</sup> Véase Evans (1979; 1981; 1982; 1987).

mente arraigada es una característica parcial y no general en el caso brasileño. La imposibilidad de construir una autonomía arraigada general deriva, a su vez, de la falta de capacidad organizativa interna y del mayor reto que plantea la estructura compleja y polémica de las elites brasileñas.

Internamente, la burocracia no es ninguna caricatura patrimonialista uniforme de la estructura weberiana, como en el caso de los Estados predatorios, pero sigue careciendo de la congruencia corporativa del tipo desarrollista ideal. No están bien institucionalizados los niveles de las carreras profesionales que unen consistentemente los objetivos individuales con los objetivos colectivos de los organismos estatales, y que permiten a su vez que las personas adquieran la experiencia necesaria para actuar eficientemente. No sólo el nivel de la capacidad burocrática es más bajo, sino que además las exigencias que se le hacen a la organización estatal son mucho mayores. El Estado se enfrenta a mayores complejidades estructurales y sociales, y es menos selectivo en su intervención. La capacidad para enfrentar la tarea de industrialización se complica específicamente por el poder social persistente de las elites agrarias. La menor capacidad de la burocracia y un entorno más difícil se combinan para hacer que sea imposible lograr una autonomía arraigada como la que caracteriza al Estado desarrollista. Estos Estados en situaciones intermedias no someten a sus sociedades de la misma manera en la que lo hace el auténtico Estado predatorio, pero tampoco pueden construir proyectos comunes de acumulación como lo hacen los Estados desarrollistas. Su organización no es homogénea, ni a lo largo del tiempo, ni entre las distintas tareas que ejecuta. Aunque a veces es capaz de impulsar cambios transformadores, otras veces amenaza con caer nuevamente en el patrimonialismo depredador.

## CONCLUSIONES COMPARATIVAS Y PROGRAMAS POLÍTICOS FUTUROS

Las conclusiones de este análisis comparativo son claras. Los diferentes niveles de eficiencia en los Estados del Tercer Mundo como agentes de la transformación industrial pueden, y de hecho, deben, conectarse con las diferencias en sus estructuras internas y en sus vínculos externos. Los Estados más eficientes se caracterizan por su nivel de autonomía arraigada, que se articula con una organización burocrática interna bien desarrollada, con vínculos públicos y privados densos. Por el contrario, en los Estados menos eficientes, la imagen contraria que se refleja en una dominación absolutista incongruente combina estructuras internas indisciplinadas con relaciones externas manejadas por la «mano invisible». Los Estados en situaciones intermedias alcanzan en ocasiones niveles importantes de autonomía, pero no suficiente como para que gocen de la capacidad que tienen los Estados desarrollistas.

Los casos aquí analizados confirman muchas de las conclusiones a las que se ha llegado en anteriores análisis comparativos sobre el Estado. Los Estados desarrollistas han seguido en un grado sorprendente las estrategias de los caminos señalados por Gerschenkron y Hirschman. Las ideas más tempranas de Weber sobre la utilidad de la estructura burocrática ideal para el desarrollo capitalista se confirman igualmente, pero la burocracia weberiana es insuficiente por sí misma como explicación. Las bases no burocráticas de la solidaridad interna entre el cuerpo de funcionarios son necesarias para reforzar la coherencia de las estructuras burocráticas formales. Aun más importante es que una burocracia que carezca de una red organizada de relaciones externas no puede promover eficientemente la transformación industrial.

La idea de que un Estado capitalista eficiente se caracteriza por una autonomía sólidamente arraigada tiene implicaciones interesantes para las concepciones marxistas de Estado, al igual que para las weberianas. El viejo aforismo que dice que el Estado capitalista es el «comité ejecutivo de la burguesía» puede haberse abandonado en beneficio de nociones más abstractas con demasiada rapidez. Es cierto que el Estado capitalista eficiente no es simplemente un reflejo pasivo de los intereses privados, pero es igualmente claro que la guía que le dan las exigencias genéricas de la acumulación de capital es insuficiente para permitir que un Estado construya un proyecto de transformación industrial. Si se asume que un comité ejecutivo requiere un equipo de expertos y la suficiente independencia frente a sus bases políticas como para evitar ponerse al servicio de los intereses particulares, se obtiene una analogía más adecuada, que permite entender mejor el Estado desarrollista que las antiguas visiones hegelianas conjuradas por los marxistas estructuralistas.

La evidencia comparativa también ha confirmado las dudas iniciales con respecto a la utilidad de la imagen neoutilitarista del Estado del Tercer Mundo. Los neoutilitaristas sostienen que un Estado manejado por un grupo indisciplinado de empleados públicos que buscan la maximización individual tenderá a convertirse en un monstruoso depredador, y es posible que eso suceda, pero es falso que exista alguna ley de hierro del comportamiento humano que dicte que los Estados necesariamente se construyen así.

Con esto no se quiere decir que todas las orientaciones que surgen del paradigma neoutilitarista sean igualmente perversas. En un aspecto importante, nuestro análisis coincide con las admoniciones de los neoutilitaristas. La selectividad estratégica sí parece ser crucial para lograr una intervención desarrollista efectiva. En muchos contextos sociales, el Estado ha tratado de llevar a cabo un conjunto de tareas que van más allá de las que pueden administrar con eficiencia las burocracias hoy existentes, y probablemente también las futuras. India y Brasil, nuestros

casos intermedios, son buenos ejemplos. En tales casos, una respuesta positiva frente a las demandas neoutilitaristas de «reducir el Estado» puede ser un prerrequisito para poder construir una organización estatal eficiente. Es por el lado de la «capacidad» que el análisis comparativo contradice las orientaciones neoutilitaristas. Su solicitud de «minimizar el Estado» se interpreta generalmente como queriendo decir que se debe imponer una reducción general de todos los recursos asignados a la burocracia. Si la organización burocrática es considerada como predatoria, poco se pierde con desmantelarla. Una mirada detenida al Estado en el Tercer Mundo sugiere, por el contrario, que la construcción de una «verdadera» estructura burocrática (en oposición a la organización patrimonialista pseudoburocrática) es una tarea esencial para el desarrollo. Para llevarla a cabo, la institucionalización de patrones de contratación meritocráticos y de carreras profesionales predecibles para el personal burocrático debe ir acompañada de la dotación de los recursos suficientes para hacer que las carreras profesionales en el Estado sean competitivas en relación con las carreras en el sector privado. Las exhortaciones neoutilitaristas pueden ser útiles para situar las iniciativas del Estado dentro de lo factible, pero es probable que tengan consecuencias contraproducentes a la hora de hacerlo eficiente.

Las organizaciones estatales de los Estados en situaciones intermedias son más vulnerables a las consecuencias negativas de las políticas neoutilitaristas. Los recortes severos en los salarios reales y la reducción de los recursos para formación de personal perjudicará las «bolsas de eficiencia» que todavía existen dentro de esas burocracias, minando cualquier posibilidad de que esos Estados se conviertan en promotores del desarrollo y empujando a los funcionarios que quedan atrapados en la burocracia a convertirse en depredadores para poder mantener su nivel de vida. En tanto que sólo los Estados que gozan de una autonomía considerable pueden forzar probablemente a las empresas a que se rijan por la disciplina del mercado, los resultados de las orientaciones neoutilitaristas es probable que sean doblemente perversos. Ayudarán a apuntalar precisamente el tipo de Estados predatorios que los neoutilitaristas consideran detestables y debilitarán el tipo de procesos de destrucción creativa inducidos por el mercado que ellos más desean<sup>29</sup>.

Un enfoque más cuidadoso de los Estados indica que las políticas públicas deberían tener dos objetivos: una mayor selectividad a la hora de establecer las tareas que deben asumir las estructuras del Estado, y una atención pareja a todas las reformas que ayuden a que esas estructuras se recons-

---

<sup>29</sup> La confirmación de estas hipótesis tendría el efecto irónico de reafirmar la vulnerabilidad de los neoutilitaristas a la tesis de los efectos perversos que han usado tantas veces contra otros en el pasado; véase Hirschman (1989).

truyan por sí mismas. Es esta última tarea la que es más difícil y la que demanda mayor imaginación intelectual. Los ejemplos existentes en los Estados desarrollistas pueden dar pistas útiles, pero no soluciones. Son instituciones estructuralmente dependientes, histórica y socialmente. Ni las tradiciones históricas, ni las configuraciones especiales de clase de las que surgen, pueden reproducirse mediante opciones políticas. La tarea de la reconstrucción se hace doblemente difícil por la naturaleza rudimentaria de nuestra comprensión teórica sobre el Estado. Las investigaciones inspiradas por la visión neoutilitarista se dedicaron de manera rutinaria a demostrar el carácter predatorio de las organizaciones públicas, intentando destruir las pruebas conocidas sobre la eficiencia pública, y a exaltar las virtudes de las soluciones del mercado. La investigación sobre la «administración pública» sigue siendo, por lo general, rudimentaria, y no proporciona un contrapeso intelectual. Comparativamente, el crecimiento del número de obras académicas sobre los Estados y las estructuras sociales contiene una variedad de estudios de caso útiles y de conceptos prometedores, pero se encuentra todavía en desarrollo.

La idea de una autonomía arraigada es un buen ejemplo. Surgió a partir del trabajo previo sobre los conceptos de autonomía y capacidad, y a partir de varios estudios excelentes acerca del contexto social del Estado desarrollista en el Japón. Parece que ayuda a sintetizar las diferencias entre los casos de los Estados desarrollistas y los casos intermedios, como el de Brasil. Atrajo la atención de otros estudiosos que estaban realizando investigaciones comparativas sobre la posibilidad de que la capacidad burocrática y las interrelaciones sociales se reforzasen mutuamente, en vez de estar en oposición. Sin embargo, la idea de autonomía arraigada sigue siendo primitiva. Todavía no están bien definidas las restricciones que impiden que el clientelismo y la corrupción inevitables terminen suprimiendo la utilidad de las relaciones con el capital privado. Tampoco lo están las que impiden que una solidaridad interna del estilo *batsu* rebaje los criterios basados en el desempeño dentro de la jerarquía burocrática. No tenemos ni siquiera un cuadro claro de cómo el flujo de la información del sector privado hacia la organización del Estado y viceversa pueda cambiar las políticas públicas y las estrategias privadas.

La tarea de construir una economía política creíble del Estado en el Tercer Mundo apenas ha comenzado. Hacerla avanzar es probable que resulte oneroso y frustrante, pero esos esfuerzos son vitales si se quiere descubrir algún día cómo los Estados del Tercer Mundo pueden empezar a ser menos parte del problema y más parte de su solución.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abranches, Sergio (1978). «The Divided Leviathan: The State and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, Cornell University.
- Amsden, Alice (1985). «The State and Taiwan's Economic Development». En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skoc-pol (eds.). *Bringing the State Back*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1979). «Taiwan's Economic History: A Case of Statism and a Challenge to Dependency Theory». *Modern China* 5(3), 341-380.
- Auster, Richard D. y Morris Silver (1979). *The State as Firm: Economic Forces in Political Development*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Baer, Werner (1969). *The Development of the Brazilian Steel Industry*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press.
- Bardhan, Pranab (1984). *The Political Economy of Development in India*. Oxford: Basil Blackwell.
- Barzelay, Michael (1986). *The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy*. Berkeley: University of California Press.
- Buchanan, James M., Robert E. Tollison y Gordon Tullock (eds.) (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A. & M University Press.
- Callaghy, Thomas (1984). *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. New York: Columbia University Press.
- Cardoso, Fernando Henrique (1975). *Autoritarismo e Democratizacáo*. Rio de Janeiro: Paz e Terna.
- Cheng, Tun-jen (1987). «The Politics of Industrial Transformation: The Case of the East Asia Nics». Tesis doctoral, Department of Political Science, University of California, Berkeley.
- Choi, Byung Sun (1987). «Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change». Tesis doctoral, Kennedy School, Harvard University.
- Colander, David C. (ed.) (1984). *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-seeking and DUP Activities*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Cumings, Bruce (1987). «The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences». En Frederic C. Deyo (ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Deyo, Frederic C. (ed.) (1987). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Evans, Peter B. (1987). «Class, State and Dependence in East Asia: Some Lessons for Latin Americanists». En Frederic C. Deyo (ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_ (1982). «Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurship and Class Formation in Dependent Capitalist Development». *American Journal of Sociology* 88, S210-S247.

- \_\_\_\_\_ (1981). «Collectivized Capitalism: Integrated Petrochemical Complexes and Capital Accumulation in Brazil». En Thomas C. Burneau y Philippe Faucher (eds.). *Authoritarian Brazil*. Boulder, CO: Westview.
- \_\_\_\_\_ (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Geddes, Barbara (1986). *Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil*. Ann Arbor, MI: University Microfilms.
- Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Belknap.
- Gold, Tom (1986). *State and Society in the Taiwan Miracle*. New York: M. E. Sharpe.
- Gould, David (1979). «The Administration of Underdevelopment». En Guy Gran y Galen Hull (eds.). *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*. New York: Praeger.
- Granovetter, Mark (1985). «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness». *American Journal of Sociology* 91, 481-510.
- Hagopian, Frances (1986). «The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Elites in Contemporary Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, MIT, Cambridge, MA.
- Hirschman, Albert (1989). «Reactionary Rhetoric». *The Atlantic Monthly*, May, 63-70.
- \_\_\_\_\_ (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hull, Jalen (1979). «Zaire in the World System: In Search of Sovereignty». En Guy Gran y Galen Hull (eds.). *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*. New York: Praeger.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Jones, Leroy y II Sakong (1980). *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case. Studies in the Modernization of the Korean Republic, 1945-1975*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Katzenstein, Patrick J. (1984). *Conservatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_ (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Rope*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kim, Byung Kook (1987). «Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico». Tesis doctoral, Department of Political Science, Harvard University.
- Kim, Eun Mee (1987). «From Dominance to Symbiosis Estate and Chaebol in the Korean Economy, 1960-1985». Tesis doctoral, Department of Sociology, Brown University.
- Kim, Kwang Woong (1987). «The Role of the State Bureaucracy in Development Policies: Cases of Selected Countries in Asia». *Ensayos del ASEAN and Japan Project* n. 21, Tokyo, Nihon University.
- Krueger, Anne O. (1974). «The Political Economy of the Rent Seeking Society». *American Economic Review* 64, 291-303.

- Lal, Deepak (1988). *The Hindu Equilibrium, Vol. 1, Cultural Stability and Economic Stagnation, India 1500BC-AD1980*. Oxford: Clarendon Press.
- Lemarchand, René (1979). «The Politics of Penury in Rural Zaire: The View from Bandundu». En Guy Gran y Galen Hull (eds.). *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*. New York: Praeger.
- Levi, Margaret (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- List, Friedrich (1985)[1966]. *The National System of Political Economy*. New York: Augustus M. Kelley.
- Martins, Luciano (1985). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Migdal, Joel (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Murillo, Jose de Carvalho (1974). «Elite and State-Building in Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, Stanford University.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- North, Douglas (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Okimoto, Daniel L. (1989). *Between MITI and the Market Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Pang, Chien Kuo (1987). «The State and Economic Transformation: The Taiwan Case». Tesis doctoral, Department of Sociology, Brown University.
- Polanyi, Karl [1944] (1957). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Poulantzas, Nicos (1973). *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books.
- Raw, Silvia (1985). «The Political Economy of Brazilian State-Owned Enterprises». Tesis doctoral, Department of Economics, University of Massachusetts, Amherst.
- Rudolf, Lloyd I. y Susanne Hoeber Rudolf (1987). *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rueschemeyer, Dietrich y Peter Evans (1985). «The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective State Intervention». En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Samuels, Richard J. (1987). *The Business of the Japanese State: Snuggly Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Schmitter, Philippe (1971). *Interest Conflict and Political Change in -Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Schneider, Ben R. (1987a). «Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, University of California, Berkeley.
- (1987b). «Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Postauthoritarian Brazil». En John D. Wirth, Edson de Oliveira Nunes y Thomas E. Bogenschield (eds.). *State and Society in Brazil: Continuity and Change*. Boulder, CO: Westview Press.

- Shapiro, Helen (1988). «State Intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry». Tesis doctoral, Department of Economics, Yale University.
- Srinivasan, T. N. (1985). «Neoclasical Political Economy, the State and Economic Development». *Asian Development Review* 3, 38-58.
- Stallings, Barbara. «The Role of Foreign Capital in Economic Development: A Comparison of Latin America and East Asia». En Gary Gereffi y Don Wyman (eds). *Manufacturing Miracles: Patterns of Development in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press, 1990
- Tendler, Judith (1968). *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Trebat, Thomas (1983). *Brazil's State-Owned Enterprises: A Case Study of the State as Entrepreneur*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uricoechea, Fernando (1980). *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*. Berkeley: University of California Press.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, Max [1911] (1968). *Economy and Society*. Güenter Roth y Claus Wittich (eds.). New York: Bedminster Press.
- White, Gordon (ed.) (1988) *Developmental States in East Asia*. London: MacMillan.
- White, Gordon y Robert Wade (1984). *Developmental States in East Asia (IDS Research Report n° 16)*. London: Gatsby Charitable Foundation.
- \_\_\_\_\_ (1988). «Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction». En Gordon White (ed.). *Developmental States in East Asia*. London: MacMillan.
- Willis, Eliza J. (1986). «The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil». Tesis doctoral, University of Texas at Austin. Ann Arbor, MI: University Microfilms International (Micro-film N0870613 1).
- Woo, Jung-Eun (1991). *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.
- World Bank (1988). *World Development Report, 1987*. New York: Oxford University Press.
- Young, Crawford (1978). «Zaire: The Unending Crisis». *Foreign Affairs* 57, 169-85.

## CAPÍTULO 2

# La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales «weberianas» en el crecimiento económico\*

*Peter Evans y James Rauch*

Explicar la transformación económica de las naciones es una de las preocupaciones de la sociología clásica y un tema central en el análisis económico. Existen muchas formas de abordar esta tarea, pero una de las más complejas es analizar cuál es el papel que desempeñan las instituciones públicas a la hora de fomentar (o imposibilitar) el crecimiento económico.

El crecimiento económico depende de la gobernanza. Descifrar la relación entre estructuras administrativas y distintos niveles de producción económica es, por tanto, una preocupación permanente de los teóricos y también de los prácticos. En 1997, el Banco Mundial se volvió a ocupar del tema en un informe sobre desarrollo mundial llamado «El Estado en un mundo cambiante» (*The State in a Changing World*). La selección del tema y el contenido del informe significaron un importante cambio en el pensamiento de «las elites dirigentes desarrollistas» sobre cuál era la función del Estado en la sociedad. Explicar por qué algunas burocracias estatales son más efectivas que otras parece que adquiere preeminencia, por fin, por encima de la simple condena de los excesos de la intervención estatal. Intentar llevar a cabo ese estudio requiere explorar los argumentos clásicos sobre la eficacia comparada de las distintas formas de organización administrativa. Es una oportunidad obvia para que el análisis sociológico realice una contribución a la comprensión de las diferencias entre las tasas de crecimiento económico de las diversas naciones.

---

\* Estos resultados son producto del proyecto *Bureaucratic Structure and Economic Performance*, dirigido por Peter Evans y James Rauch. El proyecto fue financiado en distintas etapas por la Russell Sage Foundation, el Center for Institutional Reform y el Informal Sector and Policy Research Department del Banco Mundial. Agradecemos a los 126 expertos nacionales su generosidad por compartir su conocimiento y su experiencia profesional con nosotros. Las conclusiones que se recogen aquí son el producto del trabajo de Linus Huang y John Talbot bajo la dirección de Peter Evans y James Rauch. Patrick Heller y Mark Ritchie nos proporcionaron una ayuda incalculable en las etapas iniciales del análisis de los datos. Le agradecemos las revisiones iniciales de los borradores a Ken Bollen, Neil Fligstein, Trond Petersen y Erik Olin Wright. Christy Getz tuvo un papel invaluable en la revisión del manuscrito. También damos las gracias a los dos pares externos y al editor de la *American Sociological Review* por sus comentarios.

Entre los argumentos clásicos que deberían vincularse a algún tipo de datos comparados sistemáticos, el análisis de Weber sobre la burocracia tal vez sea el candidato más obvio. Al comienzo de este siglo, los monumentales ensayos de Weber ([1904-1911] 1968), recogidos en *Economía y Sociedad*, defendieron el valor fundamental de la democracia como uno de los pilares institucionales del crecimiento capitalista. El posterior análisis histórico comparado<sup>1</sup> recogía las afirmaciones de Weber, pero la tesis de la «burocracia como herramienta para el crecimiento» tenía que enfrentarse a la ideológicamente poderosa e históricamente anterior corriente de pensamiento «smithniana», que consideraba las estructuras públicas de gobierno, con independencia de su forma organizativa, como enemigas del crecimiento en cuanto se aventuraban más allá de la protección de los derechos de propiedad<sup>2</sup>.

En los años setenta y ochenta la economía política neoclásica y el análisis de la elección racional proporcionaron un nuevo refuerzo analítico a la perspectiva smithniana<sup>3</sup>. Los estudios de caso sobre la «búsqueda de rentas propias»<sup>\*</sup> de los funcionarios y sobre los Estados «predatorios» complementaban esos argumentos analíticos con un apoyo empírico igualmente sólido (Bates 1981; Klitgaard 1988). Desgraciadamente, con la prisa por evitar los peligros de la intervención estatal, se olvidó fácilmente la cuestión acerca de qué tipos de estructuras estatales fomentaban el crecimiento económico con mayor probabilidad.

Sin embargo, hacia los años noventa los economistas (aunque, sorprendentemente, no los sociólogos) comenzaron a prestar atención a los datos transversales entre naciones que demostraban la importancia de estudiar más de cerca cómo se organizaban los Estados. Sus resultados mostraron varias mediciones de la «calidad de gobierno», que estaban fuertemente conectadas con el crecimiento económico<sup>4</sup>. Este trabajo académico, que creció rápidamente, sugiere que las perspectivas anteriores neoclásicas sobre los efectos de la actividad gubernamental eran demasiado simplistas. No obstante, y tal vez debido a la ausencia de sociólogos en esos estudios, todavía no se describía qué es lo que sería un «buen gobierno».

Los análisis empíricos contemporáneos sobre la búsqueda de rentas propias por parte del personal de la administración y de la corrupción usan a menudo el término «burocracia» en su sentido cotidiano peyorativo, en

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Polanyi [1944] (1957).

<sup>2</sup> Por «smithniano» nos referimos a la visión del gobierno que se inspira normalmente en el *laissez-faire* y que se atribuye usualmente a Adam Smith. La idea de Adam Smith era más compleja en realidad, e incluía, por ejemplo, una valoración positiva de la importancia del suministro público de una variedad de bienes colectivos.

<sup>3</sup> Cfr Buchanan, Tollison y Tullock (1980); Colclough y Manor (1991); Collander (1984); Krueger (1974).

<sup>\*</sup> Véase nota del traductor, p. 34 y capítulo 1 de este libro en general. (N. del T.)

<sup>4</sup> Véanse Knack y Keefer (1995); Mauro (1995).

lugar de en el sentido weberiano de conjunto de organizaciones administrativas con características estructurales específicas. Weber veía la burocracia no como una agrupación genérica de funcionarios estatales, sino como una clase particular de estructura organizativa que contrastaba frente a las formas previas patrimonialistas y dadivosas de administración pública.

La perspectiva weberiana no niega los efectos positivos que tiene fortalecer las instituciones del mercado, pero postula que las organizaciones públicas estructuradas burocráticamente, que usan un conjunto diferenciado de procedimientos para adoptar decisiones, son un complemento necesario de los acuerdos institucionales dirigidos a favorecer el mercado<sup>5</sup>. Más concretamente, Weber defendía que las organizaciones administrativas públicas, caracterizadas por el reclutamiento meritocrático y predecible y las remuneraciones profesionales a largo plazo, eran más efectivas para facilitar el crecimiento capitalista que cualquier otra forma de organización estatal. Esta hipótesis no puede descartarse simplemente porque existan personas, que se llaman a sí mismas burócratas, dedicadas a la búsqueda de rentas personales, o porque haya gobiernos corruptos que socaven el crecimiento económico. Estudiar la «hipótesis weberiana del Estado» significa responder a la siguiente pregunta: ¿los países cuyas estructuras administrativas son más parecidas a las formas burocráticas de organización tienen como característica tasas de crecimiento económico más altas? Por alguna razón, los estudiosos del desarrollo económico han carecido de los incentivos necesarios para proporcionar una respuesta empírica sistemática a esta aparentemente simple pregunta. La investigación que recogemos en estas páginas representa un esfuerzo inicial por llenar ese vacío.

Usando un conjunto de datos nuevos, examinamos los efectos que tienen para el crecimiento económico ciertas características estructurales que fueron elementos fundamentales en la caracterización original de Weber de la burocracia. Nuestra «escala de weberianidad» ofrece una medición simple del grado en el cual los principales organismos estatales tienen como características el reclutamiento burocrático y el ofrecer carreras profesionales bien remuneradas y predecibles a largo plazo.

## LOS TRABAJOS ACADÉMICOS RECIENTES

Los trabajos académicos que estudian el impacto de las burocracias estatales en la promoción o el estancamiento del crecimiento económico

---

<sup>5</sup> El espíritu de la perspectiva weberiana se encuentra capturado, al menos parcialmente, en la afirmación del «nuevo institucionalismo» de Williamson (1985) de que los sistemas de producción complejos es probable que requieran mezclar estructuras para la gobernanza (esencialmente no ligadas al mercado) con transacciones del mercado más tradicionales. Pero la aplicación de la perspectiva de Williamson se ha limitado a los análisis de las relaciones entre las empresas privadas, y rara vez se invoca en los estudios sobre las burocracias estatales.

incluyen estudios de caso detallados sobre organismos administrativos concretos en determinados países y análisis transversales entre naciones que usan variables «proxy»\* obtenidas de numerosos países. Tradicionalmente, los estudiosos de la ciencia política han dominado la producción de los estudios de caso<sup>6</sup>, mientras que los sociólogos se han concentrado más en el análisis comparado entre naciones<sup>7</sup>. En los últimos años, un renovado interés entre los economistas por el análisis comparado nacional ha hecho que aumente sustancialmente la producción de estudios estadísticos transversales entre naciones. El principal estímulo a este renovado interés entre los economistas ha sido la aparición de una «teoría del crecimiento endógeno», que ofrece un apoyo teórico formal a la idea de que los factores institucionales podrían tener un efecto fundamental en las tasas de crecimiento<sup>8</sup>.

La perspectiva del crecimiento endógeno legitimó un grupo muy variado de análisis transversales cuantitativos entre naciones, realizados por economistas que examinaban el impacto de diversas variables no económicas en las tasas de crecimiento nacionales. En uno de los estudios más antiguos e influyentes, Barro (1991) destacaba la incidencia negativa de la actividad del gobierno al recalcar el impacto negativo del consumo estatal (como porcentaje del PIB) sobre las tasas de crecimiento.

El trabajo sociológico de los primeros tiempos y las recientes publicaciones en economía sobre estudios transversales entre naciones no han abordado seriamente la cuestión acerca de cómo las variaciones en la forma de organización del Estado pueden afectar el dinamismo de la economía. Los argumentos de las primeras obras de la sociología se formularon en términos del dudoso concepto de «fortaleza del Estado», en el que los ingresos y los gastos del mismo se consideraban indicadores sustitutos de la «fortaleza del Estado»<sup>9</sup>. Las regresiones transversales entre países en los nuevos modelos de crecimiento endógeno usaron incluso variables «proxy» más insatisfactorias que las mencionadas, como el número anual de asesinatos o de revoluciones, para determinar el nivel de estabilidad política (Barro 1991).

Ni los economistas, ni (extrañamente) los sociólogos, en sus análisis transversales comparados habían prestado atención a las diferencias entre

---

\* Una variable proxy es una variable cuantificada que se usa en una regresión lineal para aproximar una variable de la cual no existen mediciones, pero cuyo su comportamiento es muy cercano. Por ejemplo, en estas páginas, el PIB es una variable proxy para el crecimiento económico, o los años de escolaridad lo son para el nivel de educación. El término es un anglicismo, pero así se encuentra en los textos de estadística. (N. del T.)

<sup>6</sup> Por ejemplo, Stepan (1978); Waterbury (1983).

<sup>7</sup> Por ejemplo, Delacroix y Ragin (1981); Rubinson (1977); Snyder y Kick (1979).

<sup>8</sup> Véase Crowley et al. (1998).

<sup>9</sup> Por ejemplo, Rubinson (1977).

organizaciones estatales. Sin embargo, se desarrolló un trabajo académico que prestó seria atención a las estructuras burocráticas y que era directamente relevante para la hipótesis weberiana. Este trabajo académico se construyó a partir de detallados estudios de caso sobre países concretos y se concentró primordialmente en una única región. El estudio clásico de Johnson (1982) sobre el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI, por sus siglas en inglés) de Japón durante los años dorados de la industrialización abrió el camino. La descripción de Johnson era sorprendentemente consistente con la perspectiva weberiana. Los estudios posteriores sobre Corea (Amsden 1989) y Taiwán (Wade 1990) reforzaron esa conclusión<sup>10</sup>. Debido a que los «Tigres de Asia del Este» descritos en esos estudios fueron también los países del mundo más exitosos económicamente durante los años setenta y ochenta, a primera vista presentaban un sólido caso favorable a la hipótesis weberiana. Para comienzos de los años noventa, incluso el Banco Mundial (World Bank 1993) pareció unirse al coro con su informe *El milagro de Asia del Este*, en el que se destacaba la actuación positiva de las burocracias de esa región durante su espectacular industrialización. Sin embargo, el argumento continuaba basándose primordialmente en estudios de caso. Seguía sin resolverse la cuestión de si la hipótesis estatal weberiana podría demostrarse mediante un conjunto más extenso de pruebas sistemáticas.

En los años noventa, las obras académicas en torno a estudios de caso se vieron complementadas por los esfuerzos que intentaban relacionar las variaciones en el carácter de las burocracias estatales con el desempeño económico mediante análisis cuantitativos transversales entre naciones. Fueron los economistas, y no tanto los sociólogos, los que lideraron la construcción de un enfoque que diera mayor relevancia a la organización estatal. Un nuevo conjunto de estudios utilizó las estimaciones comercialmente disponibles sobre las diferencias entre administraciones públicas nacionales que los hombres de negocios usaban ya desde hacía algún tiempo<sup>11</sup>. La validez metodológica y el grado de confianza de esas mediciones eran objeto de debate. Los servicios de indexación que proporcionaban esos datos ofrecían muy pocas explicaciones acerca de cómo los obtenían o de por qué deberían considerarse fiables. Los datos parecían basarse primordialmente en valoraciones realizadas por consultores, pero los criterios de selección de esos consultores no se especificaban y las cuestiones

---

<sup>10</sup> Simultáneamente, un conjunto complementario de obras académicas comenzaron a ocuparse de la debilidad de las instituciones públicas como una barrera al crecimiento en el África subsahariana (Bates 1989; Callaghy 1989; Easterly y Levine 1997; World Bank 1994; 1997).

<sup>11</sup> Entre los ejemplos más destacados de esas clasificaciones, están las de International Country Risk Guide (ICRG), Business and Environmental Risk Intelligence (BERI) y Business International (BI).

metodológicas no eran una preocupación importante<sup>12</sup>. También era sospechosa la validez de estas listas como determinantes independientes del crecimiento económico. La mayoría de los factores usados para construir las clasificaciones tenían un polo «bueno» y otro «malo»: más o menos corrupción, más o menos demoras burocráticas injustificadas, una «calidad» más alta o más baja de la burocracia y otras categorías parecidas. Puesto que las personas que realizaban las clasificaciones eran conscientes del desempeño económico de los países que estaban estudiando, la tendencia a clasificar «bien» a países con desempeño económico muy bueno y «mal» a los países con bajo desempeño muy probablemente «insertaría» una correlación entre las clasificaciones y el crecimiento económico.

A pesar de sus defectos, estas clasificaciones permitían en la práctica una forma de comparar las burocracias entre un conjunto numeroso de países y parecían también arrojar resultados que confirmaban la importancia de las diferencias entre burocracias nacionales como un elemento explicativo de las variaciones en el crecimiento económico. Mauro (1995), usando las clasificaciones sobre «corrupción» y «demoras burocráticas injustificadas» de la empresa Business International, encontró que la variación en estas clasificaciones estaba significativamente asociada con el aumento de los niveles de inversión, que a su vez era uno de los predictores\* más evidentes y sólidos del crecimiento económico. Knack y Keefer (1995) usaron las clasificaciones de la International Country Risk Guide (ICRG) y de la Business and Environmental Risk Intelligence (BERI), y también descubrieron que éstas estaban directamente relacionadas con las variaciones en el crecimiento del ingreso per cápita<sup>13</sup>.

El uso de datos sobre las variaciones relativas entre burocracias estatales les otorga a los estudios más recientes una clara ventaja sobre los trabajos anteriores, que tenían que basarse en mediciones generales, como el agregado del gasto público, o variables «proxy» remotas, como el número de asesinatos. El hecho de que los estudios recientes encuentren consistentemente relaciones entre el buen funcionamiento de la burocracia y el crecimiento económico proporciona un nuevo incentivo para intentar refinar nuestra comprensión de cuáles son las raíces del «buen

<sup>12</sup> Desde el punto de vista de los inversores que buscan la mejor valoración disponible de la rentabilidad futura en un lugar determinado, la característica más valiosa de los datos proporcionados por estos servicios de clasificación es su inmediatez. ICRG, por ejemplo, proporciona clasificaciones mensuales para 130 países en todo el mundo acerca de una variedad de indicadores políticos y económicos. Ningún estudio puramente académico estaría siquiera cercano a ofrecer este tipo de información de manera inmediata.

\* La palabra «predictor», no recogida en el diccionario de la RAE, se usa en estadística para definir una variable que permite predecir el comportamiento de otras. (N. del T.)

<sup>13</sup> La Porta et al. (1999) ofrecen una excelente discusión sobre la calidad de las instituciones administrativas estatales, pero se concentran en los factores determinantes de la calidad y el desempeño en lugar de en sus efectos sobre el crecimiento económico.

funcionamiento de la burocracia». Sin embargo, incluso esta nueva generación de estudios está prisionera de las mediciones disponibles. Los esfuerzos convincentes por adjudicar validez empírica a la hipótesis estatal deben empezar partiendo de información sobre cómo varía la estructura de las burocracias estatales entre diferentes países, que es lo que intentamos hacer en nuestro estudio.

## LA CONEXIÓN ENTRE ESTRUCTURAS BUROCRÁTICAS Y CRECIMIENTO

El análisis contemporáneo comparado de las estructuras burocráticas necesita ir más allá de Weber, pero los modelos característicos de este autor proporcionan un punto de partida simple y accesible para la investigación comparada. Al contrastar las burocracias con formas organizativas previas, Weber destaca ciertos aspectos que pueden convertirse en elementos de una evaluación empírica relativamente objetiva. Destacamos dos de ellos. El primero es la importancia de la contratación meritocrática, que consiste idealmente en algún tipo de combinación entre educación y pruebas de acceso (Gerth y Mills 1958, 241; Parsons 1964, 333, 339). El segundo es una carrera profesional predecible, que proporcione recompensas tangibles e intangibles a largo plazo para los contratados al servicio de la burocracia (Gerth y Mill 1958, 200-203; Parsons 1964: 334-35; Stinchcombe 1974).

Podríamos haber seleccionado otras características organizativas weberianas<sup>14</sup>. Una de las ventajas de elegir la contratación meritocrática y las carreras profesionales predecibles y bien remuneradas es que estas características son relativamente fáciles de transformar en variables simples y pueden evaluarse comparativamente entre distintos países, por lo que concentrarse en ellas facilita la comprobación empírica. También se pueden construir conexiones teóricas plausibles entre estas características y la capacidad organizativa avanzada que se exige para suministrar los bienes colectivos constitutivos de la contribución potencial que hace el Estado al crecimiento económico.

La contratación meritocrática no sólo aumenta la probabilidad de tener una administración mínimamente competente, sino que también ayuda a

---

<sup>14</sup> Puesto que las características concretas en las que hemos decidido concentrarnos son sólo un grupo parcial de aquellas descritas por Weber, subrayar otras características de la burocracia weberiana debería producir distintos resultados. Por ejemplo, los procesos de decisión regidos por normas, que son claramente una característica del modelo burocrático, podrían ser un arma de doble filo, mejorando la predecibilidad y la eficiencia hasta cierto punto, pero produciendo rigidez y esclerosis organizativa cuando van demasiado lejos. El mismo argumento podría aplicarse a la idea de que cada departamento en la administración estatal debería tener una competencia estrictamente definida, que no se superpusiera con la de otros departamentos.

generar una coherencia corporativa y un espíritu de cuerpo, lo que a su vez puede decirse que tiene efectos sustantivos en la motivación individual de los funcionarios encargados. Es más probable que internalicen normas y fines compartidos los burócratas que se ven a sí mismos como parte de un grupo de colegas que ocupan cargos públicos porque comparten aptitudes similares que aquellos que saben que deben su cargo al favor particular de un patrón o miembro de clase. La identificación con los colegas y con la propia organización debería también generar costos internalizados intangibles para las actividades corruptas que subvierten los fines organizativos, por un lado, e incrementar la eficacia de la vigilancia y el control, por otro.

La oferta de carreras bien remuneradas y duraderas puede que incremente también a largo plazo la competencia de los funcionarios pero, con independencia de sus efectos sobre ella, aumenta la coherencia corporativa. En el mismo sentido, la perspectiva previsible de remuneraciones profesionales a largo plazo reduce el relativo atractivo de los ingresos rápidos disponibles mediante prácticas individuales corruptas. Ello es obvio en la medida en que uno de los aspectos de las remuneraciones profesionales a largo plazo sean los salarios competitivos. Es también claro que las carreras profesionales que proporcionan la expectativa de ascensos relacionados con el desempeño y el cumplimiento de las normas de la organización desincentivan el comportamiento corrupto, especialmente si ese comportamiento socava los fines organizativos. El costo de infringir las normas organizativas es también directamente proporcional a la duración esperada de la pertenencia a la organización y a las remuneraciones esperadas en relación con el tiempo en el cargo<sup>15</sup>. En conjunto, la contratación meritocrática y las carreras profesionales predecibles deberían ayudar a estructurar los incentivos de los burócratas individuales de tal forma que se mejorara la capacidad de las organizaciones administrativas para conseguir fines a largo plazo<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Stinchcombe (1974, 134-35, 147-48) se concentra en las burocracias industriales más que en las administrativas, pero proporciona un análisis importante de la relevancia de las carreras profesionales a la hora de configurar las motivaciones individuales.

<sup>16</sup> La contratación meritocrática y las carreras profesionales no son las únicas características estructurales que pueden postularse para mejorar el funcionamiento como organizaciones de las burocracias estatales. En *Embedded Autonomy*, Evans (1995) defiende que la contribución potencial plena de las burocracias estatales a la acumulación de capital es probable que sólo pueda conseguirse cuando la coherencia corporativa proporcionada por las características weberianas se combine con una serie sistemática y densa de vínculos con la clase empresarial. En una línea de pensamiento diferente, los teóricos de la «nueva administración pública» destacarían los mecanismos de «imitación del mercado», tales como «pagar [a los funcionarios] en función de los resultados obtenidos» (Barzelay 1997; Hood y Jackson 1991; Milgrom y Roberts 1992; Olsen y Peters 1996).

Si se acepta el argumento de que estas características estructurales contribuyen a producir una burocracia más competente, centrada y cohesionada, también es plausible una multiplicidad de trayectorias causales específicas que conduzcan a mayores tasas de crecimiento económico. Los horizontes temporales más largos asociados a las carreras profesionales bien remuneradas y predecibles incrementarán la tendencia de la burocracia a reclamar que las inversiones se efectúen en infraestructura del sector público, en vez de en gastos de consumo. Puesto que la rentabilidad de la inversión en infraestructura pública depende esencialmente de su «carácter sistemático», la coherencia de la burocracia debería mejorar su eficacia. Igualmente, la reducción de las prácticas maximizadoras individualistas (es decir, de la corrupción) debería reducir el impuesto implícito que suponen esas prácticas para el sector privado.

Los vínculos difusos con la sociedad pueden ser igual de importantes o más. La mayoría de las obras académicas que contienen estudios de caso acerca de «los Estados desarrollistas» se concentraron principalmente en la actividad de las burocracias estatales en relación con el estímulo a tasas más altas de inversión privada<sup>17</sup>. Obviamente los empresarios nacionales, reacios al riesgo, evitarán realizar inversiones a largo plazo en instalaciones y equipos si tienen enfrente una burocracia corrupta e impredecible, que no proporcionará posiblemente las inversiones públicas suplementarias. En sentido contrario, las percepciones compartidas de que la burocracia estatal es una entidad fiable, predecible, mínimamente competente y comprometida con el crecimiento a largo plazo harán que las inversiones parezcan menos arriesgadas.

Las burocracias competentes pueden ayudar a que las empresas, consideradas una por una, superen los problemas de coordinación cuya resolución puede ser crucial para estimular nuevas actividades. Pueden también convertir los recursos de información que poseen en bienes públicos, de tal manera que se aumente la probabilidad y la eficacia de la inversión (Rodrik 1995). Por ejemplo, cuando los empresarios de países pequeños intentan acceder a los mercados mundiales por primera vez, una acción colectiva que reúna datos sobre los mercados externos y exija estándares de fabricación entre los productores locales puede otorgar importantes ventajas. Las burocracias respetadas podrían actuar como «intermediarios honestos», que ayudarían a superar los problemas de acción colectiva de los exportadores. Una versión más extrema de esta idea sería que la propia burocracia recolectase la información y prestase asesoría e incentivos para ayudar a las empresas locales a encontrar más fácilmente su camino por el laberinto de los rápidamente mutables mercados globales<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Por ejemplo, Amsden (1989); Evans (1995); Johnson (1982); Wade (1990); World Bank (1993).

<sup>18</sup> Según Keesing (1988), esa es esencialmente la actividad de las burocracias que promueven el comercio en los Cuatro Tigres asiáticos; véase también Rodrik (1995).

Decidir cuál sería el mejor de los caminos para explicar la conexión entre burocracias estatales coherentes y competentes, y el crecimiento económico sería una exigente y valiosa tarea, pero ese no es nuestro propósito aquí. Lo que pretendemos es establecer una conexión básica entre estructuras burocráticas y crecimiento económico, proporcionando así incentivos adicionales para que se exploren mecanismos alternativos que puedan explicar esa conexión<sup>19</sup>.

En otros términos, evaluamos el efecto de un conjunto concreto de estructuras burocráticas: no intentamos realizar una evaluación integral de todas las características de la estructura burocrática que podrían mejorar el desempeño económico. Hemos seleccionado la contratación meritocrática y las carreras profesionales debido a los sólidos argumentos a favor de ellas en los trabajos académicos y porque constituyen un conjunto de características estructurales empíricamente identificables y teóricamente plausibles, que ofrecen un buen punto de partida para demostrar el valor de realizar nuevas investigaciones sobre las consecuencias económicas que tienen las diferentes estructuras burocráticas.

Nuestra estrategia para conectar las estructuras burocráticas y el crecimiento económico difiere obviamente de la de Weber, que estaba interesado en los cambios históricos a largo plazo de las formas organizativas, mientras que nosotros estamos interesados en realizar comparaciones transversales en las décadas recientes. Nuestra proposición empírica es simple. Predecimos que en los veinte años que van de 1970 a 1990, los países cuyas estructuras burocráticas tuvieran incorporadas características weberianas habrían experimentado un crecimiento económico más rápido que aquellos países en los cuales esas características estuvieran incorporadas de un modo más deficiente.

## DATOS

La ausencia de mediciones estadísticas comparables de las estructuras burocráticas en un conjunto relevante de países es uno de los principales

<sup>19</sup> Existe, naturalmente, otro conjunto de argumentos en los trabajos académicos que postulan una función más central de las burocracias estatales en la configuración de las trayectorias nacionales de inversión y crecimiento. Esos argumentos se refieren tanto a la capacidad de los gobiernos para obligar a los empresarios a que inviertan partes mayores de sus beneficios, «disciplinándolos» (cfr Amsden 1989), y a la capacidad de los organismos públicos de estimular formas de inversión más arriesgadas, aunque en última instancia más rentables, mediante subsidios selectivos y protecciones frente a la competencia externa (Amsden 1989; Ernst y O'Connor 1992; Evans 1995; Wade 1990). Aunque estos argumentos son plausibles, requieren algo más que una burocracia mínimamente competente. En la medida en que estos argumentos sean de aplicación, el caso favorable a la importancia de las estructuras burocráticas se hace todavía más relevante, pero la plausibilidad teórica de la hipótesis weberiana no depende de esos argumentos más enérgicos sobre el papel de las instituciones públicas para hacer posible el crecimiento.

impedimentos para valorar los efectos en el crecimiento económico de las diferencias entre burocracias. Decidimos que únicamente recogiendo datos nuevos, originales, podríamos superar este obstáculo. El «conjunto de datos weberianos sobre el Estado»<sup>20</sup> que hemos recogido se construyó a partir de las evaluaciones comparables que realizaron expertos de las estructuras burocráticas de 35 países. Esos datos se reunieron laboriosamente durante un periodo de casi tres años (1993-1996).

Nuestra muestra comenzó a partir de los treinta países «semiindustrializados» identificados por Chenery (1980) y se complementó con cinco países más pobres. Nuestras razones para partir de la muestra de Chenery fueron tres. Para comenzar, estimábamos que los recursos disponibles no nos permitirían recoger datos en más de unos 35 países, así que la muestra de Chenery tenía el tamaño correcto. En segundo lugar, estábamos interesados en comprender las variaciones en el crecimiento entre países en vías de desarrollo, y no las existentes entre los países industriales avanzados y los países en vías de desarrollo. Queríamos incluir países que estuvieran todavía abordando la cuestión de la transformación industrial durante el periodo de estudio. La muestra de Chenery proporcionaba una buena diversidad de países en vías de desarrollo. Tercero, deseábamos tener una buena gama de variaciones del «carácter weberiano» de la administración. Aunque no existían datos sistemáticos disponibles al respecto, sabíamos que las diferencias entre variables sobre «buen funcionamiento burocrático» eran mucho mayores entre países en vías de desarrollo que entre países industrializados. Esta última consideración fue también un motivo para que se incluyeran algunos países adicionales demasiado pobres para que la muestra de Chenery los considerara. Los datos sobre desempeño burocrático dejaban claro que excluir a los países pobres supondría dejar sin suficientes muestras el extremo inferior de la distribución del desempeño burocrático y, por tanto, podría también suponer una muestra insuficiente de los rangos inferiores de «weberianidad»<sup>21</sup>. La selección de los países pobres que se añadieron estuvo guiada por el deseo de aumentar la representación del Caribe, el sur de Asia y el África subsahariana, y por nuestra creencia de que existía un cuerpo suficiente de expertos en las burocracias de esos países que nos permitiría encontrar al menos a tres expertos para cada uno de ellos<sup>22</sup>. La muestra resultante de 35 países representa a todas las principales regiones del mundo en desarrollo, y también a la franja europea más meridional de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Ofrece también un rango

<sup>20</sup> La discusión sobre el conjunto de datos weberianos se basa en gran parte en Talbot (1997).

<sup>21</sup> Véase Rauch y Evans (1999, 8-9, diagramas 1b y 1c).

<sup>22</sup> Los cinco países que se añaden a la muestra de Chenery son Haití, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka y Zaire. Para otros análisis de la muestra inicial de Chenery, véanse Feder (1983) y Esfahani (1991).

de las tasas de crecimiento durante los años setenta y ochenta que tiene como extremos a Corea y Singapur (que crecieron consistentemente al 6% per cápita anual) y Zaire (cuyo crecimiento fue negativo en más de un 2% anual), con numerosos casos intermedios. Al mismo tiempo, nuestra muestra de países ofrece un buen rango en términos de «desempeño burocrático», tal y como se mide por las empresas de calificación de riesgos<sup>23</sup>.

La obtención de los datos estadísticos para las diferentes características en la estructura burocrática en cada uno de estos países requirió la cooperación de un gran número de expertos, cada uno de los cuales tenía un conocimiento específico de la burocracia estatal en un país concreto. Recopilar las respuestas requirió un trabajo intenso, pero el nivel de colaboración fue sorprendente y gratificante. Al final pudimos recoger las respuestas de un total de 126 expertos (un mínimo de tres expertos en 32 de nuestros 35 países, y dos expertos en los restantes tres países, Marruecos, Tailandia y Uruguay). Los expertos se seleccionaron de entre una combinación de académicos conocidos por sus investigaciones sobre las burocracias de cada país, funcionarios locales reputados por poseer una perspectiva amplia de las estructuras administrativas de sus países, y profesionales que trabajaban estos temas en organizaciones multilaterales. En conjunto, esos expertos son los responsables de una gran parte de las obras académicas publicadas sobre burocracias estatales en los países de nuestra muestra<sup>24</sup>.

Las evaluaciones de los expertos se estructuraron a través de un cuestionario de respuesta cerrada<sup>25</sup>. Para responder a las preguntas cerradas, primero se les pedía a los expertos que identificaran los principales organismos estatales que tuvieran más importancia en la formulación de las políticas económicas y que a continuación respondieran las preguntas del cuestionario en referencia a ellos<sup>26</sup>. Razonamos que las estructuras de los principales organismos públicos dedicados a la política económica tendrían probablemente algún efecto en el crecimiento económico y que, puesto que estudios de caso para países concretos han mostrado que existe una variación notable entre organismos públicos, obtener una medición relacionada con los organismos más importantes tenía sentido. Las preguntas concer-

---

<sup>23</sup> Véase Rauch y Evans (1999, 8-9).

<sup>24</sup> Para una explicación más detallada de la distribución de los diferentes tipos de expertos entre países, véase Talbot (1997, tabla 2).

<sup>25</sup> Se animó a todos los expertos a que proporcionaron comentarios adicionales y materiales complementarios, y la mayoría de ellos así lo hizo. Este material adicional se revisó durante la codificación de las preguntas de respuesta única, pero no se analiza separadamente aquí.

<sup>26</sup> Específicamente, se pidió a los expertos que «elaboraran una lista de los cuatro organismos más importantes en la burocracia estatal central, clasificándolos en función de su poder para determinar la política económica general».

nientes a la burocracia estatal seguían generalmente a las que se ocupaban de los principales organismos administrativos<sup>27</sup>.

A los expertos nacionales no se les pidió que evaluaran el desempeño o la calidad de la burocracia. En lugar de ello, el cuestionario se concentró en las características descriptivas específicas de la burocracia que podían someterse a una valoración objetiva. Combinamos luego esas características descriptivas para construir una variable simple que reflejara una estructura burocrática weberiana construida a partir de la contratación meritocrática y de las trayectorias profesionales predecibles y remuneradas.

Puesto que se sabe que las estructuras burocráticas son resistentes al cambio, nos sentíamos seguros al asumir que las diferencias que descubriéramos entre estructuras burocráticas caracterizarían la situación existente al inicio del periodo (y, de hecho, habrían estado probablemente funcionando durante algún tiempo con anterioridad a 1970) y que eran, por tanto, previas en el tiempo al crecimiento económico durante el periodo 1970-1990. Para comprobar esta suposición, se pidió a los expertos que proporcionaran no sólo respuestas que permitieran caracterizar ese periodo completo, sino también cualquier cambio significativo durante el mismo. A pesar de algunas referencias al deterioro de la situación de los burócratas con el transcurso del tiempo (especialmente en relación con los salarios relativos), era evidente, a partir de sus comentarios, que las estructuras burocráticas que describían eran anteriores al crecimiento económico que tuvo lugar entre 1970 y 1990<sup>28</sup>.

Se usaron diez preguntas para crear lo que llamamos la «escala de weberianidad»<sup>29</sup>. La pregunta inicial indagaba sobre la importancia de los organismos administrativos involucrados en la elaboración de la política económica. Dos preguntas posteriores (preguntas 2 y 9 del Apéndice A) valoraban la importancia de las pruebas de acceso para contratar funcionarios civiles al servicio de los principales organismos administrativos encargados de la economía y como sistema general<sup>30</sup>. Tres de las preguntas iban dirigidas a cuestiones relacionadas con las carreras profesionales: si era probable que los funcionarios de la administración, una vez contratados, continuasen la carrera administrativa (preguntas 3 y 5), y si la permanencia en la carrera administrativa posibilitaba el ascenso en el interior de

<sup>27</sup> Para el cuestionario completo véase Rauch y Evans (1999, Apéndice A). Para la codificación de la encuesta, véase Talbot (1997, Apéndice A).

<sup>28</sup> Aunque las estructuras burocráticas fueron por lo general estables durante el periodo de estudio, los comentarios de los expertos indicaron que a comienzos de los noventa pudo existir un período de cambio en el cual se reestructuraron varias burocracias en respuesta a la presión de las agencias multilaterales.

<sup>29</sup> Véase el Apéndice A para una explicación de la escala y una lista de sus elementos.

<sup>30</sup> La pregunta 9 es de hecho una mezcla creada a partir de las respuestas a las preguntas 17 y 18 de la encuesta original.

una jerarquía (pregunta 4). Cuatro preguntas adicionales abordaban la cuestión de las remuneraciones durante la carrera profesional, en términos salariales y también de prestigio (preguntas 6, 7, 8 y 10). La escala de weberianidad resultante proporciona una medición sintética y sustantivamente plausible de las características burocráticas que constituyen el objeto primordial de nuestra investigación.

Para descubrir qué relación –si es que había alguna– pudiera existir entre estas características y el crecimiento económico durante el periodo 1970-1990, nos apoyamos en mediciones a partir de conjuntos de datos estadísticos estándares que se encontraban disponibles para crear nuestra variable dependiente, es decir, el crecimiento del PIB per cápita entre 1970 y 1990, y nuestras variables de control, que fueron el nivel de ingreso inicial y el capital humano preexistente (véase el Apéndice B para las definiciones y las fuentes de datos de las variables dependientes y de control). La versión de 1994 («Mark 5.5») de las Penn World Tables de Summers y Heston (1991) fueron la fuente para nuestras mediciones del PIB per cápita real en 1965, 1970 y 1990. Como variable «proxy» del capital humano usamos una versión actualizada de las mediciones de Barro y Lee (1993) de los años promedio de educación para la población mayor de 25 años.

## ANÁLISIS

Nuestra finalidad es descubrir si la «weberianidad» tiene algún efecto en el crecimiento económico que sea independiente de los efectos de otras variables asociadas clásicamente al desarrollo económico. Existe una correlación fuerte y significativa entre el valor de la escala de weberianidad y el crecimiento total del PIB per cápita real durante el periodo 1970-1990 ( $r = 0,67$ ;  $p < 0,001$ ), pero podría argumentarse que la weberianidad es simplemente una variable «proxy» del nivel general de desarrollo o de las reservas de capital humano existentes<sup>31</sup>. Ese argumento no puede descartarse sin más. Sabemos que las burocracias con mayores niveles de desarrollo se encuentran con mayor probabilidad en los países desarrollados (Rauch y Evans 1999, 8, diagrama 1a; véase también World Bank 1997). Sabemos también que los altos niveles de capital humano, que se encuentran generalmente asociados con altos niveles de desarrollo, están fuertemente asociados con el crecimiento. De hecho, no surgió virtualmente ninguna asociación entre el grado de aproximación a las características weberianas y los niveles iniciales de ingreso per cápita en esta muestra de países en vías de desarrollo ( $r = 0,05$ ). Al menos a partir de esta muestra, es difícil defender que el crecimiento pasado o los altos niveles de ingreso sean cau-

<sup>31</sup> Véase el Apéndice C para las puntuaciones en la escala de weberianidad de los 35 países de nuestra muestra.

sas importantes, en sí mismas, de Estados más weberianos. Dicho de forma algo más optimista, parece que los bajos niveles de ingreso per cápita no son necesariamente una barrera para conseguir burocracias estatales más competentes y coherentes. Sin embargo, existe una correlación modesta (aunque no significativa) entre la escala de weberianidad en nuestra muestra y los niveles preexistentes de capital humano  $N = r = 0,25$ ,  $p = 0,15$ , y el capital humano tiene, a su vez, un efecto positivo importante en el crecimiento posterior.

Nuestro primer resultado destacable es, por tanto, que incluso después de haber controlado los efectos de los niveles de PIB inicial 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. Como indican las ecuaciones de regresión que se muestran a continuación, la escala de weberianidad continúa teniendo un efecto intenso y significativo en el crecimiento económico. La weberianidad no es simplemente una variable «proxy» adulterada, producto de los efectos que tienen los niveles preexistentes de desarrollo o de capital humano.

La ecuación básica en forma no estandarizada es:

$$\% \text{ cambio en el PIB per cápita } 1970-1990 = -44,54 - 0,02 (\text{PIB real per cápita en } 1965) + 15,77 (\text{Número promedio de años de escolaridad en } 1965) + 16,05 (\text{Puntuación en la escala de weberianidad}) (1)$$

La forma estandarizada de la ecuación es:

$$\% \text{ cambio en el PIB per cápita } 1970-1990 = -0,317 (\text{PIB real per cápita en } 1965) + 0,307 (\text{Número promedio de años de escolaridad en } 1965) + 0,615 (\text{Puntuación en la escala de weberianidad}) (2)$$

El gráfico de dispersión del crecimiento en función de la regresión en la escala de weberianidad, teniendo en cuenta los efectos del nivel inicial del PIB per cápita y los niveles preexistentes de capital humano, puede verse en la Figura 1. Una de las cosas que destacan en este gráfico de dispersión es el alto grado en el que la distribución regional de las características weberianas se corresponde con las diferencias regionales en las tasas de crecimiento.

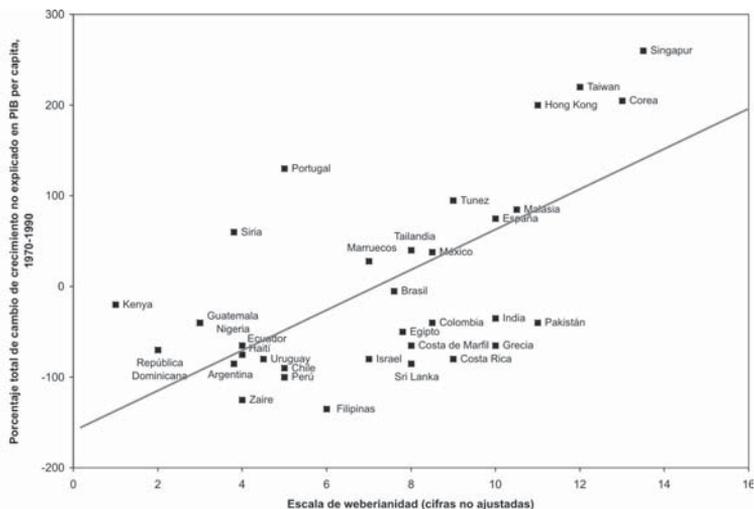


Figura 1. Gráfico de dispersión que muestra la relación entre la escala de weberianidad y el porcentaje de crecimiento en PIB per cápita no explicado.

*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.

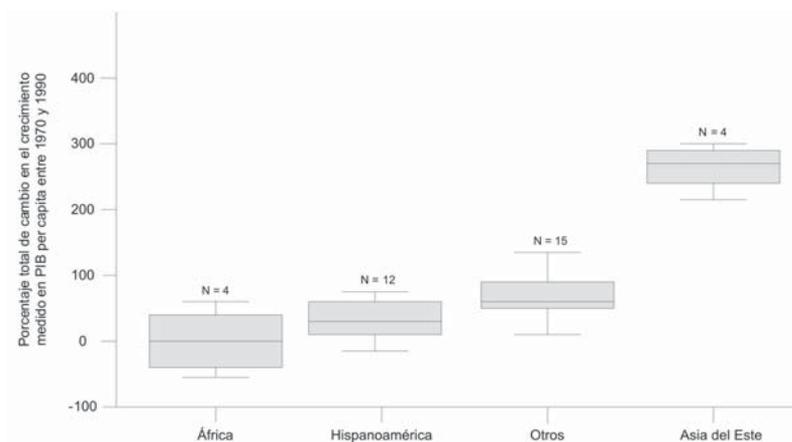


Figura 2. Gráfico de cajas, que muestra el crecimiento del PIB per cápita por región entre 1970 y 1990.

Las diferencias regionales en crecimiento y en weberianidad se resumen en las Figuras 2 y 3. El diagrama de cajas de la Figura 2 muestra el rango entre cuartiles y la mediana para el crecimiento del PIB para cada uno de los cuatro grupos regionales de países. Cuando se disponen las cua-

tro regiones en el orden que cabría esperarse a partir del trabajo académico existente, forman casi una línea de regresión perfecta, en la que el África subsahariana se encuentra en la parte inferior y los Cuatro Tigres de Asia del Este en la superior. Las regiones latinoamericanas muestran unas tasas de crecimiento claramente inferiores a las de cualquier otra región, salvo por el África subsahariana, en gran parte porque el crecimiento latinoamericano experimentado durante el periodo que estamos examinando se ve dominado por la «década perdida»\* de los años ochenta.

La Figura 3 muestra las diferencias regionales en las puntuaciones de la escala de weberianidad, y establece un paralelo entre las variaciones regionales en crecimiento y las variaciones regionales en estructura burocrática, que se muestra gráficamente con claridad. Si el África subsahariana define la parte inferior de la escala en términos de crecimiento, también es la región en la cual las burocracias estatales son menos weberianas. En esa línea, los Cuatro Tigres de Asia del Este son el ejemplo perfecto, durante este periodo al menos, de alto crecimiento y características burocráticas weberianas. La escala de weberianidad parece que captura un elemento institucional esencial para el «muy buen funcionamiento» de las economías de Asia del Este, al mismo tiempo que indica un déficit institucional que puede ayudar a explicar las bajas tasas de crecimiento en África.

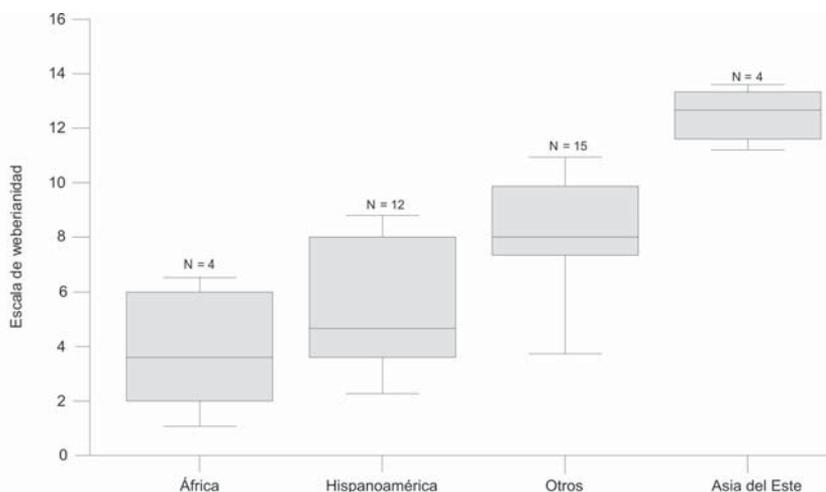


Figura 3. Gráfico de cajas, escala de weberianidad por región.

\* Los economistas llaman así a la década de los ochenta en Latinoamérica porque la región experimenta tasas muy bajas de crecimiento e incluso nulas o negativas, acompañadas en algunos casos de inflación (lo que se conoce como estanflación, es decir, inflación sin crecimiento). El periodo se caracteriza por un estancamiento del crecimiento y un aumento de la desigualdad social. De ahí el nombre «década perdida». (N. del T.)

La Tabla 1 presenta un conjunto de regresiones en las que se añaden a la regresión básica ilustrada en la Figura 1 otras variables «proxy» para todas las regiones. Los efectos de la escala de weberianidad siguen siendo sólidos. Introducir las variables «proxy» para el África subsahariana y Latinoamérica reduce el coeficiente de la escala de weberianidad sólo modestamente (modelos 2 y 3). Todavía más importante es que se sigue viendo un significativo «efecto estructural burocrático» incluso al incluir variables «proxy» en Asia del Este (los Cuatro Tigres; modelo 4)<sup>32</sup>.

Tabla 1. Coeficientes estandarizados de las regresiones de crecimiento en PIB real per cápita, 1970-1990, a partir de las variables independientes seleccionadas: 35 países en vías de desarrollo

Variable independiente	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Puntuación en la escala de weberianidad	0,615** (4,649)	0,537** (3,700)	0,599** (4,268)	0,247* (2,418)
PIB per cápita, 1965	-0,317 (-1,749)	-0,270 (-1,472)	-0,324 (-1,753)	-0,150 (-1,251)
Años de escolaridad, 1965	0,307 (1,645)	0,319 (1,725)	0,290 (1,487)	0,090 (0,724)
Hispanoamérica	—	-0,180 (-1,242)	—	—
África	—	—	-0,056 (-0,367)	—
Asia del Este	—	—	—	0,696** (6,638)
Número de países	35	35	35	35
R <sup>2</sup> ajustado	0,460	0,469	0,444	0,774

Nota: números entre paréntesis son valores t.

\* $p < 0,05$

\*\* $p < 0,01$  (pruebas de dos vías)

<sup>32</sup> Los efectos de la escala de weberianidad son consistentes frente a las diferentes definiciones de las variables ficticias regionales (dos variaciones en la variable ficticia del este de Asia que incluía seis o siete países asiáticos), y a una versión más general de la variable ficticia africana (que añadía tres países norteafricanos). De hecho, la escala de weberianidad presenta efectos más vigorosos cuando se usa la definición más amplia de «Este de Asia». Sólo cuando la variable ficticia del Este de Asia se incluye junto con la variable ficticia de África subsahariana o de Latinoamérica, el efecto de la escala de weberianidad desciende por debajo de su significación estadística. El efecto de la weberianidad tampoco es consistente cuando se incluyen simultáneamente tres variables ficticias regionales, pero hay que tener en cuenta que estas tres variables ficticias combinadas incluyen al menos 18 de nuestros 35 países, lo cual es una prueba extremadamente rigurosa.

¿Los efectos de la weberianidad continúan siendo significantes en regresiones que introducen otras variables que suelen usarse en modelos estándar del crecimiento? Levine y Renelt (1992) revisaron 41 estudios en los que se usaban regresiones transversales comparadas entre países para explicar el crecimiento económico. Concluyeron que incluso si «se había encontrado que más de 50 variables estaban significativamente relacionadas con el crecimiento en al menos una regresión» (1992, 924), la lista de variables cuyos efectos eran realmente sólidos era, sin embargo, pequeña. Identificaron tres variables básicas –el nivel inicial de PIB per cápita, la inversión y el capital humano– como las variables que estaban relacionadas más sólidamente con el crecimiento (1992, 947, Tabla 1). En relación con esas variables y considerando nuestra muestra, el periodo de tiempo seleccionado y las definiciones de las variables que usamos, el modelo 5 de la Tabla 2 permite ver que los resultados son consistentes con el trabajo previo, excepto porque los efectos del capital humano (años de estudios) no parecen tener ninguna significación estadística (usando una prueba de dos vías)\*. La inversión inicial es el predictor más importante del crecimiento, y el nivel inicial de PIB per cápita continúa teniendo una relación negativa con el crecimiento.

Tabla 2. Coeficientes estandarizados de las regresiones de crecimiento en PIB real per cápita, 1970-1990, a partir de las variables independientes seleccionadas: 35 países en vías de desarrollo

Variable independiente	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Puntuación en la escala de weberianidad	—	—	0,490** (3,647)	0,482* (3,104)
PIB per cápita, 1965	-0,644** (-3,171)	-0,778 (-3,642)	-0,458* (-2,254)	-0,498 (-2,402)
Años de escolaridad, 1965	0,401 (1,988)	0,420* (2,068)	0,258 (1,470)	0,211 (1,115)
Proporción promedio anual de inversión doméstica, 1965-1970	0,580** (3,498)	0,434 (2,463)	0,360* (2,362)	0,298 (1,861)
Proporción promedio anual de gasto en consumo de la administración pública, 1970-1985	—	-0,334 (-2,024)	—	-0,179 (-1,169)

\* Prueba estadística de Mann-Witney en «U», en la que para hallar significación estadística se consideran las desviaciones en cualquier dirección de la hipótesis nula (N. del T.)

Revoluciones promedio por año, 1970-1985	—	-0,136 (-0,950)	—	-0,003** (-0,023)
Número de países	35	34 <sup>a</sup>	35	34 <sup>a</sup>
R <sup>2</sup> ajustado	0,343	0,373	0,529	0,521

*Nota:* números entre paréntesis son valores t.

<sup>a</sup> Costa de Marfil carece de datos sobre consumo de la administración pública y se omite.

\* $p < 0,05$  \*\* $p < 0,01$  (pruebas de dos vías)

Cuando se añade la escala de weberianidad a la ecuación básica (modelo 7), se convierte en un predictor muy fuerte del crecimiento y el R<sup>2</sup> ajustado\* aumenta considerablemente. El modelo 6 de la Tabla 2 muestra los efectos de las dos variables adicionales que Barro (1991) encontró que tenían efectos negativos importantes sobre el crecimiento, como eran el consumo público y las revoluciones sociales. El modelo 6 muestra precisamente que al añadirse estas variables al conjunto básico de Levine y Renelt, sus coeficientes no son significativos, y producen sólo un aumento trivial del R<sup>2</sup> ajustado<sup>33</sup>. En el modelo 8 se añade la escala de weberianidad al modelo 6. Los resultados se asemejan a los del Modelo 7: la escala de weberianidad se convierte nuevamente en el predictor más importante, y el R<sup>2</sup> ajustado aumenta significativamente de nuevo<sup>34</sup>. En conjunto, estos resultados nos sugieren que si se hubieran recolectado datos acerca de un grupo más numeroso de países, la weberianidad se hubiera convertido en un complemento valioso del trabajo académico existente sobre modelos transversales comparados del crecimiento.

\* El R<sup>2</sup> es el coeficiente de determinación lineal que se usa en estadística para comprobar que la variabilidad de la variable explicada se debe a la variabilidad de la variable explicativa, en este caso, de índice de weberianidad. Cuanto mayor sea el R<sup>2</sup>, más adecuada es la variable. (N. del T.)

<sup>33</sup> De forma consistente con los resultados de Barro (1991), el coeficiente para el consumo público del Estado es negativo. Pero nuestros resultados son sólo significativos en el nivel  $p < 0,10$ . El consumo público del Estado no tiene una relación negativa significativa con el crecimiento cuando se omite la inversión entre los elementos usados para la regresión (es decir, cuando sólo se incluyen el nivel inicial de PIB y de capital humano). El coeficiente para la variable de las revoluciones sociales es siempre no significativo (aunque consistentemente negativo).

<sup>34</sup> Podría esperarse que existiera una interrelación interactiva entre el consumo público del Estado, el valor de la escala de weberianidad y el crecimiento, de forma que una mayor weberianidad redujera o invirtiera el efecto negativo del consumo público estatal en el crecimiento. Intentamos introducir un término de interacción (la escala de weberianidad X el consumo público estatal) en varias regresiones diferentes, pero no encontramos ningún efecto significativo. Sin embargo, merece la pena observar que existe una fuerte correlación negativa entre la weberianidad y el consumo público estatal en nuestra muestra ( $r = -0,35$ ;  $p < 0,05$ ), que es consistente con las observaciones de los trabajos académicos existentes sobre estudios de caso, donde se afirma que los Estados desarrollistas no son usualmente Estados «grandes» en términos fiscales.

Tabla 3. Coeficientes estandarizados a partir de las regresiones de la proporción promedio anual de la inversión doméstica, 1985-1990, tomando variables independientes seleccionadas: 35 países en vías de desarrollo

Variable independiente	Modelo 9	Modelo 10	Modelo 11	Modelo 12	Modelo 13
Puntuación en la escala de weberianidad	0,489** (3,508)	0,477** (3,044)	0,456** (3,103)	0,348* (2,146)	0,370* (2,276)
PIB per cápita, 1965	-0,179 (-0,936)	-0,172 (-0,867)	-0,944 (-1,003)	-0,115 (-0,603)	-0,354 (-1,609)
Años de escolaridad, 1965	0,443* (2,255)	0,319* (2,225)	0,407 (1,944)	0,360* (1,814)	0,436* (2,128)
Proporción promedio anual de gasto en consumo de la administración pública, 1970-1985	—	—	—	—	-0,314 (-1,931)
Revoluciones promedio por año, 1970-1985	—	—	—	—	-0,136 (-0,951)
Hispanoamérica	—	-0,026 (-0,169)	—	—	—
África	—	—	-0,119 (-0,747)	—	—
Asia del Este	—	—	—	0,267 (1,599)	—
Número de países	35	35	35	35	34 <sup>a</sup>
R <sup>2</sup> ajustado	0,400	0,381	0,392	0,429	0,434

*Nota:* números entre paréntesis son valores t.

<sup>a</sup> Costa de Marfil carece de datos sobre consumo de la administración pública y se omite.

\* $p < 0,05$  \*\*  $p < 0,01$  (pruebas de dos vías)

Dada la poderosa y robusta relación entre los niveles de inversión y crecimiento en la mayoría de las obras académicas que realizan análisis transversales entre naciones, y el hecho de que el trabajo sociológico sobre modelos transversales comparados de crecimiento entre países ha destacado también el importante papel de la inversión<sup>35</sup>, tiene sentido estudiar los

efectos de la weberianidad en los niveles de inversión y también en las tasas de crecimiento<sup>36</sup>. La Tabla 3 muestra que el valor en la escala de weberianidad tiene un efecto positivo consistentemente significativo en los niveles de inversión al final del periodo, reforzando la posición generalmente adoptada en los trabajos académicos de estudios de caso sobre los «estados desarrollistas», que subrayan la actuación del Estado en relación al crecimiento de los niveles de inversión privada como el principal mecanismo a través del cual los Estados causan tasas de crecimiento más altas (Evans 1995)<sup>37</sup>.

## DISCUSIÓN

Las pruebas que hemos presentado le dan una mayor credibilidad a la hipótesis de que las burocracias estatales caracterizadas por la contratación meritocrática y carreras profesionales predecibles y bien remuneradas están asociadas con tasas de crecimiento más altas. Puesto que los datos se refieren sobre todo a los principales organismos administrativos que se ocupan de la economía, la consecuencia no es que la estructura burocrática en su totalidad deba ser weberiana para tener efectos positivos en el crecimiento. Puede ser suficiente con que existan estructuras weberianas en el centro estratégico de la burocracia.

La weberianidad proporciona una explicación analíticamente satisfactoria y detallada de las diferencias que se observan con respecto a las tasas de crecimiento regionales. Estos hallazgos apoyan las interpretaciones que destacan que el alto crecimiento de los países de Asia del Este se debe a la contribución de burocracias competentes y cohesionadas, y ofrecen una variable alternativa sucinta, objetiva y replicable frente a la idea ateorica e insatisfactoriamente amorfa del «efecto de Asia del Este». Los hallazgos son también consistentes con las explicaciones acerca de las bajas tasas de crecimiento en África, que subrayan los problemas de gobernabilidad. Más generalmente, estos hallazgos sugieren que se podría hacer una importante contribución al trabajo académico existente si se recogieran pruebas sistemáticas sobre las estructuras estatales en una muestra más amplia de países. La weberianidad es un complemento sociológico potencial del pe-

<sup>35</sup> Cfr. Firebaugh (1992, 125).

<sup>36</sup> Al igual que Firebaugh, Barro (1991, 426, Tabla 3) también recoge sus resultados usando la inversión como variable dependiente. Sin embargo, no usó la inversión como una variable explicativa en sus regresiones para el crecimiento «básico» (p. 410-13, Tabla 1), presumiblemente debido a su preocupación por el factor endógeno. Intentamos evitar el problema del factor endógeno usando sólo el nivel previo de inversión en nuestras regresiones del crecimiento.

<sup>37</sup> Exploramos también la relación entre la weberianidad y los niveles de inversión pública con la idea de que introducir un término de interacción podría revelar un efecto positivo significativo de la inversión pública en el crecimiento que fuera contingente en relación con los altos niveles de weberianidad. No encontramos tal efecto.

queño conjunto de predictores robustos del crecimiento que los economistas han identificado en los recientes estudios transversales comparados entre países.

A pesar del carácter prometedor de estos resultados, debemos observar que la investigación que presentamos aquí es sólo un comienzo. Son obvios los diversos caminos que se abren para el futuro trabajo académico. La recolección de datos de estructuras burocráticas para una muestra más amplia de países es el primer paso para probar más consistentemente la solidez de la relación que hemos encontrado aquí<sup>38</sup>. El éxito del esfuerzo inicial que recogemos en este ensayo es un argumento a favor de que el esfuerzo requerido para recolectar mayores y mejores pruebas sobre las variaciones transversales nacionales acerca de las características estructurales de las burocracias estatales se vería ampliamente compensado por los beneficios obtenidos.

Un fin más ambicioso sería extender la cobertura longitudinal del conjunto de datos estadísticos mediante la observación de los cambios en el carácter de las burocracias públicas durante los años noventa. Esta tarea sería relevante para entender mejor las raíces de los actuales problemas económicos en Asia del Este. Los estudios de caso con los que ya contamos subrayan que pudiera ser difícil mantener el carácter weberiano de las burocracias de esta región en el futuro (Amsden 1989; Evans 1995). Analistas contemporáneos han sugerido que el declive de la integridad de las burocracias públicas ha tenido un importante impacto en el deterioro de los sistemas financieros del Asia del Este<sup>39</sup>.

Finalmente, sería iluminador examinar la relación entre la weberianidad y otro conjunto de variables políticas, sociales y económicas que han demostrado tener relación con el crecimiento. Los regímenes políticos (Álvarez et al., 1996) y los resultados de las políticas públicas que se usan comúnmente en las regresiones transversales comparadas entre naciones (por ejemplo, el superávit fiscal, las distorsiones de precios o la prima del mercado negro) son dos ejemplos posibles<sup>40</sup>.

Aunque queda mucho por hacer, hay una conclusión indiscutible que trasciende el carácter exploratorio de nuestro estudio: la «hipótesis del Estado weberiano» merece más atención por los sociólogos y por otros científicos sociales tanto empírica como analíticamente.

---

<sup>38</sup> En la actualidad existe un proyecto, que se encuentra en la etapa de planificación, en la Universidad de las Naciones Unidas que extendería la cobertura de los datos a 15 ó 20 países adicionales del África subsahariana. Hasta ahora, sin embargo, la mayoría de los esfuerzos por hacer que las agencias financiadoras se interesen en apoyar la construcción de las infraestructuras necesarias para recoger los datos ha tenido resultados descorazonadores.

<sup>39</sup> Por ejemplo, Chang, Park y Yoo (1998).

<sup>40</sup> En otro ensayo (Rauch y Evans, 2000), examinamos la relación entre la weberianidad y algunas variables usadas comúnmente para medir el desempeño burocrático.

## Apéndice A. La escala de «Weberianidad»

La escala de weberianidad se creó a partir de diez elementos de la encuesta original. Los componentes individuales de la encuesta (con respuestas cerradas alternativas de carácter sintético) se muestran a continuación. La encuesta completa y la recodificación que se usó para compilar la escala se encuentran disponibles en <http://weber.ucsd.edu/~jrauch/webstate>. Las respuestas individuales a las diez preguntas (excepto a la pregunta nueve) se agregaron para crear un conjunto de datos por países, en el cual la puntuación de cada país era el promedio de las respuestas de todos los expertos que habían contestado a cada una de las preguntas para ese país (las clasificaciones por países a la pregunta nueve se basaron en la valoración de los investigadores producto de combinar las respuestas de los expertos nacionales con las dos preguntas que hacían relación a la intuición y a los criterios de selección usados en las pruebas de selección para entrar en la administración pública). Los promedios nacionales para cada una de las diez preguntas se recodificaron en dos o tres categorías, de tal manera que pudiera obtenerse una distribución tan homogénea de países en las categorías como fuera posible. Las diez preguntas se combinaron después para construir una escala.

1. ¿Cuál de las siguientes descripciones encaja mejor con el papel de estos organismos administrativos en la formulación de la política económica?

- (1) Muchas de las nuevas políticas económicas se originan en ellos
- (2) Algunas de las nuevas políticas se originan en ellos
- (3) Rara vez originan nuevas políticas

2, ¿Aproximadamente cuál es la proporción de altos funcionarios en estos organismos que se incorporan al servicio civil mediante sistemas formales de examen?

- (1) Menos del 30%
- (2) Del 30 al 60%
- (3) Del 60 al 90%
- (4) Más del 90%

3. ¿Cuál es aproximadamente el número medio de años que pasa un alto funcionario típico en uno de estos organismos administrativos durante su carrera?

- (1) De uno a cinco años
- (2) De cinco a 10 años
- (3) De 10 a 20 años
- (4) Toda su carrera

4. ¿Cuáles son las perspectivas de promoción que puede tener a alguien que sea contratado por uno de estos organismos mediante un examen de oposición al inicio de sus carreras profesionales? Asumiendo que existen al menos seis niveles entre la posición de entrada y la dirección del organismo, ¿cómo calificaría las posibilidades de ascender dentro del organismos? (Nota: se puede escoger más de una opción)

- (1) En la mayoría de los casos se ascenderá uno o dos niveles
- (2) En la mayoría de los casos se ascenderá tres o cuatro niveles
- (3) Se ascenderán varios niveles hasta quedar justo por debajo del nivel de los nombramientos políticos
- (4) En al menos unos pocos casos, se llega al nivel máximo

5. ¿Cuán habitual es que los altos funcionarios en estos organismos desarrollen una parte importante de sus carreras en el sector privado, intercalando la actividad en los sectores público y privado?

- (1) Normal
- (2) Frecuente, pero no la regla
- (3) Inusual
- (4) Casi nunca

6. ¿Cómo consideraría los salarios (y otros beneficios adicionales, sin incluir los sobornos u otras fuentes no legales de ingresos) de los altos funcionarios en estos organismos en relación con aquellos que reciben los administradores del sector privado que tienen una educación y responsabilidades comparables?

- (1) Menos del 50%
- (2) Entre 50 y el 80%
- (3) Entre el 80 y 90%
- (4) Comparables
- (5) Más altas

7. Si los sobornos y otros beneficios no legales se incluyen, ¿cuál sería la proporción del salario?

- (1) Menos del 50%
- (2) Entre 50 y el 80%
- (3) Entre el 80 y 90%
- (4) Comparables
- (5) Más altas

8. Durante el periodo en cuestión (aproximadamente de 1970 a 1990), ¿cómo cambiaron los ingresos que podían obtenerse legalmente en esos organismos en relación con los salarios del sector privado?

- (1) Declinaron enormemente
- (2) Declinaron ligeramente
- (3) Se mantuvieron en la misma posición
- (4) Mejoraron su posición

9. Esta variable se creó a partir de las respuestas combinadas de todos los expertos en cada país, basándose en la valoración de la importancia de los exámenes del servicio civil para ser contratado y formar parte de la burocracia.

- (0) No hay exámenes de entrada al servicio civil o los exámenes son de importancia trivial
- (1) Pruebas ambiguas basadas en las respuestas de los expertos
- (2) Los exámenes del servicio civil son un componente importante para poder formar parte de la burocracia

10. Entre los graduados de las mejores universidades del país ¿cómo se considera una carrera dentro del sector público?

- (1) La mejor opción posible
- (2,3) Depende de las circunstancias
- (4) La segunda mejor opción

## Apéndice B. Variables, definiciones y fuentes de datos

Variable	Definición	Fuente
Crecimiento porcentual total del PIB per cápita	Crecimiento porcentual total del PIB real per cápita de 1970 a 1990.	Penn World Tables (Mark 5.5) ( <i>véase</i> Summers y Heston 1991)
Inversión doméstica, 1985-1990	Promedio de la ratio anual de inversión doméstica real (privada más pública) en relación con el PIB real durante el periodo de 1985 a 1990	Penn World Tables (Mark 5.5). Tomada del conjunto de datos actualizado de Barro y Lee (1993)
Inversión doméstica, 1965-1970	Promedio de la ratio anual de inversión doméstica real (privada más pública) en relación con el PIB real durante el periodo de 1965 a 1970	Penn World Tables (Mark 5.5). Tomada del conjunto de datos actualizado de Barro y Lee (1993)
Años promedio de escolaridad 1965 <sup>a</sup>	Años de escolaridad promedio para la población mayor de 25 años, 1965.	Conjunto de datos actualizado de Barro y Lee (1993)
Consumo de la administración pública, 1970-1985	Promedio de la ratio anual de gasto neto en consumo real de la administración pública en defensa y en educación en proporción con el PIB real durante el periodo 1970-1985	Conjunto de datos actualizado de Barro y Lee (1993)
Promedio de revoluciones, 1970-1985	Número promedio de revoluciones por año entre 1970 y 1985.	Conjunto de datos actualizado de Barro y Lee (1993)
África	Una variable para los países africanos subsaharianos: Costa de Marfil, Kenya, Nigeria y Zaire	
Asia del Este	Una variable para los Tigres de Asia del Este: Hong Kong, Korea, Singapur y Taiwan	
Hispanoamérica	Una variable para los países latinoamericanos: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, México, Perú y Uruguay.	
<p><sup>a</sup> No pudieron obtenerse datos sobre el promedio de años de escolaridad en 1965 para Egipto, Costa de Marfil, Marruecos y Nigeria. Las observaciones sobre estos cuatro países se estimaron a partir de datos sobre la formación educativa total extraídos de Nehru, Swanson y Duhey (1995). El coeficiente de correlación de Pearson entre estas dos variables fue de 0,80 (<math>p &lt; 0,001</math>).</p>		

## Apéndice C. Puntuaciones en la escala de weberianidad para 35 países en vías de desarrollo

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

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Mike, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi y Adam Przeworski (1996). «Classifying Political Regimes». *Studies in Comparative International Development* 31(2), 3-36.
- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Barro, Robert J. (1991). «Economic Growth in a Cross-Section of Countries». *Quarterly Journal of Economics* 106, 407-44.
- Barro, Robert y Jong Ha Lee (1993). «International Comparisons of Educational Attainment». *Journal of Monetary Economics* 32, 363-94.
- Barzelay, Michael (1997). «Results Oriented Government: Theories and Research on the New Public Management». Presentado en el *Aaron Wildasky Forum for Public Policy*, 3-4 de abril, University of California, Berkeley, CA.

- Bates, Robert H. (1989). *Beyond the Miracle of the Market: The Institutional Foundations of Agrarian Development in Kenya*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_(1981). *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Buchanan, James M., Robert D. Tollison y Gordon Tullock (eds.) (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A&M University Press.
- Campos, José Egardo y Hilton L. Root (1996). *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Callaghy, Thomas (1989). «Lost between State and Market: The Politics of Economic Adjustment in Gambia, Zambia and Nigeria». En Joan M. Nelson (ed.). *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Economic Adjustment in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chang, Ha-Joon, Hong Jae Park y Chul Gyueyoo (1998). «Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalization, Industrial Policy and Corporate Governance». Manuscrito no publicado, Faculty of Economics and Politics, Cambridge University, Cambridge, Inglaterra.
- Cheng, Tun-jen, Stephan Haggard y David Kang (1995). «Institutions, Economic Policy and Growth in Korea and Taiwan». Ensayo presentado en *UNCTAD Seminar on Development of East and South East Asia and a New Development Strategy-The Role of Government*, 30-31 de octubre, Ginebra, Suiza.
- Chenery, Hollis B. (1980). «The Semi-Industrialized Countries». Manuscrito no publicado, Washington, DC: The World Bank.
- Colclough, Christopher y James Manor (eds.) (1991). *States or Markets: Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford: Clarendon.
- Collander, David (ed.) (1984). *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Crowley, Angela, James Rauch et al. (1998). «Quantitative Cross-National Studies of Economic Development: A Comparison of the Economics and Sociology Literatures». *Studies in Comparative International Development* 33(2), 30.
- Delacroix, Jacques y Charles Ragin (1981). «Structural Blockage: A Cross-National Study of Economic Dependency. State Efficacy and Underdevelopment». *American Journal of Sociology* 86, 1311-47.
- Easterly, William, y Ross Levine (1997). «Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions». *Quarterly Journal of Economics* 112, 1203-50.
- Ernst, Dieter y David O'Connor (1992). *Competing in the Electronics Industry: The Experience of Newly Industrializing Countries*. An OECD Development Centre Study. Paris: OECD.
- Esfahani, Hadi S. (1991). «Exports, Imports and Economic Growth in Semi-Industrialized Countries». *Journal of Development Economics* 35, 93-116
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Feder, Gershon (1983). «On Exports and Economic Growth». *Journal of Development Economics* 12 (1-2), 59-73.
- Firebaugh, Glenn (1992). «Growth Effects of Foreign and Domestic Investment». *American Journal of Sociology*, 98, 105-30.

- Gerth, Hans y C. W. Mills (1958). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Hood, Christopher y Michael Jackson (1991). *Administrative Argument*. Hanover, Adershot: Dartmouth.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford. CA: Stanford University Press.
- Keesing, Donald B. (1988). «The Four Successful Exceptions: Official Export Promotion and Support for Export Marketing in Korea, Hong Kong, Singapore and Taiwan, China». *Occasional Paper no. 2. UNDP-World Bank Trade Expansion Program*, Washington, DC.
- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Knack, Stephen y Philip Keefer (1995). «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures». *Economics and Politics* 7(3), 207-27.
- Koh, Gillian (1995). «A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The Bureaucracy in an Evolving Developmentalist State». Tesis doctoral, Sociological Studies. University of Sheffield, Sheffield, Inglaterra.
- Krueger, Anne O. (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». *American Economic Review* 64, 291-303.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez de Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny (1999). «The Quality of Government». *Journal of Law, Economics and Organization* 15(1), 212-79.
- Levine, Ross y David Renelt (1992). «A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions». *American Economic Review* 82, 942-63.
- Lucas, Robert (1988). «On the Mechanics of Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 22(1), 3-42.
- Mauro, Paolo (1995). «Corruption and Growth». *Quarterly Journal of Economics* 110, 681-712.
- Milgrom, Paul y John Roberts (1992). *Economics. Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Nehru, Vikram, Eric Swanson y Ashutosh Duhey (1995). «A New Database on Human Capital Stock in Developing and Industrial Countries: Sources, Methodology and Results». *Journal of Development Economics* 46, 379-411.
- Olsen, Johan P. y B. Guy Peters (eds.) (1996). *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oxford: Scandinavian University Press.
- Parsons, Talcott (1964). *Max Weber: The Theory of Economic and Social Organization*. New York: Free Press.
- Polanyi, Karl (1957) [1944]. *The Great Transformation*. Boston, MA: Beacon Press.
- Quah, Jonathan (1993). «The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some Lessons from the Singapore Experience». *Australian Journal of Public Administration* 52, 320-28.
- Rauch, James y Peter Evans (2000). «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics* 75(1), 49-71.

- \_\_\_\_\_ (1999). «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». Discussion Paper no. 99-06. San Diego CA: Department of Economics, University of California.
- Rodrik, Dani (1995). «Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich». *Economic Policy* 20, 55-97.
- Romer, Paul M. (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 3-22.
- \_\_\_\_\_ (1990). «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy* 98 (5), 71-102.
- \_\_\_\_\_ (1986). «Increasing Returns and Long Run Growth». *Journal of Political Economy* 94(5), 1102-37.
- Rubinson, Richard (1977). «Dependence. Government Revenue and Economic Growth, 1955-1970». *Studies in Comparative International Development* 12, 3-28.
- Snyder, David y Edward Kick (1979). «Structural Position in the World System and Economic Growth, 1955-1970: A Multiple Network Analysis of Transnational Interactions». *American Journal of Sociology* 84, 1096-1126.
- Stepan, Alfred (1978). *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton. NJ: Princeton University Press.
- Stinchcombe, Arthur (1974). *Creating Efficient Industrial Administrations*. New York: Academic Press.
- Summers, Robert y Alan Heston (1991). «The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons. 1950-1988». *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 327--68. Versión actualizada de 1994 disponible en ([http:// www.nher.org](http://www.nher.org)).
- Talbot, John (1997). «A Description of the Weberian State' Comparative Data Set». *Project document, Bureaucratic Structure and Economic Performance Project*, Department of So-ciology. University of California, Berkeley. CA.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton. NJ: Princeton University Press.
- Waterbury, John (1983). *The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, Max (1968) [1904-1911]. *Economy and Society*. Günter Roth y Claus Wittich (eds.). New York: Bedminster.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- World Bank (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1993). *The East Asian Miracle: Eco-nomic Growth and Public Policy*. A World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press.

## CAPÍTULO 3

---

# El eclipse del Estado. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización

El artículo clásico de J. P. Nettl (1968) sobre el Estado pretendía convencer a sus colegas académicos de las ciencias sociales de que «eso [el Estado] existe y no va a desaparecer por mucha reestructuración conceptual que se haga» (p. 559). Cuando escribió su texto, el análisis del Estado no «estaba de moda» y Nettl consideraba que era una aberración intelectual que así fuera. Estaba convencido de que la «estatalidad»\* (es decir, la relevancia central como institución del Estado) variaba notablemente entre países y de que el comportamiento político e institucional sólo podría entenderse cuando el Estado regresara al centro del análisis político. Las tres décadas que han transcurrido desde entonces han reivindicado plenamente a Nettl. Las cuestiones en torno a la estatalidad han readquirido y retenido la importancia fundamental que Nettl defendió que debían tener. El debate que Nettl ayudó a resurgir sigue vivo con la misma intensidad.

Mientras que la imagen de Nettl se ha reivindicado, la forma y el contenido de esa reivindicación rebosan ironía. La irrupción del interés por el Estado en la Economía, una disciplina casi completamente ignorada en el artículo de Nettl<sup>1</sup>, ha sido medular para la renovación del debate. En parte debido a ese giro disciplinario, los intereses que se ven afectados por la cuestión del Estado se definen de manera diferente. Para Nettl, las alternativas a la «estatalidad» eran los sistemas de autoridad pública en los cuales predominaban otras clases de instituciones (los partidos políticos en Gran Bretaña, las instituciones jurídicas y el derecho en Estados Unidos). Los debates actuales se ocupan menos de la forma de las instituciones públicas y más del grado en que puede (o debe) controlarse el poder privado por la autoridad pública. La fe política robustecida en la eficacia de los mercados, combinada con el redescubrimiento de la «sociedad civil», crea un carismático repertorio de alternativas a las instituciones públicas y un conjunto paralelo de argumentos a favor del «eclipse del Estado».

---

\* La palabra en inglés es «statism». Aunque «estatalidad» sea neologismo, también lo era la palabra inglesa y la traducción refleja adecuadamente en castellano el sentido del término. (N. del T.)

<sup>1</sup> El trabajo de Nettl era interdisciplinario, como reflejan sus notas al pie de página, en las que se hace referencia amplia a sociólogos, politólogos e historiadores, pero estimaba que las referencias a los economistas o a la lógica económica eran innecesarias en los debates contemporáneos acerca del Estado.

El cambio en las perspectivas teóricas no puede separarse de los cambios históricos reales que ha sufrido la posición del Estado. En las breves décadas transcurridas desde que Nettl escribió su artículo, se han multiplicado las exigencias que le plantean los ciudadanos al Estado. En los países de la OCDE, el crecimiento de los pagos por transferencia\*, ocasionados por la expansión demográfica, ha duplicado los gastos de la administración estatal en proporción al PIB. En los países en vías de desarrollo, el deseo por un desarrollo económico más rápido produjo un aumento similar del gasto. El lento desarrollo de instituciones políticas y administrativas produjo una peligrosa «insuficiencia de capacidad». En algunos lugares del mundo en vías de desarrollo, y aún más trágicamente en África, ocurrieron verdaderos eclipses del Estado, en el sentido de colapsos institucionales completos. Incluso donde no ha existido la amenaza de un colapso, parece estar produciéndose una erosión preocupante de la capacidad institucional pública. Es mucho más difícil ignorar el Estado en los noventa de lo que fue en los sesenta.

Tal vez lo más irónico, desde la perspectiva del análisis de Nettl, es cómo los cambios en la esfera internacional han afectado a la «estatalidad». Para Nettl, la relevancia del Estado dentro del sistema internacional era una «constante», y en esta esfera se reforzaba la estatalidad, aun cuando las instituciones domésticas la negasen<sup>2</sup>. Tres décadas más tarde, lo internacional se ve de una forma muy diferente. El colapso del viejo mundo bipolar ha disminuido el poder de las rivalidades militares y políticas en torno al Estado que dominaban las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, el aumento de las oportunidades para obtener beneficios económicos en actividades transnacionales ha sentado las bases de una diversidad de teorías que parten de la idea de que los Estados son anacronismos. Para estas perspectivas, el crecimiento intenso de las transacciones económicas que atraviesan las fronteras nacionales ha reducido el poder del Estado, marginándolo como actor económico. La esfera que Nettl vio como una garantía de la estatalidad sobrepasa ahora, nos dicen, el poder del Estado-nación.

Los cambios en la atmósfera ideológica global son tan vitales como los nuevos flujos de dinero y bienes. El análisis de Nettl anticipaba, de hecho,

---

\* Se refiere a los gastos que debe abordar el Estado por concepto de pensiones y otros pagos asistenciales. (N. del T.)

<sup>2</sup> Nettl (1968) vio la esfera internacional en términos «realistas», defendiendo que en el campo internacional el Estado era «prácticamente el único centro aceptable y exclusivo de movilización de recursos» (p. 563). En opinión de Nettl: «Aquí (en el sistema internacional) el Estado es la unidad básica e indivisible, equivalente a la persona individual en una sociedad» (p. 563). Puesto que la «función internacional es una constante,...incluso cuando la noción de Estado es muy débil, como en Gran Bretaña y Estados Unidos, el papel efectivo internacional o extrasocietario del Estado no se ve afectado».

un aspecto esencial de esos cambios. Para Nettl, Inglaterra era la «sociedad sin Estado por excelencia» y «un autoexamen sociopolítico de Estados Unidos no deja espacio para ninguna noción válida de Estado» (1968, 562, 561). De esa forma, el descuido relativo del concepto de Estado durante los veinticinco años anteriores a la publicación de su artículo era una consecuencia lógica del «cambio del centro de gravedad de la ciencia social en Estados Unidos» (p. 561). Hoy, la hegemonía ilimitada de las premisas ideológicas angloestadounidenses es una de las fuerzas más destacadas que constituyen el carácter específico de la economía global de nuestros días, y es responsable también de la medida en que la globalización se piensa aparejada con el eclipse del Estado.

En este entorno, se requiere un punto de partida distinto para completar el programa propuesto por Nettl. Hoy, la «ausencia de Estado» no puede tratarse simplemente como una característica de la cultura política estadounidense. Debe tratarse como una ideología global dominante y una realidad institucional en potencia. Por tanto, adquieren prioridad las preguntas acerca de si el eclipse del Estado es probable y, si es así, cuáles serían las consecuencias que tendría un giro institucional de esa importancia. La táctica es abordar la pregunta sobre el eclipse del Estado con seriedad, sin asumir a priori una respuesta positiva.

En este capítulo se argumenta que aunque el eclipse del Estado es una posibilidad, no es probable que ocurra. Lo que el «discurso del eclipse» ha hecho es dar respuestas incansablemente negativas y defensivas a una crisis genuina de capacidad del Estado. El peligro no es que los Estados terminen siendo instituciones marginales, sino que la función que hoy cumplen sea sustituida por formas más represivas y dañinas de organización que terminen siendo aceptadas como la única forma de evitar el colapso de las instituciones públicas. La preocupación por el eclipse del Estado recorta la posibilidad de considerar opciones favorables de trabajo dirigidas a aumentar su capacidad, con el propósito de que éste pueda satisfacer efectivamente las nuevas exigencias que se le presentan. El fin debería ser trabajar en algo más cercano al programa original de Nettl, comparando ahora diferentes clases de «estatalidad» y sus consecuencias, y prestando una atención más explícita a los efectos de la globalización.

El texto comienza estudiando el impacto de la globalización sobre la estatalidad, y argumenta que la lógica estructural de la globalización y la historia reciente de la economía global pueden verse simultáneamente como fuentes de justificación de una «alta» y de una «baja» estatalidad. Pasa luego a defender que la ausencia de una clara lógica que conecte la globalización económica con la necesidad de una «baja estatalidad» convierte el aspecto ideológico y normativo del orden global en un determinante esencial de cómo la globalización afecta dicha estatalidad. A

continuación, se deja el tema de la globalización y se entra en una discusión sobre las perspectivas teóricas actuales de la estatalidad, defendiendo que estas perspectivas son, concurrentemente, fuentes de reflexión sobre la naturaleza del orden contemporáneo global y construcciones que influyen en el aspecto ideológico y político de ese orden. Por último, se termina con un examen de lo que este análisis implica para las futuras formas de estatalidad.

## LA GLOBALIZACIÓN Y EL PAPEL DEL ESTADO

Los adjetivos «disminuido», «defectuoso» y «de pobre alcance» se aplican al Estado contemporáneo en un número especial de la revista *Daedalus* (1995). La globalización no es la única razón de que se perciba que la «autoridad estatal tiene fugas por arriba, a los lados y por abajo», y de que en algunos casos «simplemente se haya evaporado» (Strange 1995, 56), pero es una razón de importancia capital. Los efectos de la globalización fluyen a través de dos canales claramente diferenciados, aunque interconectados. El mayor peso y el carácter cambiante de las relaciones económicas transnacionales a lo largo de las últimas tres décadas han creado un nuevo entorno más restrictivo para la acción estatal. El efecto político de estos cambios estructurales se ha canalizado a través de la creciente hegemonía global de la ideología angloestadounidense.

### La nueva economía política global

Hoy se ha subvertido la afirmación concluyente de Nettl de que «sólo permanece una constante: el desarrollo invariante de la estatalidad de cada actor nacional en el campo internacional» (Nettl 1968, 591). En nuestros días, la supuesta constante es el efecto negativo de la esfera internacional en la estatalidad. En la medida en que la riqueza y el poder se generan crecientemente mediante transacciones privadas que se celebran cruzando las fronteras de los Estados, en lugar de en el interior de ellas, se ha hecho más difícil mantener la imagen de los Estados como los actores preeminentes en el nivel global. Nadie cuestiona la lógica waltziana\* de que son los «intereses nacionales» competidores los que continúan guiando el «sistema interestatal»<sup>3</sup>, pero las grandes luchas silenciosas por el poder en el mundo, tras el fin de la bipolaridad política mundial, dejan las relaciones internacionales cada vez más contaminadas por la lógica privada de la economía global y, a menudo, sometidas a ella. Nettl concebía la esfera interna-

---

\* La lógica «waltziana» sería la lógica neorrealista inspirada en las relaciones internacionales inspirada por la obra de Kenneth Waltz. Básicamente, las teorías realistas y neorrealistas de las relaciones internacionales contemplan la esfera internacional como un espacio determinado por el poder de los Estados que actuarían egoístamente, sin más limitación que la proveniente del poder o la resistencia de otros Estados frente a sus intereses. El derecho internacional y sus organizaciones serían sólo instrumentos al servicio de las relaciones de poder reales. (N. del T.)

<sup>3</sup> Cfr. Waltz (1979).

cional como una «sociedad» en la que los Estados eran la «gente», pero en el orden global actual el estatus político único del Estado debe sopesarse con el hecho de que los «ciudadanos» que gozan de más poder económico son las empresas transnacionales<sup>4</sup>.

El pilar de la «globalización» es el crecimiento del peso relativo de las transacciones económicas y de los vínculos organizativos que traspasan las fronteras nacionales. El hecho de que las importaciones y las exportaciones crezcan una vez y media más rápido que las transacciones domésticas en todo el mundo, y de que se haya duplicado la proporción de las exportaciones en relación con el PIB en los países de la OCDE, es sólo el comienzo. La inversión extranjera directa ha crecido tres veces más rápido que el comercio, y otras formas de vínculos transnacionales entre organizaciones empresariales (alianzas, subcontratación, etc.) han crecido todavía más rápido<sup>5</sup>.

El impacto del comercio y de la inversión se ha visto aumentado por el cambio de naturaleza del comercio. En lugar de ser un intercambio de bienes entre sistemas productivos nacionales, el comercio es cada vez más un flujo de bienes dentro de redes de producción que se organizan globalmente, en vez de nacionalmente<sup>6</sup>. Los bienes de consumo se crean mediante la integración de procesos de producción que ocurren en una multiplicidad de territorios nacionales. La inclusión o exclusión de un territorio en las redes de producción globales depende de las decisiones de actores privados. Los Estados pueden hacer que sus territorios sean atractivos para las redes de producción globales, pero no pueden determinar la estructura de estas últimas

En el mundo clásico de los realistas\*, las formas militares tradicionales del poder del Estado estaban vinculadas muy de cerca con las posibilidades de ganancia económica. Se presumía que los actores económicos poderosos tenían interés en las capacidades políticas y militares de «sus» Estados y, recíprocamente, que los administradores del Estado tenían interés en las capacidades de «sus» empresarios. La capacidad económica nacional constituía la base de su fuerza militar (y diplomática). La expansión territorial era una ruta de control sobre nuevos activos productivos. Pero hoy, en un mundo de redes de producción global, las ganancias económicas futuras que puedan obtenerse de una conquista territorial son dudosas, reduciéndose así los beneficios del poder fáctico del Estado. El acceso al capital y a la tecnología depende de alianzas estratégicas con aquellos que controlan las redes de producción global y no de controlar cualquier parte concreta de un

<sup>4</sup> La formulación de Nettl (1968) se cita en *supra*, nota 2.

<sup>5</sup> Véase Wade (1996a, 60-88).

<sup>6</sup> Véase Reich (1992); Gereffi y Korzeniewicz (1994). Para una visión integral de las consecuencias de las redes globales para la organización social, véase Castells (1996).

\* Véase la nota del traductor en p. 98.

territorio. En una economía global, donde el trabajo abunda, el control de grandes cantidades de territorio puede ser más un pasivo que un activo.

Mientras los actores económicos privados dependieron del entorno político que podían proporcionarles los Estados concretos, tenía sentido para ellos identificarse con los éxitos y las aspiraciones políticas del Estado. La expansión nacional encerraba dentro de sí la promesa del beneficio privado; las amenazas a la soberanía suponían también amenazas a los beneficios empresariales. Los operadores de lo que Reich (1992) llama «redes interconectadas globales» tienen muchos menos motivos para identificarse con las ambiciones y ansiedades territoriales de las naciones. El sistema interestatal en su conjunto es una pieza esencial de la infraestructura económica desde el punto de vista de esas redes, y los conflictos entre Estados son una fuente de agitación e incertidumbre.

Detrás de la movilidad transnacional del capital y de la construcción de redes de producción globales se encuentra un sistema financiero globalizado radicalmente, cuyas operaciones desafían la autoridad pública en la esfera económica. Siempre ha existido capital «sin control» y, a menudo, los Estados han dependido de la cooperación de los capitalistas internacionales, pero los retos aparecidos en las dos últimas décadas son extraordinarios. En los tiempos en los que escribía Nettl, estaba vigente un sistema de tipos de cambio fijos y la mayoría de los Estados continuaban imponiendo controles a los flujos de capital. Hacia finales de los ochenta, los controles sobre el capital habían desaparecido y el valor de las divisas quedaba más en manos de los mercados que de los Estados<sup>7</sup>. El efecto del nuevo marco institucional se amplificó por los avances en los sistemas de comunicación e información.

Vincent Cable (1995, 27) resume sucintamente la desproporción actual entre los mercados financieros globales y el poder económico que tienen disponible los Estados individuales: «El comercio de divisas en los mercados financieros excede el billón de dólares diarios... eso es más que el total de reservas en moneda extranjera que poseen todos los gobiernos juntos». El resultado es lo que Fred Block (1996) ha llamado «la dictadura de los mercados financieros internacionales». Cualquier Estado que emprenda con políticas públicas que los inversores financieros privados consideren «poco sabias» será castigado y verá declinar el valor de su moneda y reducirse su acceso al capital<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Véase Block (1996).

<sup>8</sup> Véase también Garrret (1995). Garrett subraya el grado sorprendente de resistencia de las democracias sociales europeas frente a «la dictadura de los mercados financieros internacionales», pero no deja duda de que esa resistencia impone un precio cada vez mayor. Por ejemplo, Garret concluye su estudio diciendo que «...los mercados financieros han impuesto primas significativas en las tasas de interés para reflejar el poder de la izquierda y del sindicalismo obrero organizado, y esas tasas crecerán a medida que se eliminen las barreras a los flujos transfronterizos de capital... Con el transcurso del tiempo, puede pronosticarse que ningún gobierno será capaz de soportar esa carga» (p. 683).

Estos procesos de globalización contribuyen seguramente a la percibida «evaporación» de la autoridad estatal, pero la conexión no es tan directa como pareciera a primera vista. El simple hecho de que el Estado se haga más dependiente del comercio no conduce a su eclipse. Las estadísticas nacionales comparadas disponibles sugieren que una mayor dependencia de los intercambios se asocia con un papel mayor del Estado y no con uno menor. Es más, si se miran cuáles son las naciones han conseguido ser más exitosas en el plano económico en los últimos treinta años, se concluirá que un nivel alto de estatalidad puede suponer incluso una ventaja comparativa\* dentro de una economía globalizada.

Hace treinta años, David Cameron (1978) indicó que la correlación estadística en las economías industriales avanzadas entre apertura económica (medida por el porcentaje del comercio en el PIB) y tamaño del gobierno era positiva, en vez de negativa. Ese descubrimiento presenta una lógica igual de plausible que la que puede conectar la globalización con el eclipse del Estado. Un porcentaje mayor del comercio en la composición del PIB incrementa la vulnerabilidad del país a los traumas inducidos exógenamente y, por consiguiente, un sector público más grande representa un contrapeso protector frente a ellos. Los estudios de caso de Peter Katzenstein sobre las pequeñas democracias sociales europeas exponen con exactitud la infraestructura institucional que está detrás de la operación de esa lógica<sup>9</sup>.

Esas relaciones económicas no son simplemente instrumentos que pertenecieron a lo que hoy se conoce como la «Edad de Oro del capitalismo» (aproximadamente entre 1950 y 1973)<sup>10</sup>. Los análisis recientes realizados por Garret, Kitschell, Lange, Marks y Stephens, entre otros, muestran cómo la configuración de las instituciones públicas continúa modificando el impacto de la globalización<sup>11</sup>. Dani Rodrik ha replicado y extendido los descubrimientos estadísticos de Cameron usando datos actualizados. Estudiando

---

\* La teoría de la ventaja comparativa es una teoría del comercio internacional que fue elaborada originalmente por el economista inglés David Ricardo en el siglo XVIII. Sigue constituyendo la base de casi toda la teoría económica moderna del comercio internacional. En términos muy simples, la ventaja comparativa aconseja a un país especializarse en la producción de aquellos bienes que pueda producir de una manera relativamente más eficiente que sus otros competidores en el mercado internacional (es decir, no se necesita una ventaja absoluta en la producción de un bien para que el comercio internacional sea conveniente, como pensó Adam Smith). (N. del T.)

<sup>9</sup> Véase Katzenstein (1985).

<sup>10</sup> Véase Bairoch y Kozul-Wright (1998).

<sup>11</sup> El análisis de Geoffrey Garrett (1995) de los datos de 15 países de la OCDE en el periodo de 1967 a 1995, que incluye otras medidas de la globalización, ayuda a elucidar con mayor profundidad las conexiones institucionales entre globalización y expansión del gobierno. Garret encontró que una «coincidencia de fuertes partidos de izquierda, movilidad del capital, fuertes sindicatos obreros y altos niveles de comercio conducían a un mayor gasto público». Para otro análisis sobre cómo las consecuencias de la globalización se encuentran mediadas por las instituciones internacionales, véase Kitschell, Lange, Marks y Stephens (1999).

datos de los años ochenta y principios de los noventa provenientes de los países de la OCDE, Rodrik (1996a) encuentra «una fuerte correlación en los países de la OCDE entre el gasto público (como porcentaje del PIB) y su apertura al comercio: los países que están más abiertos al comercio tienen administraciones estatales más grandes». Cuando amplía el análisis para cubrir más de cien países, la mayoría de ellos en vías de desarrollo, no sólo encuentra «una sorprendente correlación positiva entre el tamaño de la administración estatal (en este caso, medido por el consumo realizado por la administración pública) y su apertura al comercio», sino que también descubre que «el grado de apertura durante los años sesenta es un buen indicador de la expansión del gobierno en las siguientes tres décadas» (p. 32).

Un vistazo a las diferentes trayectorias del crecimiento regional en los últimos treinta años indica que una alta estatalidad puede hacer algo más que simplemente aislar a las poblaciones domésticas de los traumas externos. En una economía globalizada, puede ser en la práctica fuente de una ventaja comparativa para un país. El pasmoso crecimiento de la producción organizada transnacionalmente puede haber sido el titular de prensa más destacado de los últimos treinta años tras la publicación del artículo de Nettl, pero el titular competidor más repetido ha sido el crecimiento espectacular de las economías de Asia del Este. Pocos discutirían hoy en día que el crecimiento de Asia del Este en los últimos cincuenta años representa un cambio histórico en la jerarquía económica de las naciones, que sólo podría compararse eventualmente con un cambio regional parecido al que pudo verse hace doscientos cincuenta años durante la evolución de Europa Occidental en el hemisferio norte. Si los titulares sobre la globalización le dan fuerza al argumento de que el Estado está disolviéndose, los titulares sobre Asia del Este tienen consecuencias muy diferentes en la reflexión sobre la evolución de la estatalidad.

Durante los años transcurridos desde la publicación del escrito de Nettl, los Estados de Asia del Este, como Corea del Sur, en la zona norte de Asia, Singapur en la zona sur o la República Popular de China en la zona central, han usado distintas estrategias en todas las cuales el Estado ha tenido una actividad fundamental para conseguir la modificación radical de la posición de Asia dentro de la división internacional del trabajo. Obviamente, el papel del Estado varía de un caso a otro, pero nadie defendería que son sociedades «sin Estado»<sup>12</sup>. Ofrecen una nueva variedad de «alta estatalidad», que es muy distinta de la del modelo de la Europa continental de Nettl, pero tal vez más efectiva en términos económicos.

---

<sup>12</sup> Para una muestra de la voluminosa obra académica existente hoy sobre el papel del Estado en el milagro económico de Asia del Este, véase Akyüz y Gore (1996). Véanse también la versión publicada en *World Development* 1996, 24(3); Amsden (1989); Campos y Root (1996); Cheng (1987); Peter Evans (1995); Haggard (1990); Johnson (1982); Wade (1990); World Bank (IBRD)(1993).

Los éxitos de Asia del Este nos obligan a reexaminar la idea de que la participación efectiva en la economía globalizada se consigue mejor restringiendo la participación del Estado en los asuntos económicos. Esos éxitos indicarían, por el contrario, que la participación exitosa en los mercados globales se logra mejor si existe una intervención más intensa del Estado. Singapur sería el caso más obvio que probaría esa hipótesis<sup>13</sup>. Singapur no sólo es una economía altamente internacionalizada en términos de su extrema dependencia del comercio, sino que para conseguir que su economía local sea dinámica también depende excepcionalmente de la inversión directa extranjera efectuada por las empresas transnacionales (ET). Sin embargo, Singapur es también igual de famoso por la capacidad y el poder de su burocracia estatal.

Este caso, tan anómalo como pueda parecer a los ojos de la sabiduría convencional, resaltaría lo que debería ser lógicamente obvio: que los países pequeños que negocian con grandes ET pueden obtener mejores resultados si un agente competente y unificado, como es el Estado, participa como parte local en la negociación. Hay muchas formas de obtener beneficios y algunas de ellas son bastante consistentes con las alzas salariales y altas tasas de reinversión local. Si un Estado puede prometer creíblemente que esas estrategias gozarán de una infraestructura consistente con ellas, además de proporcionar un conjunto predecible de normas y administradores públicos competentes con los cuales dialogar, no puede sorprender demasiado el que haya más que suficientes ET dispuestas a participar en el juego<sup>14</sup>.

Asia del Este demuestra la posibilidad de establecer una conexión positiva entre la «alta estatalidad» (aunque no de la variedad europea clásica descrita por Nettl) y el éxito en una economía globalizada, y proporciona un fundamento histórico a los resultados de la regresión matemática. Si puede existir una conexión positiva de ese tipo, entonces la creencia actualmente profesada de que la relevancia institucional del Estado es incompatible con la globalización debe explicarse en función de la índole ideológica que se refleja en el orden global actual.

## La ideología y los intereses presentes en el orden global

En cualquier régimen internacional, las normas, las reglas formales y los presupuestos compartidos son tan importantes a la hora de determinar la actividad del Estado como los flujos de bienes y capital. John Ruggie

---

<sup>13</sup> Sobre la estrategia internacionalista de Singapur para el desarrollo, y el papel de la burocracia estatal, véanse Campos y Root (1996); Cheng (1987); Koh, (1995); Quah (1982 y 1993); Root (1996).

<sup>14</sup> Véase Evans (1998).

(1982) presentó la cuestión impecablemente hace cincuenta años, en su explicación de cómo la economía política global de la «Edad de Oro» llegó a estar caracterizada por el «liberalismo socialmente solidario»\*. El liberalismo, en el sentido de una libertad relativamente irrestricta para el capital global, se «incorporaba» solidariamente a una totalidad social que obligaba a que los Estados industriales avanzados aislaran a sus ciudadanos de los costos del mismo, aunque sólo fuera parcialmente. El liberalismo solidario fue también una creación angloestadounidense, aunque producto de la ideología de posguerra que siguió a la Segunda Guerra Mundial que estaba en gran parte dominada por los temores de que el fracaso en la protección de las poblaciones domésticas pudiera reiniciar los traumas políticos de las décadas precedentes.

Con una lógica similar a la puesta en práctica por el «liberalismo solidario», el régimen actual es un medio para unir las premisas contradictorias de la soberanía nacional (la pieza central del sistema interestatal) con el «liberalismo» económico (que presume que los Estados restringirán sus deseos de ejercitar la soberanía sobre las transacciones económicas de carácter transfronterizo). Lo peculiar del régimen actual es, ante todo, el grado en el cual la ganancia económica puede buscarse de manera independiente de la soberanía, y, en segundo lugar, la hegemonía de una versión de los presupuestos ideológicos angloestadounidenses, marcadamente inalterable frente a las preocupaciones derivadas de una inestabilidad política potencial. Por último, a diferencia del «liberalismo solidario», que se concibió primordialmente como un régimen para el Occidente industrializado, el régimen normativo actual se presume que se aplica por igual a ricos y pobres.

La pregunta sobre si el intervencionismo estatal activo podría incrementar los beneficios que los ciudadanos de un país obtendrían de la economía mundial queda excluida en un clima ideológico que proscribía usar la soberanía territorial para limitar la discreción de los actores económicos privados. En el orden global actual, los preceptos ideológicos angloestadounidenses se han transcrito y convertido en las reglas formales del juego, las cuales deben acatarse por los Estados individuales so pena de arriesgarse a convertirse en parias económicos. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) son sólo las manifestacio-

---

\* No existe traducción reconocida para la expresión «embedded liberalism». En algunos textos se ve traducido por la inexacta expresión «liberalismo incrustado», en otros por «liberalismo legitimado», haciendo referencia a su efecto social final. He elegido «liberalismo socialmente solidario» o, por simplicidad, «liberalismo solidario», para poner de manifiesto que las instituciones de la sociedad asumen activamente la protección del liberalismo a nivel mundial, al mismo tiempo que se permite que domésticamente esa mismas instituciones ejerzan su autonomía para proteger el bienestar de los ciudadanos, por encima del mercado, que sigue siendo, no obstante, el modo de organización de la actividad económica en su conjunto. (N. del T.)

nes formales más obvias de la doctrina de que en relación con el capital y los bienes, cuanto menos se comporten los Estados individuales como actores económicos, mejor se encontrará el mundo<sup>15</sup>. Las negociaciones bilaterales, al menos aquellas en las cuales es parte Estados Unidos, transmiten ese mensaje de manera aún más agresiva<sup>16</sup>. Los representantes privados del capital financiero internacional y, en el caso de los países en desarrollo, las organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), imparten la misma lección.

El efecto del consenso ideológico global (a veces etiquetado adecuadamente como el «Consenso de Washington»)\* sobre los Estados individuales va más allá de las limitaciones que impondría cualquier lógica estructural de la economía internacional. El hecho de que los Estados se arriesguen al oprobio por pretender intervenir más activamente para intentar mejorar las condiciones económicas locales, y que ese oprobio provenga no sólo de los actores privados poderosos, sino también del caudillo hegemónico global, Estados Unidos, hace de cualquier intervención una propuesta muy arriesgada. Por otro lado, una ideología que dice que esa acción es imposible o no deseable libera al Estado local de cualquier responsabilidad por cualesquiera desgracias económicas que puedan sufrir sus ciudadanos a manos de la economía global. Hasta los Estados más ricos, con capacidades institucionales más desarrolladas que les permiten aislar a su población de la incertidumbre económica, están sujetos a la misma presión. Hay más probabilidades de que se resistan a ella, y de hecho lo han hecho<sup>17</sup>, pero es difícil que un Estado individualmente pueda alterar el equilibrio existente, dadas las asimetrías del poder internacional.

El orden actual se adecua a las tendencias ideológicas de la única superpotencia que queda y de las empresas privadas que dominan la economía global. La pregunta es si beneficia realmente sus intereses. Si un mundo «sin Estados» pudiera suministrar en la práctica el equilibrio global que necesitan las ET, entonces el eclipse del Estado podría no estar muy lejos.

<sup>15</sup> Para una discusión general sobre los cambios en las tendencias legislativas desde la Edad de Oro, véase Chang (1995). Para una discusión general sobre la forma en la cual la OMC restringe las estrategias económicamente nacionalistas, como la «política industrial», véase Panchamuki (1996).

<sup>16</sup> Véase Evans (1989, 207-238).

\* La expresión «Consenso de Washington» se refiere a una serie de políticas adoptadas por los organismos internacionales durante los años noventa que resaltaban fundamentalmente la disciplina fiscal (control del gasto público), la privatización de las empresas públicas, el control de la inflación y la liberalización de los mercados financieros y de bienes y servicios. La concesión de créditos internacionales a los países en vías de desarrollo se hizo depender del cumplimiento por esos países de un paquete de medidas económicas que se ajustaban en gran medida a ese «consenso». Esas exigencias limitan enormemente la capacidad de acción de las autoridades económicas nacionales, pero a cambio producen estabilidad económica, lo que a su vez favorece la inversión. (N. del T.)

<sup>17</sup> Cfr. Garrett (1995); Kitschell, Lange, Marks y Stephens (1999).

En el mundo real, los inversores transnacionales que intentan integrar sus operaciones en una variedad cambiante de entornos nacionales necesitan sectores públicos predecibles y competentes, todavía más de lo que las necesitan los inversores domésticos tradicionales, que pueden concentrar su tiempo y energía en establecer relaciones con una estructura individual y concreta de gobierno<sup>18</sup>.

El mismo argumento se aplica con mayor fuerza al capital financiero global. La «dictadura de las finanzas internacionales» en relación al Estado está realmente más cercana a una situación donde ambos son «rehenes el uno del otro». El funcionamiento del sistema financiero internacional caería rápidamente en el caos si no existieran políticas monetarias y fiscales «responsables» por parte de los actores internacionales. Los mercados financieros pueden castigar fácilmente a los Estados díscolos, pero a largo plazo la rentabilidad de sus capitales depende de la existencia de un sistema en el cual las principales economías nacionales estén bajo el control de actores estatales competentes y «responsables». Aquellos que cabalgan a horcajadas sobre el sistema financiero internacional necesitan también administradores públicos capaces. La velocidad asombrosa a la que se pueden completar transacciones financieras de gran magnitud sirve para conseguir una gran eficiencia en la distribución de los recursos, al menos en teoría, pero también contribuye a una gran volatilidad en la práctica. Se supone que los «agentes financieros salvajes» (como indica su nombre) serían excepciones aberrantes a la norma. Sin embargo, la posibilidad de obtener rendimientos enormes del éxito especulativo hace que el lado «salvaje» del capitalismo sea una posibilidad incesablemente tentadora<sup>19</sup>. La reducción del poder de los Estados para interferir en la sociedad, si sobrepasa un determinado punto, incrementa la exposición colectiva al riesgo más de lo que expande las posibilidades de obtener ganancias individuales.

El hecho de que los actores privados transnacionales necesiten Estados capaces y competentes por encima de lo que su propia ideología admite no elimina la posibilidad del eclipse del Estado. Hasta los cálculos de los más preparados administradores de empresas se ven condicionados por sus propias visiones del mundo. Presionando siempre por maximizar su espacio de maniobra, el capital transnacional podría fácilmente convertirse en un cómplice de la destrucción de la infraestructura de las instituciones públicas de las cuales dependen sus beneficios. Hasta cierto punto, la restricción de la capacidad de los Estados de intervenir en los mercados globales puede producir un aumento de los beneficios. Pero si llegara a reducirse la capacidad del Estado hasta el punto en que se hiciera intolerable la imprevisibilidad del entorno general para poder hacer negocios, incluso

---

<sup>18</sup> Para una discusión general sobre el grado en el cual las empresas confían en los Estados para la creación y el mantenimiento de los mercados, véase Fligstein (1996a). Véase también Fligstein (1996b).

<sup>19</sup> Véase Block (1996).

para los actores más poderosos que pueden escoger dónde desean hacerlos, la reconstrucción de la autoridad pública podría convertirse en un proceso largo y doloroso y, tal, vez imposible.

Las complicadas interacciones que conectan el orden global y las políticas domésticas hacen más probable ese error de cálculo. La aceptación de la ideología global dominante limita la capacidad de los gobiernos de los Estados para proteger a los ciudadanos comunes, especialmente a aquellos que soportan los costos de los cambios en la configuración de las redes de producción internacionales. Tanto si se trata del Estado boliviano, cuando recorta los gastos domésticos en salud y educación para cumplir con el último plan de reestructuración, o de la administración de Clinton, que presiona para la aprobación del Tratado del Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN, o NAFTA, por sus siglas en inglés) y así demuestra su fe plena en el libre movimiento internacional de bienes y capital, es muy probable que aquellos que carecen de posiciones privilegiadas en los mercados internacionales tengan la misma percepción. El Estado se percibe, no como el representante último de los intereses nacionales, sino como el instrumento de unos intereses «extraños», que se comprenden escasamente<sup>20</sup>. Si los administradores de las empresas transnacionales decidiesen que su interés es fomentar la reconstrucción de la capacidad del Estado, tendrían que superar la alienación política acumulada y también revertir la atrofia institucional.

El eclipse del Estado, si llega a ocurrir, no será el resultado inexorable de una lógica estructural sujeta a una ley de hierro. La lógica económica de la globalización no dicta por sí misma tal eclipse. La globalización hace más difícil que los Estados ejerzan su iniciativa económica, pero también incrementa simultáneamente los beneficios potenciales de una acción estatal efectiva y los costos de la incompetencia. La globalización conduce lógicamente hacia la eliminación del Estado sólo cuando se ve a través del prisma peculiar de nuestro actual orden ideológico global. Este orden ideológico global se alimenta, a su vez, de los prejuicios y las ideologías de los actores globales dominantes y, en la misma medida, de una lógica de intereses. Teniendo en cuenta el grado en el cual los efectos políticos del cambio económico global están mediados por marcos interpretativos sobrepuestos a los hechos, las perspectivas teóricas contemporáneas sobre el Estado acaban siendo relevantes, no sólo por las ideas que ofrecen, sino por su impacto potencial en la política.

---

<sup>20</sup> En el Tercer Mundo hay una larga tradición establecida que ve el Estado como una «herramienta del imperialismo». En Estados Unidos se está desarrollando una tradición popular muy activa. Tan carente de sentido como los temores a los «helicópteros negros» y las visiones del gobierno de Estados Unidos como un peón de las Naciones Unidas Unidas, detrás de esta nueva mitología popular está la creencia de que la administración estatal de Estados Unidos es más receptiva a los actores transnacionales que a la presión doméstica de base.

## NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE EL ESTADO

Nettl ayudó a que se emprendiese un debate sobre la naturaleza y el papel del Estado que ha sido continuo y que ha dado lugar a muchas corrientes dentro de él. Algunas de esas corrientes se construyeron a partir de los esfuerzos por demostrar por qué las variaciones de la «estatalidad» deben ser un elemento importante y gozar de una importancia básica en el análisis económico y político. Esas tendencias revitalizaron y refinaron los enfoques anteriores al de Nettle, como los de Weber, Hintze y Gerschenkron, y les proporcionaron nuevos argumentos<sup>21</sup>. Otras tendencias navegaban mejor a favor de la corriente ideológica y normativa del orden global emergente. El florecimiento de la «economía política clásica» y la fascinación renovada por la sociedad civil son dos de los mejores ejemplos. La lógica de cada una de esas corrientes era bastante independiente de los argumentos acerca de la globalización, pero ambas resonaban bien dentro de un orden global construido a partir de visiones angloestadounidenses que apoyaban la «ausencia del Estado». Estas formulaciones, políticamente exitosas, deben considerarse, sin embargo, junto con los argumentos antitéticos, que aunque menos célebres entre el público, presentan nuevas razones a favor de la importancia de la estatalidad aun en nuestros días. Una vez que se consideran conjuntamente, el peso de las nuevas perspectivas acerca del Estado queda igualmente distribuido entre los que defienden su eclipse y los que afirman la persistencia de la estatalidad.

### Nuevas perspectivas económicas

De las muchas tendencias de pensamiento acerca del Estado que han surgido en los últimos treinta años desde que escribió Nettle, ninguna ha sido incorporada más detalladamente a los debates políticos públicos que la versión «neoutilitarista»<sup>22</sup> que se deriva de la economía política clásica. Aunque esta línea de pensamiento fue bastante independiente de los argumentos que defendían la inevitabilidad histórica del eclipse basándose en las supuestas exigencias de la globalización, los reforzó al sugerir que el eclipse podría ser no sólo inevitable, sino también deseable.

Durante la «Edad de Oro» la mayoría de los economistas veían cómodamente el Estado como una «caja negra». La economía era una fuente de prescripciones acerca de qué tipo de políticas promoverían mejor el crecimiento económico, pero no una herramienta importante para el análisis institucional del propio Estado. A medida que el crecimiento económico se hizo más problemático para el capitalismo a mediados de los años setenta,

<sup>21</sup> Para una revisión de los esfuerzos iniciales en esta dirección, véanse Evans, Reuschmeyer y Skocpol (1985), especialmente el ensayo inicial de Skocpol.

<sup>22</sup> Véase desarrollo en Evans (1995, capítulo 2).

esa perspectiva cambió. Irónicamente, el débil rendimiento de las economías de mercado en los años setenta y ochenta en aquellos países en los que la intervención del Estado fue menos acentuada (por ejemplo, el Reino Unido y Estados Unidos) se usó como prueba del excesivo poder público sobre la economía<sup>23</sup>.

La preocupación por la optimización de las políticas estatales continuó, pero a ella se le sumaron los esfuerzos por analizar los mecanismos institucionales que estaban detrás de las «malas» políticas (es decir, aquellas que no coincidían con las prescripciones económicas). Los analistas de la «búsqueda de rentas propias»\* conceptualizaron la creación de políticas públicas como producto del intercambio económico. A cambio de apoyo material y político, los burócratas estatales producían normas que permitían que los actores económicos privados recogiesen rentas improductivas<sup>24</sup>. Los Estados no se expandían a causa del aumento de la demanda de bienes colectivos, sino como consecuencia de los burócratas que buscaban la obtención de rentas para sí. El estudio de la «búsqueda de rentas» propias se ocupó de lo que tradicionalmente se habían visto como prácticas corruptas y aberrantes y las transformó en el corazón de la economía política de las instituciones públicas. Los enfoques como el de Nettle, en los cuales el establecimiento y la persistencia de las normas eran preeminentes dentro de la «producción» del Estado, carecían de sentido en este marco conceptual.

La reconceptualización del Estado como un vehículo para la obtención de rentas propias de sus funcionarios hizo mucho más fácil caracterizar la intervención estatal como intrínsecamente patológica. Los antiguos argumentos sobre la ineficiencia de la burocracia y la imposibilidad de conseguir la información suficiente para permitir la adopción de buenas políticas fueron retomados por esta revigorizada economía política neoclásica. Si los efectos negativos de las políticas estatales son una consecuencia lógica de la naturaleza de las instituciones públicas, entonces tener mejor información, funcionarios más competentes y consultores con mayor conocimiento no solucionarían al problema. Las únicas estrategias racionales que aliviarían el problema serían, o bien reducir los recursos asignados a estas perversas instituciones a un mínimo absoluto, o bien «convertir en parte del mercado» la propia estructura administrativa, reemplazando la confianza en las normas del «servicio público» por las restricciones «duras» de los sistemas de incentivos determinados por el mercado.

Los argumentos keynesianos a favor de la intervención del Estado se rechazaron como pensamiento económico pasada de moda. Usar los impuestos para encaminar parte del producto colectivo de la sociedad hacia

<sup>23</sup> Cfr. Weiss y Hobson (1995).

\* Véase nota del traductor en p. 34.

<sup>24</sup> Véase Buchanan, Tollison y Tullock (1980); Collander (1984); Krueger (1974).

iniciativas públicas se vio como algo equivalente a «la vieja práctica de sangrar a un paciente con sanguijuelas para curarlo»<sup>25</sup>. La aceptación a regañadientes de la utilización del Estado como un medio para mejorar la situación del conjunto de aquellos perjudicados por los efectos del mercado, que había preponderado durante la «Edad de Oro», se sustituyó por la firme convicción de que con la misma seguridad que el egoísmo privado producía el bien público a través del mercado, los esfuerzos públicos por conseguir el bienestar social sólo servían para adormecer en los receptores de ayuda económica las facultades necesarias para la actividad económica. El poder económico privado, con las menores restricciones posibles provenientes de la mano distorsionadora de la política pública, era considerado nuevamente como la mejor protección de lo público, y la ideología defensora de la ausencia del Estado viró hacia un ángulo más duro y agresivo.

Los modelos neoutilitaristas proveyeron un método elegante para explicar la corrupción y el despilfarro, que son aspectos innegables de la mayoría de las burocracias. Como explicación de esas patologías, las perspectivas que parten de la idea de «búsqueda de rentas propias» son muy útiles. Sin embargo, si esas ideas destierran todas las otras interpretaciones acerca del comportamiento público, y dejan a la autoridad pública como un sinónimo de la búsqueda de rentas propias y del despilfarro, corren el riesgo de convertirse en profecías que se cumplen por sí mismas. En la medida en que ese predominio de las visiones neoutilitaristas sustraiga de su prestigio a las carreras públicas y legitime el recorte de los recursos que necesitan los organismos públicos para suministrar verdaderos servicios a sus ciudadanos, la búsqueda de rentas propias se convierte, de hecho, en la única motivación razonable para vincularse al sector público. Una vez que se han destruido las normas y la tradición del servicio público, restituir las pocas a poco es una tarea portentosa.

Mientras que el análisis político asimiló fácilmente la economía política neoclásica, otras innovaciones, que tenían consecuencias todavía más fundamentales para las teorías económicas de la producción y el intercambio de bienes, se incorporaron con mayor dificultad. La «nueva teoría del crecimiento», que proporcionó instrumentos más elegantes para construir formalmente el componente «endógeno» del cambio tecnológico, y aportó la idea de los rendimientos crecientes\* a los debates económicos<sup>26</sup>, podía

<sup>25</sup> Discurso del senador Kyl en el Senado de Estados Unidos, enero 20 de 1995, citado en Fred Block (1996).

\* En la teoría económica tradicional, a partir de un punto óptimo, los rendimientos por cada unidad añadida de un factor de producción (rendimiento marginal), permaneciendo los otros factores constantes, son normalmente decrecientes. La tecnología permite hacer que un aumento  $x$  de un determinado factor de producción multiplique la producción por un número mayor que  $x$ , hablándose así de rendimientos marginales crecientes. (N. del T.)

<sup>26</sup> Para una explicación compleja, pero no técnica, véase Romer (1994).

interpretarse como un elemento legitimador de la actividad expandida del Estado<sup>27</sup>, pero era extremadamente difícil de traducir en prescripciones políticas.

Admitir la posibilidad de rendimientos crecientes requería también aceptar el hecho de que la evolución de los mercados y la competencia eran, a menudo, altamente «dependientes del proceso previo»<sup>28</sup> y, en consecuencia, los mercados estarían caracterizados por la posibilidad de la existencia de equilibrios múltiples. Ello, a su vez, hizo más difícil defender que podía asumirse que los mercados irrestrictos maximizaban automáticamente la eficiencia (o el bienestar), aunque no señalaran necesariamente las estrategias que podían mejorar la producción del mercado.

Las consecuencias de esta visión del crecimiento económico se agravan por el hecho de que un número mayor de productos, que irían de los programas informáticos a las imágenes de los medios electrónicos, son más «ideas» que «cosas». Puesto que el costo de reproducción de una idea es esencialmente cero, los rendimientos aumentan indefinidamente según se expande el ámbito del mercado. En una economía de «ideas», capaz de producir rendimientos crecientes, en vez de «cosas» que producen rendimientos decrecientes, la distribución del ingreso y de los beneficios depende de la posibilidad de su «apropiación». La magnitud de los rendimientos de una idea no deriva de la lógica de los «costes de producción marginales», en el sentido real del concepto, sino que depende de decisiones discrecionales coercitivas, como la determinación de la duración de los derechos de autor o de la protección de las patentes o del régimen de propiedad intelectual más generalmente.

A medida que se producen más ideas en una economía, el cumplimiento forzoso de los derechos de propiedad se hace más difícil y también más esencial para la rentabilidad de la producción. En una economía global eso exige un Estado competente y activo que sea capaz de asegurar que otros Estados cumplan con sus reglas. En pocas palabras, los actores económicos más privilegiados en una economía de la información global (es decir, empre-

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, en opinión de Garret (1995, 658), la «nueva teoría del crecimiento no está de acuerdo en que la participación activa del gobierno en la economía (por ejemplo, el gasto público en educación, infraestructura física e investigación y desarrollo) pueda aumentar realmente la productividad y, por tanto, la competitividad, mediante el suministro de bienes colectivos que son escasamente provistos por el mercado». Otros, como Paul Krugman, defienden que los esfuerzos del gobierno por explotar las posibilidades teóricas que revela la teoría del nuevo crecimiento es más probable que hagan más daño que bien. Véase, por ejemplo, Krugman (1994). Sin embargo, incluso Krugman no negaría que se han abierto nuevas posibilidades teóricas.

\* La traducción de la expresión inglesa «path dependency» es difícil. El sentido de la expresión es sencillo, sin embargo, puesto que la expresión se refiere a la dependencia que tienen las decisiones presentes de las decisiones tomadas en el pasado. (N. del T.)

<sup>28</sup> Véase Arthur (1990).

sas globales como Disney o Microsoft, cuyos activos asumen la forma de «ideas») no necesitan Estados más débiles, sino más fuertes o, al menos, Estados que sean vigilantes más activos y estén más preparados para exigir el cumplimiento de las normas que el tradicional «Estado guardian».

La importancia creciente de las luchas acerca del control de la propiedad es evidente si se miran las políticas económicas globales de Estados Unidos en las dos últimas décadas. De la «Super 301»<sup>\*</sup> a las negociaciones del GATT que amenazan con cancelar el estatus de nación más favorecida a China a causa de la piratería de programas informáticos, la cuestión de los derechos de propiedad intelectual se ha convertido en un aspecto clave de la política económica internacional de Estados Unidos. Mientras que otras formas de legislación están perdiendo su reputación, este tipo particular de política se ve ahora como uno de los hitos de la civilización económica.

Los derechos de propiedad intelectual son ejemplos específicos de una cuestión más general. En el complejo intercambio de intangibles novedosos, las estructuras normativas autoritarias, que son proporcionadas en gran medida por el Estado, se convierten en jalones para un intercambio eficiente. La «nueva economía institucional», con su énfasis en la necesidad de «estructuras para la gobernabilidad» y en la importancia persistente de los «marcos institucionales» para cualquier clase de transacciones económicas, generaliza aún más el argumento de que los mercados eficientes sólo pueden existir en entornos que gocen de instituciones robustas y efectivas no sujetas al mercado<sup>29</sup>.

La economía política neoclásica ofrece una buena justificación para el eclipse del Estado, pero un estudio más amplio de la evolución de la teoría económica refuerza las conclusiones que se derivan de nuestro examen anterior de la globalización. Los poderosos actores económicos transnacionales pueden tener interés en limitar la capacidad del Estado de restringir sus actividades, pero también dependen de Estados capaces de proteger sus beneficios, especialmente de aquellos que proceden de activos intangibles. Desde esta óptica, la persistencia de la centralidad institucional del Estado parece más probable que su eclipse.

## La sociedad civil y el Estado

La convicción de que la eficiencia en la distribución de recursos puede conseguirse sin intervención del control público sólo proporciona un marco ideológico inacabado, en el mejor de los casos. Ni las visiones idealizadas de individuos interrelacionándose mediante intercambios voluntarios bila-

---

\* La «Super 301» es el procedimiento que contiene la Sección 301 de la Trade Act (ley para el comercio) estadounidense –obviamente, de carácter unilateral –, por el que se puede iniciar un expediente sancionatorio rápido contra aquellos países cuyas prácticas comerciales restrinjan fuertemente la posibilidad de exportaciones de productos estadounidenses. (N. del T)

<sup>29</sup> Véanse, North (1990); Williamson (1985).

terales, ni la experiencia actual de los mercados capitalistas, calman las ansiedades básicas acerca del mantenimiento del orden público o nos devuelven la nostalgia tranquilizadora de las satisfacciones *gemeinschaft*\* de los vínculos comunitarios tradicionales. Las nuevas perspectivas sobre gobernanza que subrayan el papel potencial de la «sociedad civil» son un buen complemento al lado económico de la ideología angloestadounidense<sup>30</sup>. Aunque no son propiamente perspectivas «globales», encajan en el nuevo orden global. El triunfo político de un mundo de inspiración angloestadounidense «sin Estado», como quedaría reflejado en la implosión de las sociedades de los antiguos Estados socialistas, dio un importante impulso al carisma de la sociedad civil. La revitalización de la sociedad civil se presentó, al menos por los conservadores, como una solución social y política capaz de proporcionar bienestar público que haría que el Estado en sí mismo quedara obsoleto, de la misma manera que los mercados globales lo habrían dejado ya obsoleto en el terreno económico.

Para poder encajar dentro del orden global predominante, el énfasis en la sociedad civil tenía que negar la posibilidad de que se ocasionara una enfermedad política y social debido a la constante «mercantilización» de las relaciones sociales, en lugar de como consecuencia de la intrusión opresora del Estado. Eso fue, naturalmente, lo que hicieron los exégetas conservadores. En vez de ver el dominio incontestado de las relaciones de mercado como el primer obstáculo para la revitalización de los vínculos comunitarios tradicionales, las que se vieron como una «invasión» de la comunidad fueron las acciones intrusivas del Estado, que estaban claramente dirigidas a la mejora del bienestar social (Coleman 1990, 321). De la misma manera que la economía política neoclásica negaba la función que pudiera tener el Estado en el desarrollo de una sociedad más eficiente y productiva, el carisma creciente de la sociedad civil (y de otras formas más parroquiales y excluyentes de comunidad) negaba la capacidad que pudiera tener el Estado para hablar sobre las necesidades cuyo origen era distinto del mercado<sup>31</sup>.

En muchos casos, la visión de una ciudadanía organizada y comprometida que desalojaba del poder a elites estatales opresivas se correspondía

---

\* Se está refiriendo a la caracterización del Estado como organización omnipotente que realizó Hobbes en su obra *Leviatán*, a la cual los individuos cedían todos sus derechos como medio para asegurar la paz social. (N. del T.)

<sup>30</sup> Para un ejemplo de la variedad de formas en las que la «sociedad civil» ha capturado la imaginación de los académicos de las ciencias sociales véase Diamond (1994); Gellner (1994); Hall (1995); Wapner (1995).

<sup>31</sup> La «sociedad civil» era la base más universalista disponible para la organización de comunidades. Las categorías religiosas y étnicas excluyentes representaban poderosas bases alternativas para redefinir la «nación» y reconstituir los fundamentos de la autoridad pública. Mientras que Nettl (1968, 560) no anticipó el resurgir de la economía política neoclásica, vio la «ruptura del vínculo entre Estado y nación» como una razón para predecir un declive general de la estatalidad, en especial en el mundo en desarrollo.

con los hechos históricos. Los movimientos de oposición que ayudaron a derribar las estructuras estatales socialistas moribundas de Europa del Este eran un ejemplo óptimo. En Latinoamérica, el proceso de sustitución de los regímenes militares autoritarios por democracias electorales produjo un resurgimiento similar de la sociedad civil como contrapeso frente al Leviatán del poder del Estado. Pero aun en estos casos, la idea de que la sociedad civil podría convertirse en un reemplazo de las instituciones públicas organizadas del Estado demostró ser el producto de un optimismo poco realista. En Europa del Este, y también en Latinoamérica, la revitalización de la sociedad civil fue difícil de mantener una vez que el foco unificador de la oposición al gobierno autoritario se disipó a consecuencia del éxito político. Incluso estos casos exigen una teoría más compleja de las relaciones entre Estado y sociedad.

De nuevo aquí, como en el caso de la elaboración de teorías económicas, un estudio más cuidadoso del pensamiento contemporáneo acerca de la sociedad civil revela muchas ideas que no admiten la presunción del orden global de que fomentar la sociedad civil requiere acelerar el eclipse del Estado. La proposición de que hay una relación de suma cero entre la solidez de las instituciones estatales y la riqueza de la sociedad civil es contestada hasta por aquellos más convencidos de la función indispensable de las asociaciones civiles. Un conjunto creciente de trabajos académicos indica que las relaciones entre el Estado y la sociedad civil son más productivas si se piensan en términos de «empoderamiento mutuo» o de «sinergia».

La breve polémica de Robert Putnam con Joel Migdal nos proporciona un buen punto de partida. Basándose en su interpretación de la relación entre «capital social» y la eficacia de los gobiernos regionales en Italia, Putnam refuta el trabajo de Migdal (1988), en el que parece sugerirse que las «sociedades fuertes» producen «Estados débiles», y que una de las condiciones necesarias para la aparición de «Estados fuertes» es una «dislocación social masiva, que debilita fuertemente el control de la sociedad». No es así, explica Putnam (1993, 176): «Las asociaciones civiles están poderosamente ligadas a las instituciones públicas efectivas... sociedad fuerte, Estado fuerte»<sup>32</sup>. Lo que sugiere la perspectiva de Putnam es que, al igual

---

<sup>32</sup> En parte, las diferencias entre Putnam y Migdal son producto de sus diferentes definiciones de qué es un «estado fuerte». Migdal (1988) presta atención a los vínculos clientelistas y verticales y a las relaciones parroquiales que se basan en afinidades primordiales, como la etnicidad y el clan. Putnam (1993) presta atención a las asociaciones civiles que fomentan los vínculos entre iguales sociales, y que, aunque pueden tener hondas raíces históricas, son modernas más que primordiales en su forma. La versión de Putnam de la «sociedad» es, sin embargo, una visión relevante para aquel pensamiento que cree que el surgimiento de la sociedad civil permitirá que se «disuelvan» las formas de autoridad pública represiva imitadoras del Leviatán (véase nota del traductor, p.). Lo que los proponentes optimistas de la sociedad civil tienen en mente cuando trabajan en la promoción de su renacer en Europa del Este, o de su refuerzo en Latinoamérica, no es probablemente ni apuntalar los vínculos clientelistas, ni despertar nuevamente los prejuicios parroquiales y las lealtades primarias, sino más bien fomentar las clases de asociaciones civiles «horizontales» que están en el centro de la idea de Putnam. (Le debo a Patrick Heller el que me hiciera ver este aspecto. Cfr. Heller 1996).

que los mercados modernos dependen de que las decisiones económicas se incuben en estructuras institucionales predecibles, también el «compromiso civil» florece más fácilmente entre ciudadanos privados y grupos organizados cuando tienen un sector público competente como interlocutor.

Otros han extraído la misma lección de lugares muy diferentes. Naomi Chazan (1994, 258), al estudiar África, la región en la cual la desintegración de las organizaciones del Estado y de la sociedad civil ha sido más dramática, defiende la «relación simbiótica entre Estado y sociedad civil». Durante la crisis de los años setenta y ochenta, «tanto los organismos estatales como las redes sociales experimentaron un proceso de implosión» (p. 269). Inversamente, cuando se ha experimentado una recuperación de la crisis, «la reaparición de los grupos sociales intermedios» se ha «visto acompañada de la definición y la reafirmación de la capacidad del Estado, recalcando la conexión cercana entre sociedad civil y estatalidad» (p. 278). Vivienne Shue, estudiando lo que podría considerarse el caso radicalmente opuesto, el de la República Popular China, halla un tipo similar de «empoderamiento mutuo» entre el Estado y la sociedad. Las vicisitudes de las relaciones entre Estado y sociedad bajo el gobierno comunista y «poscomunista» demuestran, nos dice, «una relación intrigante... entre la aparición de una esfera robusta de la vida asociativa civil, por un lado, y la consolidación del poder social dentro de una organización estatal relativamente fuerte o resistente, en el otro»<sup>33</sup>.

Guillermo O'Donnell (1993), al examinar lo que llama «el opacamiento de Latinoamérica» durante el transcurso de los años ochenta, presenta el argumento contrario<sup>34</sup>, de una forma bastante acorde con la hipótesis del «empoderamiento mutuo» presentada por Chazan y Shue. Primero, señala que «los intentos actuales por reducir el tamaño y los déficit del Estado por considerarlos como burocracia... también destruyen el Estado como derecho y su legitimación ideológica» (p. 1358). Continúa afirmando que la «crisis del Estado» conduce a una degeneración de la sociedad civil, en la cual la organización comunitaria y el compromiso cívico se sustituyen por una «atomización furiosa» (p. 1365).

Estas ideas generales acerca de cómo el destino de la sociedad civil está ligado a la capacidad del sector público de sostenerse a sí mismo tienen aspectos interesantes correlativos en el nivel microsocial. Los dispersos estudios existentes en el mundo en vías de desarrollo encuentran pruebas de una «sinergia entre sociedad y Estado»<sup>35</sup>. Los proyectos de desarrollo

<sup>33</sup> Véase Shue (1994).

<sup>34</sup> O'Donnell usa el término «opacarse» para referirse a la «evaporación territorial de la dimensión pública del Estado» (1993, 1358), es decir, a la extensión de los espacios carentes de burocracias efectivas y de «una legalidad sancionada adecuadamente» (p. 1359).

<sup>35</sup> Véanse los artículos de Burawoy, Evans, Fox, Heller, Lam y Ostrom en la sección especial sobre «Government Action, Social Capital and Development», *World Development* 24(6) (junio, 1996) y también Tandler (1998).

eficaces en el nivel microsociales parecen involucrar a menudo a organismos estatales en combinación con grupos sociales locales. La posibilidad de la «coproducción», en la cual los organismos estatales y las comunidades locales trabajan conjuntamente para producir un servicio necesario o un bien colectivo, se asocia a su vez con organizaciones del Estado que tienen suficiente espíritu de cuerpo y complejidad burocrática para poder ir más allá de la imposición mecanicista del conjunto más simple posible de reglas centralizadas. El caso arquetípico son las asociaciones de riego en Taiwán, que se construyen alrededor de una combinación sutil entre procesos decisivos burocráticos centralizados y la participación real de los habitantes de las localidades, además de verificarse un control comunitario significativo sobre el proceso de asignación de los recursos hídricos locales<sup>36</sup>. Los Estados con burocracias débiles son incapaces de mantener el tipo de competencia burocrática orientada hacia lo local que hace posible la «coproducción»<sup>37</sup>.

Las pruebas de relaciones de suma positiva entre la eficacia de las asociaciones civiles y la capacidad del Estado no se limitan al Tercer Mundo. Hasta en los mismos Estados Unidos, «donde no hay Estado», hay ejemplos históricos interesantes de «sinergia entre Estado y sociedad». Al examinar el establecimiento del Children's Bureau (un organismo estatal para la protección de la infancia), una de las creaciones iniciales más exitosas del Estado de bienestar estadounidense, Skocpol (1992, 480-491) muestra cómo un dilatado espectro de asociaciones voluntarias de mujeres, geográficamente dispersas, fueron cruciales para que se estableciera esa «estructura estatal para las mujeres y los niños» (p. 486). También observa los paralelos entre este esfuerzo «maternalista» y la relación entre las asociaciones voluntarias de granjeros y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, otro ejemplo de sinergia entre Estado y sociedad que generó un cambio social y económico profundo<sup>38</sup>.

Si las obras académicas aquí descritas están en lo correcto, una sociedad civil sostenible y floreciente puede depender perfectamente de la construcción simultánea de contrapartes competentes y robustas dentro de la organización del Estado. En sentido opuesto, la idea de una «sinergia entre Estado y sociedad» implica que un cambio hacia Estados menos capaces y comprometidos hará más difícil para las asociaciones civiles conseguir sus fines, disminuyendo así sus incentivos de participación cívica. En el caso más extremo, el resultado sería una versión globalizada del «opacamiento»

<sup>36</sup> Véase el artículo de Lam (1996). Véase también Moore (1989).

<sup>37</sup> Véase la discusión de Ostrom sobre Nigeria en la sección especial de *World Development* 24(6) (junio, 1996).

<sup>38</sup> Véase también Skocpol y Finegold (1982). Para una elaboración reciente de la perspectiva de Skocpol, véase Skocpol (1996).

de O'Donnell (1993, 1358, 1359). De nuevo, un examen más cercano de las perspectivas teóricas recientes, esta vez políticas en lugar de económicas, apunta hacia un interés en el mantenimiento o la expansión de la capacidad del Estado y no en su eclipse. En este caso, sin embargo, es el interés de los miembros comunes de la «sociedad civil» el que está en juego, más que el de las elites transnacionales.

## EL FUTURO DE LA ESTATALIDAD

Las perspectivas políticas más nuevas, como las que se recogen en la economía, contienen tantos argumentos a favor del fortalecimiento de las capacidades del Estado como del eclipse. El análisis de estas perspectivas produce resultados paralelos a los que se extraen del análisis de la globalización misma. Juntos, ambos tipos de argumentos nos conducen a esperar que los Estados sigan siendo muy relevantes en el futuro de la economía política global, pero ese resultado no puede considerarse como algo dado en ningún caso. Precisamente porque un sistema de producción globalizado y orientado hacia la producción de información pareciera depender todavía más de un ejercicio competente de la autoridad pública de lo que lo hacían las economías anteriores, ello no quiere decir que las bases institucionales de esa autoridad vayan a sobrevivir. Simplemente porque la experiencia histórica de los países más exitosos a la hora de adaptarse a la economía globalizada moderna se haya caracterizado por altos niveles de intervención estatal, ello no significa que esa experiencia acabe reflejándose en los acuerdos institucionales que se impongan globalmente. Todavía más obvio es que la creación de una asociación tangible entre una sociedad civil más vibrante y unas instituciones estatales más capaces no impediría que ambas llegaran a desaparecer.

¿Qué podemos decir entonces acerca de las perspectivas futuras de la estatalidad en esta era de globalización? Una hipótesis razonable y optimista es la de la «oscilación del péndulo», es decir, que el empuje reciente por reducir la importancia del Estado constituyó una reacción natural frente a la anterior «ambición excesiva de control» de políticos y administradores del Estado. La ostensible «insuficiencia de capacidad» del Estado condujo a un periodo en el que, en palabras de Dani Rodrik (1996a, 2-3), «el optimismo excesivo acerca de lo que el Estado podría conseguir fue reemplazado por un pesimismo excesivo». Rodrik continúa señalando que, habiéndose hoy superado el «pesimismo excesivo... estamos ante una coyuntura en la que se está reconsiderando seriamente el papel del Estado en el desarrollo; una coyuntura que conducirá a una comprensión mejor del papel que pueden y que tendrán que desempeñar los gobiernos».

La perspectiva de la «oscilación del péndulo» tiene sentido. Durante el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, los Estados asumieron

más responsabilidades de las que podían manejar. Solucionar la «insuficiencia de capacidad» requeriría claramente repensar la función del Estado. La «oscilación del péndulo» no estaría ratificando un regreso al pasado, sino que legitimaría los nuevos esfuerzos por convertir a los Estados en instrumentos efectivos para la consecución de fines colectivos. La pregunta es si el péndulo se detendrá probablemente en un punto que refleje un análisis desapasionado de la experiencia global acumulada con respecto a la eficacia relativa de las diferentes formas y estrategias de acción estatal.

Si partimos del pensamiento de Nettl (1968), se añade una dimensión histórica e ideológica a la narración sobre el Estado que haría probablemente difícil que se pudiera llegar a ese «punto medio eficiente». El argumento de Nettl de que «un autoexamen sociopolítico de Estados Unidos simplemente no deja espacio para ninguna noción válida de Estado» (p. 561) nos presenta un caudillo hegemónico del que hay que dudar que pueda realizar una valoración desapasionada de la posición adecuada para el péndulo. A ello debe añadirse el problema de que los actores no estatales más poderosos en la definición del orden normativo global son las élites empresariales, cuya visión acerca de en qué lugar debe detenerse el péndulo está influenciada por su interés primordial en la protección de sus prerrogativas privadas como empresas. Proponer un conjunto de normas globales que promueva la búsqueda de formas de reducir las exigencias que recaen sobre las instituciones públicas, pero que también apoye la mejora necesaria de la capacidad del Estado, requerirá una revisión ideológica fundamental.

Las razones para esperar un cambio de ese tipo escasean, pero alguna hay. El equilibrio cambiante de la dinámica económica en el sistema interestatal es una fuente posible desde la que puede llegar a efectuarse esa revisión. Hasta ahora, las consecuencias del extraordinario éxito económico de la región de Asia del Este acerca de qué tipo de estatalidad es la más efectiva en una economía globalizada han encontrado sorprendentemente un lugar dentro del discurso oficial. El análisis oficial (a diferencia del académico) ha suprimido las consecuencias revisionistas de la experiencia de Asia del Este con una obstinación notable<sup>39</sup>. No obstante, parece inevitable que el discurso global sobre el Estado termine acogiendo las experiencias peculiares de esa región<sup>40</sup>. Cualquier movimiento en esa dirección atenuaría el prejuicio vigente a favor del eclipse del Estado.

La reticencia creciente de Estados Unidos a asumir, como líder, la carga de proporcionar lo que otros perciben como bienes colectivos globales valiosos también puede ser útil para impulsar el cambio ideológico. Susan

<sup>40</sup> Véase Wade (1996a).

<sup>41</sup> Algunos defenderían que la experiencia de Asia del Este ya es de por sí un modelo alternativo, al menos para los países en desarrollo de esa región. Véase O'Donnell (1993).

Strange (1995, 71), por ejemplo, defiende que las asimetrías actuales de poder interestatal han creado una situación en la cual «los más poderosos pueden bloquear, e incluso vetar, cualquier ejercicio de autoridad sobre cuestiones globales relativas al medioambiente, la regulación financiera o la provisión universal de necesidad básicas de alimentación, vivienda y salud». Va más lejos al afirmar que «la única forma de eliminar el veto actual hegemónico que impone, como fórmula para una mejor gobernabilidad global, el no hacer nada, es construir, poco a poco, una oposición convincente basada en la cooperación eurojaponesa, pero incorporando a los latinoamericanos, los asiáticos y los africanos, que comparten todos ellos algunos intereses y preocupaciones similares acerca del futuro» (p. 71). Sin embargo, por remota que pueda ser la perspectiva de este tipo de acción colectiva, el argumento de Strange identifica otra fuerza potencial adicional que favorecería el cambio ideológico<sup>41</sup>.

Estas relativamente improbables fuentes de cambio ideológico puede ser que tengan consecuencias sólo en la medida en que permitan socavar todavía más las ya ambivalentes relaciones de los negocios transnacionales con los proyectos que pretenden eclipsar el Estado. Por mucho que las ET valoren la eliminación de la capacidad del Estado cuando ésta restringe sus prerrogativas de gestión empresarial, también reconocen los beneficios que tiene poder relacionarse con interlocutores públicos capaces y robustos. Y aunque les interesa asegurarse de que los administradores estatales públicos estén a la defensiva, algo que la retórica creciente sobre la inevitabilidad y la conveniencia del eclipse consigue muy bien, también están interesados en evitar la marginación institucional real del Estado. De entre todas, esta es la circunstancia que hace más probable la oscilación del péndulo.

El principal problema con la perspectiva de «la oscilación del péndulo» es que se confunde fácilmente con un regreso del «liberalismo solidario». Aun si la oscilación del péndulo es más probable que el eclipse, la amenaza del eclipse es la que sigue configurando la estatalidad. Lo que el entorno ideológico global actual hace es asegurarse de que las respuestas frente a la crisis real de la capacidad del Estado sean defensivas. Las estrategias que pretenden incrementar la capacidad del Estado para poder satisfacer la demanda creciente de bienes colectivos y de protección social parecen absurdas en una atmósfera ideológica en la que la contribución potencial del

---

<sup>41</sup> Otra fuente potencial de cambio normativo, improbable, pero intrigante de todas formas, son las redes de organizaciones públicas y funcionarios que son parte del orden global. Meyer (1980), en su ensayo clásico «The World Polity and the Authority of the Nation-State», presenta un argumento sólido a favor del poder colectivo de los funcionarios públicos en la configuración de las normas globales en el nivel transnacional. El modelo general de Meyer no es convincente, especialmente a la vista de los cambios más recientes en la ideología global, pero hay algunos ejemplos modestos muy interesantes de redes transnacionales dentro de las instituciones públicas produciendo cambios en el orden normativo global. Véase, por ejemplo, Peter Haas (1992).

Estado al bienestar general está desmentida tan radicalmente. Los administradores estatales y los líderes políticos, que están presionados y se esfuerzan al mismo tiempo por intentar preservar el Estado como institución (y sus propios cargos), pueden producir algunas mejoras organizativas innovadoras y algunas técnicas saludables para reducir razonablemente el ámbito de la actividad estatal, pero su principal estrategia es probable que sea renegar del viejo compromiso con el «liberalismo solidario». El problema de reducir las insuficiencias de capacidad en el Estado se redefine como un proyecto que pretende construir un tipo de estatalidad «de menos peso y más robusta».

En la versión más siniestra de la estatalidad «de menos peso y más robusta», los políticos y administradores consiguen que se apoye el Estado como institución a cambio de circunscribir la intervención del mismo a las actividades esenciales que mantengan la rentabilidad de los mercados transnacionales. Se sacrifica la capacidad para suministrar los servicios que los ricos pueden proporcionarse privadamente por sí mismos (por ejemplo, salud y educación), mientras que se mantiene la capacidad más restringida que se necesita a fin de proporcionar los servicios esenciales para los negocios y la seguridad (doméstica y global). Brindar seguridad significa a su vez dedicar más recursos a la represión de los más desesperados y osados entre los excluidos (doméstica e internacionalmente).

Rescatar el «liberalismo solidario» requeriría una configuración muy diferente de las relaciones entre Estado y sociedad y, en consecuencia, una clase muy diferente de «estatalidad» que se fundara en relaciones de «empoderamiento mutuo» entre las instituciones estatales y una sociedad civil organizada, similar a la que nos proponen Chazan y sus colegas<sup>42</sup>. Comprometer la energía y la imaginación de los ciudadanos y las comunidades en la «coproducción» de servicios es una forma de mejorar la capacidad del Estado para suministrarlos, sin tener que pedirle a la sociedad que proporcione más recursos materiales, que son escasos. La creciente aprobación social que se genera cuando se presta un servicio más efectivo y ajustado a las necesidades sociales se convierte, a su vez, en una importante recompensa intangible para aquellos que trabajan para el Estado. Puesto que esa estrategia recompensa simultáneamente la revitalización de la sociedad civil, aumenta con ello el número potencial de participantes en la «coproducción», con lo que está destinada a producir rendimientos crecientes casi con toda seguridad. Como ocurrió con los beneficios de desarrollar burocracias en una era anterior, los rendimientos de las formas más innovadoras de estatalidad basadas en la «sinergia entre Estado y sociedad» pueden ser prodigiosos.

---

<sup>42</sup> Véase Migdal, Kohli y Shue (1994), especialmente Kohli y Shue.

Desgraciadamente, la tendencia hacia el eclipse del Estado ha hecho que este tipo de innovación institucional sea ya poco probable. Apenas se encuentra hoy el tipo de capacidad necesaria para hacer que el Estado sea un socio fiable en las estrategias que requieren de una «sinergia entre Estado y sociedad». Los grupos civiles, en consecuencia, tienen poco interés en las estrategias de «empoderamiento mutuo» que impliquen la participación de organismos estatales. La desilusión legítima con la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades, exacerbada por el continuo discurso antiestatal del orden global angloestadounidense, se ha plasmado en un ambiente político doméstico que hace que cooptar al Estado como aliado parezca algo demasiado lejano. Finalmente, y tal vez más importante, es probable que las elites privadas vean como una amenaza política cualquier forma de «sinergia entre Estado y sociedad» que involucre a los grupos subordinados.

Las perspectivas políticas de una sinergia entre Estado y sociedad son escasas, pero no deberían descartarse totalmente. Para los administradores estatales bajo presión o para los políticos descontentos con un Estado «de menos peso», es obvio el atractivo político multifacético de una estrategia basada en la «sinergia entre Estado y sociedad». La sinergia promete una salida frente a la insuficiencia de capacidad actual, que es asfixiante. También promete generar un grupo de aliados potencialmente mucho menos ambivalentes que las elites empresariales acerca del valor de las instituciones públicas, que son el principal pilar político del Estado «menos pesado». Desde el punto de vista de las organizaciones cívicas, esa lógica es igual de poderosa. El menor peso del Estado no les da mucho. Necesitan organizaciones estatales capaces de poner en práctica sus preferencias políticas, incluso más de lo que las ET necesitan a los Estados para que éstos garanticen un entorno global favorable a los negocios. Todavía sigue siendo más probable que nos dirijamos hacia un Estado de menor peso, pero la posibilidad de que las estructuras estatales existentes puedan forjar nuevas alianzas con los actores civiles en las primeras décadas del nuevo milenio no es menos plausible que las alianzas que se crearon entre las organizaciones sindicales y el Estado en las primeras décadas del siglo XX.

Probablemente, tras la retórica de la globalización y el eclipse se revele una problemática bastante consistente con las advertencias originales de Nettl. Pensar en la futura evaporación institucional del Estado no proporciona mucha más claridad que simplemente ignorar esas ideas. La preocupación en torno al eclipse distrae la atención de una serie de cambios importantes que están ocurriendo en la naturaleza de la estatalidad. También inhibe la exploración de formas más prometedoras de la misma. Terminar deslumbrados por el poder de la producción y el intercambio globalizados es igual de contraproducente. Que el futuro se desenvuelva en la dirección –probable– de un Estado «de menos peso y más robusto» o se

lleguen a generar los elementos para una sinergia entre Estado y sociedad –menos probable– no sólo depende de la lógica económica de la globalización. Depende también de lo que la gente piense acerca de la estatalidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA. VV. (1996) Sección especial sobre «Government Action, Social Capital and Development». *World Development* 24(6).
- Akyüz, Yilmaz y Charles Gore (1996). «The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization». Ensayo de fondo preparado para la conferencia *East Asian Development: Lessons for a New Global Environment*, Kuala Lumpur, Malasia, 29 de febrero y 1 de marzo. Véase también la versión publicada en *World Development* (1996), 24(3).
- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Anchordoguy, Marie (1988). «Mastering the Market: Japanese Government Targeting of the Computer Industry». *International Organization* 42(3), 509-543.
- Arthur, Brian W. (1990). «Positive Feedbacks in the Economy». *Scientific American* (febrero), 92-99.
- Bairoch, Paul y Richard Kozul-Wright (1995). «Globalisation: Myths and Realities: Some Historical Reflections on Integration, Industrialisation and Growth in the World Economy». Artículo presentado en la Conferencia UNU/WIDER sobre *Transnational Corporations in the Developed, Developing and Transitional Economies: Changing Strategies and Policy Implications*, Cambridge University, 21 al 23 de septiembre.
- Bates, Robert H. (1989). *Beyond the Miracle of the Market: The Institutional Foundations of Agrarian Development in Kenya*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1981). *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Block, Fred (1996). *The Vampire State and Other Stories*. New York: The New Press.
- Boli-Bennett, John (1980). «Global Integration and the Universal Increase of State Dominance: 1910-1970». En Albert Bergesen (ed.). *Studies of the Modern World-System*. New York: Academic Press.
- Buchanan, James M., Robert D. Tollison y Gordon Tullock (eds.) (1980). *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*. College Station, Tx: Texas A&M University Press.
- Cable, Vincent (1995). «The Diminished Nation State: A Study in the Loss of Economic Power». *Daedalus* 24 (2), 23-54.
- Cameron, David (1978). «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis». *The American Political Science Review* 72(4), 1243-1261.
- Campos, José Egardo y Hilton L. Root (1996). *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Castells, Manuel (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I: The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwells.

- Chang, Ha-Joon (1995). «The Evolution of Perspectives on Regulation in the Postwar Era». Washington, DC: Economic Development Institute of the World Bank (Working Paper).
- Chase-Dunn, Christopher (1989). *Global Formation: Structures of the World Economy*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Cheng, Tun-Jen (1987). «The Politics of Industrial Transformation: The Case of the East Asia NIC's». Tesis doctoral, Department of Political Science, University of California, Berkeley.
- Cheng, Tun-Jen, Stephan Haggard y David Kang (1995). «Institutions, Economic Policy and Growth in Korea and Taiwan». Artículo presentado en el seminario de la UNCTAD sobre *Development of East and Southeast Asia and a New Development Strategy – The Role of Government*, Ginebra, Suiza, 30 a 31 de octubre.
- Coleman, James (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Colclough, Christopher y James Manor (eds.) (1991). *States or Markets: Neoliberalism and the Development Policy Debate*. Oxford: Clarendon Press.
- Cameron, David (1978). «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis». *The American Political Science Review* 72(4), 1243-1261.
- Chazan, Naomi (1994). «Engaging the State: Associational Life in Sub-saharan Africa». En Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Collander, David (ed.) (1984). *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Dearlove, John (1987). «Economists on the State». *IDS Bulletin* 18(3), 5-11.
- de Soto, Hernando (1989). *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row.
- Diamond, Larry (1994). «Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation». *Journal of Democracy* 5(3).
- Dutkiewicz, Piotr y Gavin Williams (1987). «All the King's Horses and all the King's Men Couldn't Put Humpty-Dumpty Together Again». *IDS Bulletin* 18(3), 39-44.
- Evans, Peter (1998). «Transnational Corporations and Third World States: From the Old Internationalization to the New». En Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorne (eds.), *Transnational Corporations and the Global Economy*. London: MacMillan.
- \_\_\_\_\_ (1996). «Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy». *World Development* 24(6).
- \_\_\_\_\_ (1996a). «Reconstructing Agency in a Global Economy: Reflections on Embedded Autonomy». *Political Power and Social Theory* 10, 333-345.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1989). «Declining Hegemony and Assertive Industrialization: U.S. Brazilian Conflict in the Computer Industry». *International Organization* 43(2), 207-238.

- Evans, Peter, Dietrich Reuschmeyer y Theda Skocpol (eds.) (1985). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Flamm, Kenneth (1988). *Creating the Computer: Government, Industry and High Technology*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_(1987). *Targeting the Computer: Government Support and International Competition*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Garrett, Geoffrey (1995). «Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy». *International Organization* 49(4), 657-687.
- Gellner, Ernst (1994). *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*. New York: Penguin Press.
- Gereffi, Gary y Miguel Korzeniewicz (eds.) (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Praeger
- Gramsci, Antonio (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- Haggard, Stephan (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hall, John A. (ed.) (1995). *Civil Society: Theory, History and Comparisons*. London: Polity Press.
- Haas, Peter (1992). «Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone». *International Organization*. 46(1).
- Heller, Patrick (1996). «Social Mobilization and Democratization: Comparative Lessons from Kerala». Ensayo presentado en la *Association for Asian Studies*, reunión anual, abril.
- \_\_\_\_\_(1994). «The Politics of Redistributive Development: State and Class in Kerala, India». Tesis doctoral, Department of Sociology, University of California, Berkeley.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Katzenstein, Peter (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1996). «Activists Beyond Boundaries: Transnational Advocacy Networks in International Politics». Manuscrito no publicado.
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks y John Stephens (1999). «Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies». En Herbert Kitschelt et al. (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koh, Gillian (1995). «A Sociological Analysis of the Singapore Administrative Elite: The Bureaucracy in an Evolving Developmentalist State». Tesis doctoral, University of Sheffield, Inglaterra.
- Kohli, Atul y Vivienne Shue (1994). «State Power and Social Forces: On Political Contention and Accommodation in the Third World». En Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krueger, Anne O. (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». *American Economic Review* 64(3), 291-303.

- Krugman, Paul (1994). *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York: W. W. Norton.
- Lam, Wai Fung (1996). «Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan». *World Development* 24(6), 1039-1054.
- Mann, Michael (1984). «The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results». *Archives Europeenes de Sociologie* 25, 185-213.
- Meyer, John (1980). «The World Polity and the Authority of the Nation-State». En Albert Bergesen (ed.). *Studies in the Modern World System*. New York: Academic Press.
- Migdal, Joel (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Migdal, Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.) (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Millberg, William (1995). «Markets, States and Economic Growth». Artículo presentado en la Conferencia UNU/WIDER sobre *Transnational Corporations in the Developed, Developing and Transitional Economies: Changing Strategies and Policy Implications*, Cambridge University, septiembre.
- Moore, Michael P. (1989). «The Fruits and Fallacies of Neoliberalism: The Case of Irrigation». *World Development* 17(11), 1733-50.
- Moran, Michael y Maurice Wright (eds.) (1991). *The Market and the State: Studies in Interdependence*. New York: St. Martins Press.
- Nettl, John Peter (1968). «The State as a Conceptual Variable». *World Politics* 20, 559-92.
- O'Donnell, Guillermo (1993). «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View With Glances at Some Postcommunist Countries». *World Development*, 21(8), 1355-1369.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (1996). «Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development». *World Development* 24(6), 1073-1087.
- Panchamuki, V. R. (1996). «WTO and Industrial Policies». *UNCTAD Project on East Asian Development: Lessons for a New Global Environment, study no. 7*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Polanyi, Karl (1957) [1944]. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Pontusson, Johan (1992). *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*. Ithaca: Cornell University Press.
- Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Putnam, Robert (1995). «The Prosperous Community». *American Prospect* 13, 35-42.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Quah, Johathan (1993). «The Rediscovery of the Market and Public Administration: Some Lessons from the Singapore Experience». *Australian Journal of Public Administration* 52(3), 320-28.

- \_\_\_\_\_ (1984). «The Public Policy Making Process in Singapore». *Asian Journal of Public Administration* 6, 108-126.
- \_\_\_\_\_ (1982). «The Public Bureaucracy and National Development in Singapore». En Khrisna K. Tummala (ed.). *Administrative Systems Abroad*. Washington, DC: University Press of America.
- Reich, Robert B. (1992). *The Work of Nations*. New York: Vintage Books.
- Rodrik, Dani (1996a). «Why Do More Open Economies Have Bigger Governments». *NBER Working Paper* no. 5537.
- \_\_\_\_\_ (1996b). «The Paradoxes of the Successful State». Conferencia Alfred Marshall, pronunciada durante las reuniones de la *European Economic Association* en Estambul, 22-24 de agosto (versión final, septiembre).
- Romer, Paul (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 3-22.
- Ron, James (1996). «The Structuration of Modern Armed Conflicts». Manuscrito no publicado, Department of Sociology University of California, Berkeley.
- Root, Hilton L. (1996). *Small Countries, Big Lessons: Governance and the Rise of East Asia*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Ruggie, John (1982). «International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order». *International Organization* 36(2).
- Schmidt, Vivien A. (1995). «The New World Order, Incorporated: The Rise of Business and the Decline of the State». *Daedalus* 24(2), 75-106.
- Shue, Vivienne (1994). «State Power and Social Organization in China». En Joel Migdal, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda (1996). «Unravelling From Above». *The American Prospect* 25, 20-25.
- \_\_\_\_\_ (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Skocpol, Theda y Kenneth Finegold (1982). «State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal». *Political Science Quarterly* 97(2), 255.
- Stallings, Barbara y Wolfgang Streeck (1995). «Capitalisms in Conflict? The United States, Europe and Japan in the Post-Cold War World». En Barbara Stallings (ed.). *Global Challenge and Regional Response: The New International Context of Development*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Strange, Susan (1995). «The Defective State». *Daedalus* 24(2), 55-74.
- Tendler, Judith (1998). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Wade, Robert (1996a). «Globalization & Its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated». En Suzanne Berger y Ronald Dore (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996b). «Japan, the World Bank and the Art of Paradigm Maintenance». *New Left Review* (mayo-junio), 217.
- \_\_\_\_\_ (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

- Wapner, Paul (1995). «Politics beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics». *World Politics* 47(3), 311-340.
- Weiss, Linda y John M. Hobson (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- World Bank (IBRD) (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. New York: Oxford University Press.



## CAPÍTULO 4

---

# Las Empresas Transnacionales y los Estados del Tercer Mundo: de la vieja a la nueva Internacionalización \*

Hace una generación, las controversias acerca del impacto de las empresas transnacionales (ET) en el Tercer Mundo fueron fundamentales en los debates académicos sobre la economía política del desarrollo. Aquellos que defendían consistentemente a las ET como instrumentos efectivos para la extensión de la prosperidad a los países pobres<sup>1</sup> se enfrentaban con los teóricos del imperialismo y de la «dependencia»<sup>2</sup>, que veían a los inversores extranjeros como los principales responsables por los retrasos y las distorsiones en el progreso de los países del Tercer Mundo. En este debate, el Estado del Tercer Mundo se erigía como la principal fuerza política de oposición. Los críticos de las ET esperaban que los Estados pudieran corregir las distorsiones del mercado y aceleraran el crecimiento negociando con las ET o excluyéndolas. Los partidarios de las ET consideraban que los Estados eran portadores de un nacionalismo irracional, cuyos temores provincianos al poder económico de las ET despojaba a sus países de una fuente esencial de progreso económico.

Hoy en día, esa controversia está muerta. Es ocioso discutir si las ET son instrumentos óptimos para el desarrollo o no, puesto que ningún país del Tercer Mundo considera la posibilidad excluirlas. En Brasil, la administración del presidente Fernando Enrique Cardoso, un antiguo «dependencista»\*, apenas hace declaraciones sobre las ET, excepto para indicar el interés del país en atraer inversión extranjera. Los trabajos recientes sobre ET (Rowthorn 1992; Graham y Krugman 1993) prestan atención principalmente a la inversión cruzada entre países industriales avanzados. Las relaciones del Estado con las ET ocupan un lugar secundario en los análisis sobre el Estado en el Tercer Mundo, que se concentran ahora en la capacidad de éstos para realizar políticas de ajuste estructural,

---

\* Desearía reconocer aquí la ayuda invaluable de John Talbot en la preparación de este ensayo. Me gustaría también agradecer a Ha-Joon Chang, Richard Kozul-Wright, Bob Rowthorn y los otros participantes de la reunión de Cambridge sobre *Transnacional Corporation and the Global Economy* por sus útiles comentarios en un borrador anterior de este artículo.

<sup>1</sup> Por ejemplo, Raymond Vernon (1968).

<sup>2</sup> Por ejemplo, Andre Gunder Frank (1967).

\* Neologismo en español en el original. Significa obviamente «defensor de la teoría de la dependencia». (N. del T.)

o en su tendencia desafortunada a promover el comportamiento de búsqueda de «rentas propias»\* por parte del personal de la administración pública.

Ese cambio tiene sentido. La mayoría de la inversión extranjera directa (IED) ocurre entre países desarrollados. Para los teóricos del comercio y de la inversión, para los encargados de adoptar políticas públicas o para los administradores de las ET, tiene más sentido concentrarse en los efectos que tienen las inversiones cruzadas en el Norte. Los casos del Tercer Mundo complican el cálculo sin que proporcionen un beneficio mensurable a la hora de encontrar soluciones generales. En los países pobres, un conjunto creciente de problemas tremendamente urgentes y la ausencia de alternativas evidentes ahogan cualquier interés acerca del problema de si una industrialización dominada por las ET es menos deseable que otra que se apoyara más en la capacidad empresarial local (privada o pública).

No obstante, con el silencio actual se pierde algo. El impacto de las ET en la trayectoria del desarrollo en el Tercer Mundo es significativamente mayor de lo que era durante los días de la controversia mencionada, como mayores son también las asimetrías de poder económico y político que despertaron las reacciones nacionalistas del pasado. A pesar de la ubicuidad casi total de la dependencia del Tercer Mundo de la IED, las formas de participación de las ET en la economía y las consecuencias de ello han sido muy diferentes entre países y regiones. Cualquier respuesta efectiva a los serios problemas de los países pobres depende de poder separar las estrategias ganadoras de las perdedoras a la hora de negociar con las ET.

Se requiere, por tanto, reconsiderar la evolución reciente de las relaciones entre las empresas transnacionales y los Estados del Tercer Mundo. En el transcurso de los últimos 25 años han ocurrido cambios fundamentales en las estrategias de las ET, el carácter de la IED y la posición de los encargados de adoptar políticas públicas en el Tercer Mundo. Tanto si tenemos éxito en la comprensión de sus consecuencias para el futuro como si no, esos cambios deben ser descritos y analizados. Mi enfoque en relación con esa reconsideración es comenzar a partir de la perspectiva de los Estados del Tercer Mundo. ¿Cuáles son las cuestiones que suscita la inversión de las ET desde el punto de vista de los Estados? ¿Qué intereses compartidos y conflictos potenciales subyacen en las interacciones entre los encargados de las políticas públicas en el Tercer Mundo y los ejecutivos de las ET? ¿En qué medida son diferentes de los problemas usuales que pueden observarse en las relaciones generales entre las empresas y el Estado? Al analizar las respuestas a estas cuestiones en abstracto se crean las condiciones necesarias para un examen más concreto de las tendencias históricas en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

---

\* Véase nota del traductor en p. 34

Para efectos del análisis tiene sentido dividir en dos el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, separando la «Edad de Oro del capitalismo» (1950-1973) de los últimos veinte años de globalización y lento crecimiento<sup>3</sup>. Las relaciones entre las ET y los Estados del Tercer Mundo durante la «Edad de Oro» se conceptualizan aquí mediante la expresión «vieja internacionalización». Lo típico en la «vieja internacionalización» fue la inversión de Estados Unidos en los grandes países de Latinoamérica. Esta clase de inversión, dirigida fundamentalmente a proporcionar bienes manufacturados para los mercados domésticos del país receptor y cimentada en torno a filiales de propiedad total de las ET inversoras, fue esencial para promover una «industrialización basada en la sustitución de importaciones». Cardoso y Faletto (1979) la caracterizaron como «la internacionalización del mercado doméstico».

La «nueva internacionalización» que ha tenido lugar entre 1973 y hoy en día responde a un paradigma diferente. Sus estrategias de producción están definidas por los mercados globales, más que por los mercados locales (aunque ello internacionaliza aún más los mercados domésticos del Tercer Mundo). Las redes de producción global se construyen típicamente en torno a una serie de «alianzas estratégicas» entre ET, pero ocasionalmente pueden incluir grupos empresariales del Tercer Mundo. Las exportaciones manufacturadas del Tercer Mundo hacia los mercados de los países ricos son esenciales en el nuevo paradigma, mientras que los flujos de los países avanzados al Tercer Mundo asumen crecientemente la forma de prestación de servicios e intangibles. La nueva internacionalización permea todas las regiones del Tercer Mundo, pero ahora su lugar arquetípico es Asia del Este y no Latinoamérica.

Al estudiar la «vieja» y la «nueva» internacionalización se presta un especial interés a las respuestas cambiantes de los Estados del Tercer Mundo. ¿Qué tipo de transformación produjo el cambio de la «vieja» a la «nueva» internacionalización en las cuestiones relevantes para los Estados del Tercer Mundo? ¿Hasta qué punto el cambio en la concentración geográfica de la IED es una consecuencia de los distintos enfoques políticos de los diferentes Estados, a diferencia de la aplicación de la lógica más simple de la dotación de recursos naturales, costos laborales o mercados? ¿La «nueva internacionalización» implica la resolución de los conflictos del pasado entre las ET y los Estados del Tercer Mundo, y una mayor contribución de la IED al crecimiento y al bienestar en estos países, o aumenta la distancia entre los intereses de las ET y los de los países del Tercer Mundo?

Después de examinar las respuestas a estas preguntas en términos generales, se ofrecerá un ejemplo específico del cambio que supone pasar

---

<sup>3</sup> Cfr. Millberg (1998).

de la vieja a la nueva internacionalización: el carácter cambiante de la industria de la tecnología de la información en tres países en vías de desarrollo que cuentan con elites industriales relativamente grandes y diversificadas: Brasil, India y Corea. Este caso nos permitirá un examen más cercano de las semejanzas y diferencias de las políticas estatales y las estrategias de las ET en los distintos países y regiones. También permitirá observar más concretamente los procesos que se encuentran detrás de la transición de la «vieja» a la «nueva» internacionalización, y nos dará una oportunidad de realizar una evaluación más específica de cómo la nueva internacionalización puede cambiar la posición de los países del Tercer Mundo en la división internacional del trabajo.

Antes de pasar al examen de los recientes cambios históricos y de sumergirnos en los detalles de una industria concreta, debemos prestar atención a las cuestiones generales que afectan las relaciones entre los Estados del Tercer Mundo y las ET.

## LAS CUESTIONES PARA LOS ESTADOS DEL TERCER MUNDO

Para muchos funcionarios estatales, la cuestión a la cual afecta la inversión extranjera es simple. Es idéntica a la cuestión que estos funcionarios se plantean sobre cualquier sector al que alcance su poder: cómo extraer el mayor beneficio personal de cualquier riqueza o ingreso que puedan generar los actores privados. Si ese es el tipo de funcionarios que predomina, estamos ante Estados predatorios\*. Su interacción con las ET se describe mejor en términos de modelos de negociación entre grupos de individuos, más que como relaciones entre dos tipos de instituciones.

Otras estructuras estatales se comportan más como burocracias weberianas<sup>4</sup>. No son simplemente sumas de individuos maximizadores de su utilidad, sino organizaciones capaces de perseguir fines colectivos. La perspectiva de los funcionarios estatales en esas organizaciones refleja el elemento irreducible de identificación con la nación que es peculiar del Estado como institución (O'Donnell 1979). Los Estados pueden definir qué es el «interés nacional» críticamente, pero en la medida en que sean capaces de actuar como agentes de una colectividad mayor, su comportamiento se convierte en algo teóricamente más interesante.

Cualquier Estado que persiga fines colectivos generales tendrá un fuerte interés en maximizar el potencial productivo futuro del territorio que gobierna. Puede hacerlo con el propósito de mejorar el bienestar de sus

\* Véase el capítulo 1 de este libro.

<sup>4</sup> Para una discusión de las burocracias weberianas en contraste con las organizaciones estatales predatorias, véase Evans (1995, 29-30, 46-47). Véase también el capítulo 2 de este libro.

ciudadanos (y, por tanto, para aumentar el apoyo político que presumiblemente recibirá de ellos) o simplemente con el fin de aumentar la productividad local, que es la base sobre la cual se apoya el Estado para obtener sus propios recursos. En cualquier caso, la preocupación por el crecimiento económico hace que el Estado tenga firmes intereses compartidos con el capital. En tanto la acumulación de capital signifique inversión en activos productivos a largo plazo, los fines del capital y el Estado coinciden. Los Estados proporcionan los bienes colectivos que necesita el capital para poder realizar inversiones a largo plazo. Esos bienes colectivos no serían sólo infraestructuras físicas, sino también, e incluso más primordialmente, un conjunto de normas que gobiernen los derechos de propiedad y las transacciones económicas, y que sean predecibles y claras<sup>5</sup>. El capital privado proporciona la red descentralizada de recogida de información y de iniciativa empresarial efectiva que una burocracia única no puede duplicar.

Aunque el capital es el aliado natural del Estado en cualquier proyecto compartido de transformación económica, la relación entre las inversiones productivas a largo plazo y aquellas que buscan maximizar los beneficios no es tan directa como las teorías del comportamiento empresarial más simplistas pudieran sugerir. La búsqueda del beneficio puede tomar una variedad de formas, incluyendo la especulación improductiva. Una vez que la teoría económica ha admitido la posibilidad de los rendimientos crecientes, la dependencia de los procesos previos y los equilibrios múltiples (Arthur 1990; Krugman 1987; Romer 1994), la conveniente ecuación entre mejoras de la productividad y búsqueda empresarial de beneficios no puede tomarse como algo dado. El capital sigue siendo un agente potencial de la transformación económica, pero su contribución a ella se hace contingente, en lugar de automática.

Mantener el aspecto del capital que busca el beneficio unido a aquel que contempla su potencial transformador es especialmente problemático para los Estados del Tercer Mundo. A ningún empresario le gusta enfrentarse con las ideas de Schumpeter sobre destrucción creativa del mercado existente\*, y cualquier persona sensata que se dedique a los negocios tiene aversión al riesgo, pero los capitalistas del Tercer Mundo, que operan en una economía internacionalizada en la cual ellos son inevitablemente diminutos en relación con la competencia global, se encuentran en una posición especialmente difícil para asumir riesgos. La desproporción entre el tamaño máximo posible de las organizaciones de los empresarios privados y el tamaño económicamente exigido por las inversiones para la

<sup>5</sup> Cfr. con el trabajo de North (1990) y otros «nuevos institucionalistas».

\* Para Schumpeter, las economías se veían sujetas cíclicamente a procesos de destrucción creativa que reacomodaban los sectores productivos de la economía a las nuevas condiciones de producción, eliminando o reduciendo ciertas formas de producción y potenciando otras. (N. del T.)

transformación económica, como Gerschenkron (1962) observó en su análisis de los últimos países en incorporarse al desarrollo europeo, es todavía más evidente para los países pobres.

Desde esta perspectiva, el Estado tiene ventaja sobre los empresarios individuales. Los proyectos empresariales colectivos organizados por el Estado pueden ser pequeños comparados con los estándares globales, pero el Estado se puede permitir asumir mayores riesgos y tener una perspectiva a más largo plazo. Cuando actúan como promotores de esfuerzos económicos novedosos, como los que generaron las economías de aglomeración\* que se encuentran en lugares como Silicon Valley, que dependen crecientemente de la acción conjunta de muchas empresas diferentes, la actividad del Estado puede ser trascendental para superar los problemas de la acción colectiva. En resumen, que la búsqueda de rentabilidad se mueva o no en la dirección de las inversiones que crean nuevos activos productivos para que los ciudadanos de un lugar determinado trabajen en ellos, puede depender perfectamente de la capacidad del Estado para trascender los límites de los empresarios particulares que operan en una posición periférica en relación con la economía mundial.

La lógica de la relación entre el Estado y el capital transnacional es diferente. Las disparidades de escala entre el sector público y el sector privado van en dirección contraria a la que acabamos de mencionar. Puesto que la mayoría de las ET puede asumir tranquilamente que es improbable que aun los contratiempos más serios amenacen su supervivencia a largo plazo, tienen mayor libertad para asumir riesgos. En este sentido, son agentes más probables de la transformación económica, pero es precisamente el tamaño y la capacidad lo que les da el poder de efectuar cambios, y lo que los convierte también en aliados poco fiables. Puede que tengan una mayor capacidad para asumir riesgos, pero es mucho más difícil convencerlas de que tomen el tipo de riesgos en los cuales están más interesados los Estados del Tercer Mundo, es decir, los riesgos que impliquen realizar inversiones que mejoren la productividad a largo plazo en el interior de las fronteras de un país pobre concreto.

Con el propósito de apreciar plenamente las complicadas relaciones entre los Estados del Tercer Mundo y el capital transnacional, deben verse las trayectorias locales en el contexto de la economía global. La división internacional del trabajo establece los parámetros del éxito y del fracaso nacionales. Algunos de los nichos en esa división del trabajo son claramente más rentables que otros, no sólo porque su rentabilidad es mayor, sino

---

\* Las economías de aglomeración son las externalidades positivas, o beneficios en un lenguaje no especializado, que se generan por el hecho de colocar los recursos productivos en una situación en la que se generan sinergias mutuas entre ellos que aumentan el potencial de crecimiento con respecto a una situación de dispersión de los recursos. (N. del T.)

porque constituyen lo que Hirschman (1977, 96) ha llamado las «conspiraciones multidimensionales favorables al desarrollo». La producción de textiles terminó creando una «conspiración multidimensional favorable al desarrollo» en la Inglaterra del siglo XVIII. En Portugal, durante ese mismo periodo, la producción de vino fue un buen negocio para los viticultores locales, pero un callejón sin salida para el desarrollo del país en su conjunto.

Si la especialización de la producción estuviera determinada por los recursos naturales que se poseen (como una versión simplista de la teoría tradicional de la ventaja comparativa pudiera sugerir), entonces preocuparse por las diferencias entre los nichos existentes en la división global del trabajo sería estéril. La única tarea de un país sería determinar cuál es el nicho para el que estaba destinado y llenarlo lo mejor que pudiera. Desgraciadamente, la especialización económica en una economía mundial que se caracteriza por los rendimientos crecientes y la dependencia del proceso previo es un tema mucho más complicado e indeterminado. No sólo puede crearse artificialmente una ventaja comparativa, sino que el proceso de construcción puede producir resultados poco probables e insólitos. Por qué los italianos habrían de tener éxito en la construcción de maquinaria para la inyección de plásticos, mientras que los daneses tienen una ventaja comparativa en productos farmacéuticos es sólo obvio *post hoc*<sup>6</sup>. Por qué Argentina, con su masiva producción de cuero, habría de tener menos éxito en la exportación de zapatos de piel que Brasil, o por qué Pakistán pueda tener cualquier tipo de ventaja comparativa en la exportación de instrumental quirúrgico es todavía más difícil de explicar.

La dificultad para predecir el potencial productivo a largo plazo de cualquier conjunto dado de recursos productivos de un territorio se encuentra en el corazón de la tensión entre los Estados del Tercer Mundo y las ET. Los Estados del Tercer Mundo deben emprender iniciativas que puedan convertirse en la base de su participación en sectores y actividades que constituyan «conspiraciones multidimensionales favorables al desarrollo». Las ET no tienen ninguna razón para realizar apuestas optimistas a favor de la transformación futura de cualquier país pobre. Es más, puesto que la mayoría de los altos ejecutivos de las ET siguen proviniendo de un número

---

<sup>6</sup> Véase Porter (1990, 1, 149, 162, 314)

<sup>7</sup> Como ha señalado recientemente *The Economist* (1995, 14), gran parte del discurso del «multiculturalismo» en relación con la administración de las ET es «puro ruido». Según las estadísticas de esta publicación, «la proporción de miembros de origen extranjero en los consejos de dirección de las 500 compañías más importantes de Estados Unidos en 1991 era, entre todas, del 1%, la misma que 10 años antes...». Y, naturalmente, en la medida en que la administración de la empresa adquiere un cierto sabor «multinacional», lo más probable es que ello implique una relación fértil entre Estados Unidos y Europa o entre países de la Unión Europea. El mundo en vías de desarrollo sigue siendo en gran medida «la periferia», al menos en lo que se refiere a la cultura colectiva de los ejecutivos de las ET.

pequeño de países industriales avanzados<sup>7</sup>, el prejuicio natural de su «racionalidad limitada» colectiva<sup>8</sup> los conduce a interpretar que los entornos desconocidos del mundo en vías de desarrollo no son adecuados para las actividades industriales de punta.

Los países pobres que intentan huir de sus nichos de baja rentabilidad deben siempre estar atentos a las oportunidades para reconstruir su ventaja comparativa. Se tiene que convencer a los ejecutivos de las ET de que el entorno local ofrece más externalidades positivas para las nuevas y prometedoras actividades que las que ofrecen una gran variedad de lugares en otras naciones del mundo, la mayoría de las cuales cuentan ya con economías desarrolladas. Esos ejecutivos tienen todo tipo de razones para no apartarse de la perspectiva tradicional que destaca la oportunidad de obtener beneficios teniendo en cuenta los recursos naturales locales, en lugar de con hipotéticos recursos potenciales. Esa visión tiende a ratificar y a congelar la posición ya existente de un país en la división global del trabajo. En consecuencia, elegir confiar en las ET es una estrategia arriesgada para aquellos países que intentan evitar permanecer atrapados en actividades de baja rentabilidad que agotan sus recursos productivos.

Sea o no arriesgado, es inevitable confiar en las ET en el mundo contemporáneo. No existe ningún Estado del Tercer Mundo que se pueda permitir excluir a las ET o cuyas políticas públicas se estimen que quedan fuera de los límites de lo que se considera razonable por la cultura colectiva de los ejecutivos de estas empresas. En lugar de concentrarse en negociar mejores acuerdos, la mayoría de los países en vías de desarrollo debe preocuparse por cómo asegurar que sus políticas concuerden con las estrategias prevalecientes de las ET. En resumen, los Estados del Tercer Mundo tienen sólo un limitado espacio de maniobra dentro del cual pueden perseguir el fin de una transformación económica que mejore la productividad.

Lo que es sorprendente, a la vista de las gigantescas restricciones bajo las cuales operan los Estados del Tercer Mundo, es que éstos tengan éxito en ocasiones a la hora de negociar efectivamente acuerdos y de establecer nuevos nichos para sus países dentro de la división global del trabajo. La historia de la interacción entre las ET y los Estados del Tercer Mundo durante el medio siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial muestra cómo las alternativas en el Tercer Mundo se ven constreñidas por un contexto global en rápido desarrollo, pero también permiten concluir que las acciones de los Estados pueden suponer una diferencia. Algunas veces esa diferencia es marginal y se encuentra sujeta a su posterior reversión, pero otras es sustancial y sólida.

---

<sup>8</sup> Cfr. Simon (1975).

## LOS PARADIGMAS CAMBIANTES DE LA IED EN EL TERCER MUNDO

Los inversores extranjeros han tenido siempre una fuerte influencia en la economía política de los países pobres. Los inversores de los primeros tiempos eran políticamente inseparables del colonialismo y su paradigma económico era el de la ventaja comparativa clásica. Las únicas inversiones que tenían sentido eran las que explotaban la base de recursos naturales del Tercer Mundo, extrayendo minerales o beneficiándose del clima y el suelo. Las inversiones que pudieran imitar las actividades económicas importantes en la metrópoli se veían no sólo como algo irracional, sino que a menudo estaban prohibidas por los poderes coloniales.

Durante el periodo clásico de internacionalización, a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, hubo alguna IED en empresas manufactureras, pero el impulso básico para las relaciones económicas entre Norte y Sur siguió siendo la explotación de la ventaja comparativa clásica. Para los fabricantes del Primer Mundo, el Tercer Mundo era una fuente de materias primas y un mercado. Como Bairoch y Kozul-Wright (1995) señalan, este modelo temprano de la «globalización» prácticamente no se preocupó por acortar la distancia entre la productividad en el Primer Mundo y el Tercer Mundo, y en algunos casos estableció las bases para ensancharla.

Después de la Segunda Guerra Mundial, un nuevo tipo de inversión extranjera comenzó a complementar la inversión tradicional. Las materias primas continuaron dominando las exportaciones del Tercer Mundo, pero en algunos de estos países la inversión transnacional que buscaba satisfacer la demanda local creciente de bienes de consumo manufacturados comenzó a rivalizar en importancia con las inversiones extractivas. La producción y el consumo dentro de las economías del Tercer Mundo se internacionalizaron como nunca lo habían estado previamente. Al mismo tiempo, los vínculos que unían los bienes situados en el Tercer Mundo a otros propietarios en economías avanzadas se hicieron mucho más complejos y efectivos. Las operaciones económicas del Tercer Mundo se encontraban ahora integradas en organizaciones corporativas del Primer Mundo por algo más que una definición jurídica<sup>9</sup>.

El predominio de la IED destinada a la sustitución de importaciones resultó al final más breve que la hegemonía de la que anteriormente habían gozado las tradicionales inversiones extractivas orientadas a la exportación. Hacia finales de los años setenta, la inversión manufacturera dirigida a los mercados domésticos del Tercer Mundo hacía parte ya de la «vieja internacionalización». Había comenzado a surgir una «nueva

<sup>9</sup> Cfr. Wilkins (1995) para una visión diferente del carácter cambiante de las inversiones de las ET.

internacionalización», que se erigía en torno a redes de producción global y formas más complejas de alianzas entre empresas transnacionales, y también entre ellas y el capital local. De la misma manera que las inversiones para la sustitución de importaciones que se daban en la «vieja internacionalización» se habían superpuesto a las formas tradicionales de IED, sumándose a ellas en vez de sustituirlas, la «nueva internacionalización» se superponía a las redes existentes de sustitución manufacturera, pero establecía con claridad un nuevo paradigma. La producción y el consumo de productos manufacturados en el Tercer Mundo se encontraban más profundamente dominados que nunca por el capital transnacional, pero las ET añadieron a su producción existente para los mercados locales las exportaciones manufacturadas a los mercados de los países avanzados<sup>10</sup>. Incluso en el Tercer Mundo la inversión extranjera se convirtió en un vehículo para el comercio «entre sectores industriales» y para explotar la ventaja comparativa clásica.

A pesar de que la llegada de la «vieja internacionalización» y la transición a la «nueva» estaban gobernadas primordialmente por los cambios en el carácter de las empresas transnacionales y en la estructura de la economía global en su conjunto, los Estados del Tercer Mundo y sus políticas públicas tuvieron también cierto protagonismo. Examinar los puntos en común y los contrastes entre la vieja y la nueva internacionalización es una de las mejores estrategias para aclarar las relaciones cambiantes entre los Estados del Tercer Mundo y las ET.

## LA VIEJA INTERNACIONALIZACIÓN

Las raíces de la internacionalización de los sectores manufactureros del Tercer Mundo que siguió a la Segunda Guerra Mundial se hallan en una combinación compleja de factores económicos y políticos. El simple hecho de que los países más grandes o más avanzados del Tercer Mundo ofrecieran mercados más prometedores para los bienes manufacturados más complejos, hizo que la IED en el sector de las manufacturas se hiciera más atractiva económicamente, y las mejoras tecnológicas en los transportes y las comunicaciones la hicieron más factible. Igual de importante es que las principales empresas de los países avanzados habían desarrollado un repertorio de técnicas organizativas que les hicieron tener confianza en que podrían controlar la complejidad que suponía la fabricación realizada en sitios de producción lejanos<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Una importante tendencia que no se estudia en el análisis que presentamos aquí es la importancia creciente de las actividades en el sector de servicios de las ET en el mundo en vías de desarrollo. Se requeriría otro artículo para analizar seriamente la dominación creciente de las ET de los mercados de intangibles del Tercer Mundo (por ejemplo, de los medios de comunicación y de los seguros contra riesgos).

<sup>11</sup> Cfr. Fouraker y Stopford (1968); Stopford y Wells (1972).

La política tuvo también un papel fundamental. En Latinoamérica, el colapso de los mercados internacionales de materias primas durante la Gran Depresión dejó a los encargados de las políticas públicas desilusionados con la ventaja comparativa tradicional, e hizo que la idea de una estructura productiva local más diversificada se hiciera muy atractiva. El mismo trauma aumentó la influencia política de las elites locales interesadas en la fabricación, y disminuyó el dominio político anterior, no discutido, de los exportadores tradicionales de materias primas. Las barreras arancelarias que se establecieron a continuación ayudaron a convencer a las ET de que merecía la pena intentar suministrar localmente sus productos a los mercados del Tercer Mundo, en lugar de confiar en las exportaciones del Primer Mundo hacia ellos.

Esta combinación de cambio económico y políticas estatales puso en marcha una transformación fundamental en el carácter de la IED en el Tercer Mundo. Puesto que las empresas estadounidenses lideraron el proceso, comparar las características de la IED estadounidense en el Tercer Mundo en 1950 con las de 1974 ofrece una manera rápida de mostrar la evolución de la «vieja internacionalización». En 1950, sólo el 15% de la IED en el Tercer Mundo se dirigía al sector manufacturero, pero en los principales mercados de Latinoamérica, que eran el lugar más importante para la IED estadounidense en estos países, las manufacturas eran ya un componente principal de la IED, suponiendo el 30-45% del total del IED estadounidense en Argentina, México y Brasil (Pizer y Cutler 1960, Tabla 3). Hacia 1974, la proporción de la inversión manufacturera de la IED estadounidense en el Tercer Mundo se había más que doblado en conjunto. En los principales mercados latinoamericanos, la fabricación se había convertido en la forma dominante de IED. En Argentina, Brasil y México, las manufacturas suponían más de dos tercios de la IED estadounidense. Incluso en Venezuela, donde las exportaciones petrolíferas dominaron la economía a lo largo de todo el periodo, la IED en el sector manufacturero se disparó y se multiplicó por más de 25 (pasando de 24 millones de dólares a 559 millones de dólares al final de ese periodo, lo que suponían el 40% de la IED estadounidense) (Lupo y Freidlin 1975, Tabla 13)<sup>12</sup>.

Las inversiones de las ET en capacidad manufacturera local unieron en un proyecto general de industrialización para la sustitución de importaciones (ISI) a los administradores de las empresas extranjeras y a los encargados de las políticas públicas que favorecían políticas desarrollistas, pero el grado en el cual ese proceso contribuyó a fortalecer los intereses de los

---

<sup>12</sup> Las cifras para Venezuela se dan, naturalmente, en términos nominales. En Latinoamérica en su conjunto, la IED de Estados Unidos en empresas manufactureras se multiplicó por 20 en términos nominales, pasando de apenas 400 millones de dólares justo después de la Segunda Guerra Mundial, a 9.000 millones para el año 1976 (Evans 1979, 25).

Estados del Tercer Mundo en la construcción de nuevas capacidades que mejoraran la producción en sus territorios varió sustancialmente de un sector a otro. Algunas de las nuevas inversiones de las ET representaron claramente victorias para los Estados que estaban intentando que las ET se comprometieran con un proyecto único para mejorar la productividad. Otras de esas inversiones fueron simplemente expresiones de la búsqueda de las ET de nuevos caminos para obtener más beneficios, y otras tuvieron seguramente un impacto negativo sobre las capacidades productivas locales.

La producción de automóviles es un buen ejemplo del primer caso. En países como Brasil o México, el Estado no sólo creó un incentivo para la IED, al hacer los automóviles importados prohibitivamente caros, sino que también inició un esfuerzo sistemático por convencer a las ET del sector automotriz de que les proporcionaría un apoyo predecible que las ayudaría a que sus inversiones fueran rentables a largo plazo<sup>13</sup>. La implantación posterior de cadenas de montaje de las ET generó una nueva capacidad económica, creó nuevos puestos de trabajo para trabajadores industriales cualificados, y estimuló la producción de repuestos y componentes (a menudo suministrados por fabricantes locales), y de bienes intermedios que iban del plástico al acero (a menudo producidos por el Estado).

Los cigarrillos nos ofrecen un patrón divergente. Las ET estadounidenses productoras de tabaco, al enfrentarse en los años sesenta a una desaprobación pública creciente a su producto en sus países de origen, emprendieron un plan cardinal para quitarles el mercado latinoamericano a los monopolios adormilados (a menudo de propiedad local) que lo controlaban en aquel tiempo. Los Estados de la región capitularon finalmente frente a los esfuerzos extenuantes de las ET, entre los que estuvo incluso el contrabando de cigarrillos para convencer a los gobiernos latinoamericanos de que la resistencia sólo significaría una pérdida de ingresos fiscales (al menos eso es lo que defiende Shepard (1985)). Una vez que estuvieron dentro de esos mercados, las ET aumentaron espectacularmente los gastos en publicidad (junto con el precio de los cigarrillos) y demostraron su habilidad para inducir la demanda dentro de un mercado. Fue una estrategia exitosa desde el punto de vista de los beneficios de las ET, pero tuvo consecuencias obviamente negativas para la productividad local (teniendo en cuenta las consecuencias adversas para la salud que tiene el aumento en el consumo de cigarrillos). En este sector (al igual que en otros donde el efecto de la inversión de las ET fue principalmente cambiar las preferencias de los consumidores), los Estados carecieron del poder

---

<sup>13</sup> Existe, obviamente, un muy numeroso trabajo académico acerca de la creación de la industria del automóvil en Latinoamérica. Véanse, por ejemplo, Bennett y Sharpe (1985); Jenkins (1977); Kronish y Mericle (1984); Shapiro (1994).

necesario para hacer que la búsqueda del beneficio de las ET se alinee con una transformación económica que mejorara la productividad.

Además de que sus efectos variaran entre sectores, la internacionalización de la producción y el consumo del Tercer Mundo tuvieron un ritmo diferente entre países y regiones. Los Estados con mercados domésticos más grandes tuvieron más éxito a la hora de atraer la inversión de las ET. Por ejemplo en el año 1974, y para el caso de las empresas de Estados Unidos, cerca de la mitad de toda la IED estadounidense en manufacturas en el Tercer Mundo se encontraba en México y Brasil. Los países más pequeños, más pobres, sin mercados domésticos importantes, tenían poco poder de negociación cuando intentaban atraer actividades de fabricación complejas. También continuaron prevaleciendo las preferencias regionales tradicionales: Estados Unidos siguió concentrándose en Latinoamérica, mientras que las antiguas colonias siguieron siendo atractivas para Gran Bretaña y Francia.

Los países pequeños y pobres de Asia del Este y del sudeste, como Corea y Taiwán, en gran medida fueron excluidos. A pesar de ser clientes militares y políticos de Estados Unidos, estos países no fueron lugares atractivos para la IED cuando la inversión manufacturera en el extranjero floreció en los años cincuenta y sesenta. Sus mercados diminutos y poco familiares no eran atractivos, y sus agresivos vecinos comunistas hacían las inversiones a largo plazo inseguras. En estos países, el capital extranjero provino fundamentalmente del sector público más que del privado. Llegó como ayuda extranjera estadounidense, y ayudó a construir la capacidad y la fuerza económica de las estructuras estatales locales. En Taiwán y Corea, la inversión en sustitución de importaciones ocurrió gracias a proyectos conjuntos construidos en torno a alianzas entre el Estado y una incipiente clase industrial local, con una ayuda mucho menor de las ET.

Incluso aquellos más privilegiados por el proceso de internacionalización que siguió a la posguerra encontraron que los resultados no eran todo lo satisfactorio que deseaban. Países como Brasil y México no contaban todavía a comienzos de los años setenta con un número adecuado de trabajos en el sector industrial local, y seguían padeciendo la plaga de los problemas persistentes derivados del desequilibrio de la balanza de pagos. Además, las filiales cuya finalidad era proveer los mercados domésticos en el Tercer Mundo solían ser todavía de propiedad total de las organizaciones matrices de la metrópoli y estaban estrechamente controladas por ellas. A comienzos de los años setenta, las presiones políticas de los Estados del Tercer Mundo por cambiar lo que hoy conocemos como la «vieja internacionalización» estaban creciendo. Al mismo tiempo, las estrategias globales de las ET estaban evolucionando en un sentido que presagiaba la «nueva internacionalización». Una vez más, la política local y la economía

global se combinaron para transformar el paradigma de la IED en el Tercer Mundo.

## LA NUEVA INTERNACIONALIZACIÓN

Según fue madurando la «vieja internacionalización», los países en vías de desarrollo que habían tenido más éxito a la hora de atraer la inversión de las ET habían adquirido poder de negociación simplemente por el hecho de que la rentabilidad de un mayor número de activos económicos de las ET dependía del «clima para los negocios» en estos países. Estos Estados aventajados intentaron usar ese poder de negociación para conseguir tres cosas. Primero, deseaban más de lo que siempre habían querido: inversión local en activos que mejoraran la productividad, especialmente en sectores y actividades que pudieran conducir hacia «conspiraciones multidimensionales favorables al desarrollo». En segundo lugar, deseaban que las filiales de las ET aumentaran sus exportaciones, al menos lo suficiente como para compensar su repentino apetito de enormes dimensiones por los insumos importados. Finalmente, estos Estados argumentaban que en la medida en que las ET se encontraban cada vez más íntimamente involucradas con el sector productivo industrial doméstico, las filiales de propiedad total extranjera eran menos adecuadas. La India introdujo las llamadas restricciones «FERA», que exigían a las ET vender un porcentaje del capital social de sus subsidiarias a accionistas locales<sup>14</sup>. México inició la «mexicanización». Brasil presionó para que se crearan alianzas estratégicas de empresas en sectores en los cuales el Estado sentía que tenía un verdadero poder de negociación, como el petroquímico y las telecomunicaciones.

Pero a medida que los Estados del Tercer Mundo presionaban para que se dieran cambios, la estructura global de las operaciones de las ET estaba sufriendo simultáneamente una metamorfosis. La nueva lógica de la inversión extrajera directa global les permitió reestructurar sus inversiones de tal manera que respondieran a las presiones del Tercer Mundo. Irónicamente, la respuesta también debilitó a algunos de los Estados que previamente contaban con ventaja, y les dio a otros la oportunidad de convertirse en beneficiarios principales del nuevo modelo de IED.

En el viejo internacionalismo, las ET habían trasplantado a los principales países del Tercer Mundo réplicas a escala menor de sus organizaciones productivas en los países avanzados. Según las ET se fueron haciendo más complejas, y se incrementó la facilidad de comunicación y de viajar por todo el globo, y a medida que las presiones competitivas se hicieron más intensas, replicar las operaciones domésticas en una multiplicidad de

---

<sup>14</sup> Véase Encarnation (1989).

países ya no parecía ser eficiente. Cuando los pactos del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) hicieron que los aranceles abandonaran el nivel de los dos dígitos y que se redujeran las barreras no arancelarias, los beneficios potenciales de una forma más diferenciada de organización global aumentaron. En lugar de internacionalizar cada uno de los mercados domésticos individuales, creando copias de las empresas inversoras en cada uno de ellos, ahora tenía más sentido intentar organizar la producción globalmente. El ideal era suministrar a cada mercado nacional aquello que se pudiera producir en cualquier otro lugar del mundo de una manera más eficiente, sin presuponer que la geografía y las fronteras nacionales eran limitaciones insuperables. La visión de redes de producción global (Gereffi 1995) reemplazó a la vieja imagen de la internacionalización de las ET como un padre que presidía un conjunto disperso de réplicas menores de sí mismo.

Las redes de producción global suponían una jerarquía menos definida que la que reinaba en el modelo de matriz-filial. Puesto que cada unidad de la red se apoyaba en otras partes de la misma para los insumos y también para la venta de sus bienes, la ventaja interna derivada de la coordinación disminuía la necesidad de un control formal, de tipo jurídico. Las alianzas estratégicas entre diferentes ET se hicieron más comunes y la insistencia en realizar las inversiones extranjeras a través de subsidiarias plenamente controladas se hizo menos acuciante. Incluso la definición de lo que constituía una ET se hizo más confusa. Un fabricante de ropa global como Liz Clairbone podía controlar una red diferenciada de fábricas, localizadas en una docena de países diferentes en varias partes del Tercer Mundo, pero no tenía que ser propietario de ellas para controlar su producción (Lardner 1988).

La nueva internacionalización –al igual que la vieja antes que ella– se superpuso a los modelos previos de IED, más que reemplazarlos. El suministro de los mercados domésticos del Tercer Mundo continuó siendo una ocupación fundamental de las empresas afiliadas a las ET. En el caso de la IED estadounidense, por ejemplo, en 1988 sólo se reexportó a Estados Unidos el 20% de las ventas de las empresas afiliadas con sede en los países en vías de desarrollo (Mataloni 1990, tabla 5). Así mismo, las filiales totalmente controladas no desaparecieron necesariamente, pero a menudo se combinaron con nuevas alianzas empresariales que daban a las ET un conjunto diversificado de instrumentos organizativos en cada mercado local. A pesar de todo ello, la nueva internacionalización representó un cambio real en la forma en que las ET se insertaban en las economías del Tercer Mundo.

Las consecuencias de la nueva internacionalización para los Estados del Tercer Mundo fueron contradictorias en varios sentidos. En teoría, el declive de la hegemonía de la geografía a la hora de determinar dónde

emplazar la producción podía ayudar a distribuir las nuevas inversiones de una manera más igualitaria y beneficiar al Tercer Mundo. La promesa de nuevas oportunidades de reexportación hacia los mercados domésticos de las ET era seductora, y los sistemas de control de la producción con estructuras menos rígidas abrían la posibilidad de que el capital del Tercer Mundo pudiera participar en las «alianzas estratégicas». En la práctica, los Estados del Tercer Mundo que tenían interés en que las ET fueran más receptivas a sus problemas de balanza de pagos acabaron obteniendo más de lo que habían pedido. Las exportaciones a través de redes de mercado globales, controladas por las ET, implicaban una subordinación más estrecha de la producción del Tercer Mundo a las estrategias globales de estas empresas en comparación con la vieja internacionalización. Ahora los países de acogida del Tercer Mundo dependían de ellas no sólo para obtener capital y tecnología, sino también para tener mercados.

La nueva internacionalización amenazaba también con aumentar las diferencias entre los países ricos y pobres, en vez de reducirlas. Para comenzar, la aparición del nuevo internacionalismo se acompañó de una concentración creciente de flujos de inversión internacionales en la llamada «triada», conformada por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Si incluimos los flujos de inversiones internacionales de un país a otro de la Unión Europea, el porcentaje de la inversión internacional total en el interior de la triada pasa del 36% del total en 1980 al 55% en 1988 (Stallings y Streeck 1995, tabla 3). En consecuencia, el porcentaje de participación del mundo en vías de desarrollo en la IED de la Unión Europea disminuyó un tercio, mientras que su participación en el capital de la IED japonesa cayó un 40% (UN 1993, tablas 1 y 9)<sup>15</sup>. La concentración de la inversión internacional en el mundo desarrollado se acompañó de una tendencia igualmente inoportuna hacia la concentración en el sector industrial. Si se observan las multinacionales estadounidenses más grandes, el Conference Board (Taylor 1991, 12) informó que su número había disminuido una sexta parte entre 1979 y 1989<sup>16</sup>. Al mismo tiempo, el número promedio de empresas competidoras en los distintos sectores económicos<sup>17</sup> se redujo a casi la mitad (Taylor 1991, 32).

Para los países del Tercer Mundo, la participación en la nueva internacionalización pasó a ser un privilegio todavía más de lo que lo había sido en la vieja internacionalización, y la distribución de privilegios cam-

<sup>15</sup> Los porcentajes de participación de los países en vías de desarrollo en la inversión extranjera directa estadounidense declinaron sólo marginalmente en su conjunto (del 26 al 25%), puesto que las ganancias en Asia compensaron las pérdidas de Latinoamérica.

<sup>16</sup> El traspaso del poder económico de las empresas domésticas a las transnacionales fue todavía más llamativo. El número de empresas domésticas lo suficientemente grandes para poder ser consideradas por el Conference Board declinó casi un 30% entre 1979 y 1989. A finales de ese período, las ET realizaban casi el 90% de las ventas totales de las grandes empresas estadounidenses (Conference Board 1991, 12).

<sup>17</sup> Definido para estos propósitos como una clasificación de dos dígitos del SIC.

bió. Regiones que habían sido periféricas en la vieja internacionalización (África, Medio Oriente) quedaron aun más excluidas en el nuevo régimen<sup>18</sup>, pero los Estados latinoamericanos, que habían sido los más exitosos a la hora de conseguir que las ET se involucraran en los proyectos de industrialización local durante la vieja internacionalización, dejaron de ser los grandes triunfadores en el nuevo paradigma.

Los grandes triunfadores de la nueva ola de internacionalización fueron Estados que en gran medida se habían ignorado durante la anterior. A pesar de la relativa falta de atención que habían recibido anteriormente de las ET, países como Taiwán y Corea tuvieron éxito en incluir su propio capital local en los proyectos iniciales de industrialización para la sustitución de importaciones, y usaron a continuación su propia capacidad burocrática para dirigir a los empresarios locales hacia formas más complejas de actividad industrial<sup>19</sup>. Las capacidades manufactureras locales que se habían construido en estos países durante los años sesenta y setenta, en gran parte gracias a los esfuerzos locales, ayudaron a que estas economías se convirtieran en entornos atractivos para las ET en los años setenta y ochenta. Cuando las ET consideraron posibles socios del Tercer Mundo para establecer alianzas estratégicas, las organizaciones empresariales locales, que habían sido alimentadas y cuidadas por los Estados de Asia del Este, se convirtieron en interesantes candidatos. Si Latinoamérica fue el lugar arquetípico en el Tercer Mundo durante la vieja internacionalización, Asia del Este se convirtió en el lugar por excelencia de la nueva<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Los flujos de inversión extranjera directa estadounidense a África terminaron siendo negativos durante los años ochenta y cercanos a cero para el caso de Japón (excluyendo las inversiones ficticias en la industria naval liberiana). Incluso el porcentaje de África en la inversión extranjera directa de la Unión Europea (tradicionalmente la fuente de inversión extranjera más importante para África) había disminuido hacia finales de los años ochenta a un tercio del porcentaje que representaba a comienzos de la década (cerca de 11% de la inversión extranjera directa en la Unión Europea para el periodo 1988-1990). Los flujos de inversión extranjera directa al Oriente Medio se estancaron durante los años ochenta también. Véase Stallings y Streeck (1995, tabla 4).

<sup>19</sup> Amsden (1989) para Corea y Wade (1990) para Taiwán, ofrecen excelentes descripciones de cómo estos países llegaron a ser nuevos países industrializados. Véase también World Bank (1993), Chang (1994) y Evans (1995).

<sup>20</sup> Merece la pena reiterar que la nueva internacionalización no hizo desaparecer los patrones de inversión extranjera directa que caracterizaron a la vieja internacionalización, sino que se construyeron sobre ellos. El aumento absoluto del capital destinado a inversión extranjera directa estadounidense en Latinoamérica a lo largo de los años ochenta fue de más del doble en relación con su aumento en Asia del Este y del sudeste, a pesar de que los ochenta fueron «la década perdida» para Latinoamérica (UN 1993, Tabla 9). De hecho, debe observarse que los flujos de nueva inversión extranjera directa estadounidense a Latinoamérica a finales de los setenta eran aproximadamente dos veces los flujos destinados a Asia, y que los flujos hacia Latinoamérica a finales de los ochenta eran dos veces y media los flujos hacia Asia (Stallings y Streeck, 1995, tabla 4). En el caso del porcentaje de la inversión extranjera directa del Reino Unido en Latinoamérica, el capital destinado a ella aumentó realmente entre 1981 y 1989 (UN 1993, tabla 9). No obstante, incluso si Latinoamérica continuó siendo un importante lugar para la inversión extranjera directa en la nueva internacionalización, Asia del Este seguía siendo el cuento con final feliz de la historia

Los países de Asia del Este fueron los triunfadores de la nueva internacionalización en dos sentidos. Primero, en la división internacional del trabajo que se estaba creando, fueron capaces de participar en los nichos que tenían más probabilidades de ser «conspiraciones favorables al desarrollo» (las tecnologías de información son un caso perfecto; véase la discusión a continuación). En segundo lugar, fueron capaces de transformar su posición en los viejos nichos de maneras tales que mejoraron no sólo la productividad, sino también los ingresos de los trabajadores en general. Sin embargo, debe comprenderse que esos éxitos se construyeron a partir de un conjunto poco común de bases institucionales y estructurales de carácter social que estaban arraigadas en esas sociedades antes de que las ET mostraran interés por la región. No hay nada inherente en la lógica de la nueva internacionalización que dictase que Asia del Este tuviera que tener una participación más ventajosa en la división internacional del trabajo o en los porcentajes de los incrementos de productividad.

Los resultados regionales específicos no deberían confundirse con la lógica general del nuevo paradigma. Mientras que las redes de producción global son compatibles con la posibilidad de que existan formas más rentables de producción en el Tercer Mundo, también son consistentes con un regreso a una división internacional del trabajo más diferenciada jerárquicamente, en la cual se obliga a los países del Tercer Mundo a competir sobre la base de su pobreza (del trabajo barato) y de sus recursos naturales. En resumen, la lógica de la nueva internacionalización es consistente con una vuelta exactamente a la clase de división internacional del trabajo de la que esperaban escapar los Estados del Tercer Mundo cuando quisieron persuadir a las ET de que participaran en la industrialización para la sustitución de importaciones. De hecho, la aparición de la «nueva internacionalización» se asocia no sólo con una reexportación de bienes manufacturados al Norte, sino también con el resurgimiento de la fe en la lógica tradicional de la ventaja comparativa, por la cual el Sur intercambia productos básicos a cambio de bienes manufacturados del Norte.

La idea de que las exportaciones basadas en los recursos naturales probablemente puedan configurar la base para el éxito a largo plazo en el desarrollo es una lectura parcialmente errónea del «periodo clásico» de la internacionalización de finales del siglo XIX<sup>21</sup>. De hecho, hay pocas razones para rechazar las lecciones aprendidas por Latinoamérica como exportador global de productos primarios en el curso de sus últimos 400 años de historia. Las exportaciones de materias primas pueden proporcionar las bases de un crecimiento dinámico, pero también tienen límites inherentes en relación con el nivel de desarrollo que pueden generar. Corea podría fácilmente doblar su producción de semiconductores durante los próximos

---

<sup>21</sup> Cfr. Bairoch y Kozul-Wright (1998).

cinco o seis años, a pesar del hecho de que ya es uno de los grandes productores del mundo de semiconductores; lo mismo puede decirse para el caso de Taiwán y los computadores. Intentar hacer lo mismo con las exportaciones de moluscos, que fueron parte del éxito inicial de Chile como participante en la nueva internacionalización, sería prácticamente imposible, e incluso y pondría en peligro la base ecológica de los niveles de producción inicial (Schurman 1993; 1995)<sup>22</sup>.

Aun si la nueva internacionalización estimula la concentración en la fabricación de productos para la exportación, es improbable que represente una panacea para el desarrollo. Ante todo, como señala Rowthorn (1995, tabla A5.1), es imposible para los países en vías de desarrollo más grandes replicar los niveles de exportación per cápita del tercio superior de los nuevos países industrializados, si se atiende a cualquiera de las proyecciones razonables de crecimiento de los mercados de los países desarrollados. Es más, incluso si se expanden las exportaciones de productos manufacturados, ello no significa necesariamente que el aumento de la productividad se comparta con los trabajadores. Las diferencias comparadas entre países en relación con el impacto de uno de los bienes manufacturados por excelencia del Tercer Mundo dirigidos a la exportación, como es la industria del vestido, demuestra bien esta afirmación. Mientras que inicialmente la participación en las exportaciones de textiles de Hong Kong, Taiwán y Corea podría haberse basado en sus salarios bajos, que les proporcionaban una ventaja comparativa, su éxito final definitivamente no se basó en una estrategia de «mano de obra barata». Hacia finales de los años ochenta, en los principales países latinoamericanos los salarios de los trabajadores en la industria del vestido, que veinte años antes habían sido mucho más altos que los salarios en la industria del vestido en Asia del Este, eran sustancialmente más bajos. En 1991, los salarios en Taiwán, Hong Kong, Corea y Singapur eran en promedio tres veces superiores al nivel de los salarios en México y cuatro veces superiores a los de Brasil (Gereffi 1995, Tabla 4). En América Central y el Caribe el crecimiento de las exportaciones de textiles está asociado a un descenso de los salarios en la industria del vestido y no a salarios crecientes (Bonacich 1994).

<sup>22</sup> En un examen más cercano, la experiencia de Chile puede ser más consistente con las lecciones extraídas de Asia del Este de lo que parece inicialmente. Aunque el crecimiento económico reciente se ha construido de hecho en parte gracias al aumento de la inversión de las ET y a las exportaciones basadas en recursos naturales, el porcentaje de las exportaciones de bienes manufacturados (excluyendo los recursos naturales procesados) se ha más que triplicado entre 1987 y 1994 (Díaz 1995, 32). Además, la posibilidad de que el crecimiento termine reflejándose en aumentos ampliamente compartidos de los ingresos reales parece depender, como en Asia del Este, de la capacidad de continuar cambiando el patrón de producción, primero hacia los productos manufacturados y luego hacia productos manufacturados con mayores rentabilidades. Los salarios reales promedio sólo recientemente han conseguido alcanzar los niveles de hace veinte años, anteriores a Pinochet, y si no se tienen en cuenta los aumentos recientes relativamente rápidos de los salarios en el sector de manufacturas (Díaz 1995, 31), la tasa general de aumentos salariales sería sustancialmente menor (CEPAL 1995, 44).

En la nueva internacionalización, al igual que ocurría en la vieja, los resultados se ven determinados fundamentalmente por el contexto institucional a nivel nacional. Al igual que antes, el carácter del Estado y su relación con la sociedad son elementos principales de ese contexto institucional. Sin perjuicio de la sabiduría convencional, los países que han aprovechado mejor la nueva internacionalización son aquellos en los cuales la actividad del Estado es importante en la organización de la economía local. Taiwán y Corea no son los únicos ejemplos. Singapur, el país que muchos dirían que ha sido el más efectivo de todos en forjar un proyecto conjunto con las ET en la nueva internacionalización, tiene también una poderosa organización estatal que se encuentra profundamente involucrada en la promoción de la transformación económica. La República Popular de China, hoy en día el imán más grande para la IED en el Tercer Mundo, es todavía, sin perjuicio de las reformas recientes, una de las economías más «estatalistas» del mundo. Cualquier relación hipotética entre bajos niveles de participación estatal en los asuntos económicos y explotación exitosa de la nueva internacionalización tambalea gravemente cuando se intenta explicar las diferencias existentes entre casos reales.

Tanto las consecuencias de la nueva internacionalización para las trayectorias futuras del desarrollo del Tercer Mundo como la cuestión acerca de cuáles son las diferencias en la función del Estado que ayudan a explicar las trayectorias divergentes entre países son cuestiones que necesitan abordarse con mayor profundidad. Ninguna se entiende fácilmente haciendo comparaciones agregadas entre países. Estudiar la experiencia de países concretos en sectores concretos es una estrategia más prometedora, por lo cual a continuación se abordará un estudio de caso ilustrativo en el sector de las tecnologías de la información en Brasil, India y Corea.

La nueva internacionalización en un sector de «alta tecnología»: un estudio de caso ilustrativo<sup>23</sup>

La tecnología de la información es un sector poco usual. Estando como estamos en la apoteosis de la industria de «alta tecnología», muy pocos países del Tercer Mundo tendrían la osadía de entrar en él. A pesar de ello, Brasil, Corea y la India, durante los años setenta y ochenta, hicieron numerosos esfuerzos para convertirse en participantes en lo que muchos consideran la «industria clave del siglo XXI». En los tres países, las iniciativas estatales fueron esenciales a la hora de implantar nuevas capacidades de producción y ayudaron a sentar las bases de una nueva internacionalización en el sector. El éxito de esos empeños varió entre esos países, como era previsible, y los productos coreanos fueron los que alcanzaron el mayor nivel de penetración en los mercados industriales avanzados. La secuencia

<sup>23</sup> El material en esta sección se extrae de Evans (1995, capítulos 5 a 9).

de cambios en los tres países transcurre en un paralelo muy cercano a la transición general de la vieja a la nueva internacionalización que se ha presentado anteriormente, en sus líneas generales y sus trayectorias regionales contrastantes. Los resultados subrayan las ambigüedades de la participación del Tercer Mundo en la nueva internacionalización, aun para el caso coreano.

Durante los años sesenta, la participación de las ET en el sector de la tecnología de la información en Brasil, India y Corea fue típica de la vieja internacionalización. Brasil fue, como cabría esperar, la más favorecida. IBM y Burroughs tenían allí subsidiarias bastante tiempo antes de la Segunda Guerra Mundial. Hacia finales de los sesenta, ambas empresas habían sido mimadas y espoleadas para que mejoraran sus actividades de fabricación local, aumentaran el porcentaje de valor añadido local en las manufacturas y equilibraran sus importaciones con sus exportaciones. Sin embargo, estas filiales eran de propiedad total de las casas matrices y ninguna de las empresas mostró interés en establecer alianzas estratégicas con otras ET, por no mencionar con el capital local.

La India tenía mucho menos para negociar y obtuvo menos de las ET. IBM había participado en la fabricación local desde 1963, pero la idea que tenía de fabricar computadores en la India era reacondicionar viejos 1401 que habían sido retirados de los mercados de los países desarrollados. Principalmente, lo que hacía era importarlos incrementando enormemente su precio y obtenía beneficios acordes con ello.

Corea fue el menos privilegiado de los tres países. IBM fue la primera ET del sector de los computadores que apareció en el mercado local, pero no llegó allí hasta 1967, casi medio siglo después de que hubiera comenzado sus operaciones en Brasil. E incluso entonces no se involucró en la fabricación local.

En los años sesenta y setenta, los tecnócratas locales en cada uno de los tres países, convencidos de la necesidad de estimular las iniciativas nacionales en «informática» (tecnologías de la información), consiguieron posiciones de influencia dentro del aparato estatal y adoptaron políticas dirigidas a promover la producción localmente controlada de bienes del sector de tecnologías de la información<sup>24</sup>. Los «viveros» de empresas, que protegían a los nuevos participantes de la competencia internacional, se combinaron con varios tipos de apoyo a los esfuerzos empresariales locales.

Si tenemos en cuenta las difíciles barreras de entrada en el mercado de la industria de la tecnología de información, el éxito de estas iniciativas

---

<sup>24</sup> India fue la primera en tomar iniciativas en el sector de la informática, comenzando a actuar a mediados de los años sesenta. Brasil le siguió a comienzos de los años setenta, y Corea lo hizo a mediados de la misma década.

nacionalistas fue bastante notable. Hacia finales de los años ochenta, las ventas de las empresas de computadores de propiedad local en Brasil habían pasado de cero a más de 2.000 millones de dólares. En la India, una industria de fabricación de computadores que facturaba varios cientos de millones de dólares se combinó con las exportaciones de programas para computadores, que se multiplicaron por cinco en la segunda mitad de los años ochenta y llegaron a los 100 millones de dólares en 1990. La producción de semiconductores en Corea llegó prácticamente a igualar la producción conjunta de Alemania, Francia y el Reino Unido. Corea se convirtió también en un exportador de computadores personales y consiguió entrar en el altamente complejo negocio de la producción de grandes equipos de conmutación para telecomunicaciones. A primera vista, los tecnócratas nacionales que habían iniciado las políticas informáticas en estos países parecían haber conseguido su propósito. Un examen más cercano revela resultados más complejos y ambiguos.

Los tecnócratas que iniciaron estos programas tenían la esperanza, ante todo, de generar capacidad local, organizativa y técnica, que les permitiera poder dedicarse a los bienes de las tecnologías de información. Ciertamente, en ese propósito habían tenido éxito. En cada uno de esos países existían empresas locales importantes que habían acumulado miles de años-persona de experiencia en el diseño, la fabricación y la venta de productos informáticos. Fueran semiconductores coreanos, equipos de automatización financiera brasileños o programas para computadores indios, estas empresas locales producían una gama de productos que iba mucho más allá de lo que hubiera cabido esperar a comienzos de los años setenta. Las políticas nacionalistas también habían alterado la estructura de la vieja internacionalización, cuyo símbolo más espectacular fue el cierre de la filial india de propiedad total de IBM en 1978. Sin embargo, si el sueño de los instigadores de estas políticas en el sector de la tecnología de la información era conseguir una autosuficiencia mayor o tener una necesidad menor de tecnología producida en cadenas globales, entonces las industrias que ayudaron a crear fueron la antítesis de ese sueño. De hecho, las industrias de la tecnología de la información que surgieron en estos países tenían todas ellas las marcas de la nueva internacionalización.

En Brasil, el «vivero de empresas» que impidió que las ET importaran o produjeran localmente para el sector de gama baja del mercado tuvo también el paradójico efecto de estimular las alianzas entre las ET y el capital local. Las alianzas con el capital local ofrecieron a empresas como Hewlett Packard (HP), DEC, Data General y Bull una oportunidad de romper el feudo de IBM y Burrough. A su vez, la posibilidad de participar en la industria en asociación con ET recién llegadas al mercado nacional ofreció a los principales grupos brasileños inversores una buena oportunidad de acceder a un porcentaje de los beneficios que producía la tecnología global.

Al principio sólo se permitieron contratos de licencia, pero finalmente las normas cambiaron y los contratos de licencia se transformaron en alianzas empresariales. En la India, las normas y la secuencia de eventos fueron ligeramente diferentes, pero el camino fue, en esencia, el mismo.

A comienzos de los años noventa, surgieron tanto en Brasil como en la India alianzas empresariales con las empresas locales que se habían desarrollado bajo la protección de políticas nacionalistas y las ET. De nuevo, el ejemplo paradigmático nos lo proporciona IBM en la India. En 1992, IBM volvió a este país como socio al 50% del grupo industrial indio mayor y más avanzado, el grupo Tatas, y declaró que la distribución de un 50% de las acciones para cada uno de los socios era una «señal entusiasta» que reflejaba su interés por establecer una verdadera asociación comercial (Evans 1995, 181). Al mismo tiempo, HP estableció una asociación con la empresa Hindustan Computers Limited (HCL), la empresa local que había explotado con mayor éxito las oportunidades disponibles durante el periodo nacionalista en la India. En Brasil, IBM tuvo dos socios principales, ambas empresas locales que habían crecido en el «vivero» nacionalista. DEC y HP se vincularon a grupos empresariales locales<sup>25</sup>. En ambos países hubo una profusión de alianzas entre empresarios locales y ET en el sector de la tecnología de la información<sup>26</sup>.

Estas nuevas alianzas eran simultáneamente la negación de las aspiraciones nacionalistas y el producto de las políticas nacionalistas exitosas. La nueva internacionalización se construyó sobre las bases de los esfuerzos iniciados por el Estado para conseguir que las empresas nacionales obtuvieran un lugar en la industria de la tecnología de información global. Sin las dos décadas de políticas de «vivero» no hubieran llegado a existir socios locales aceptables. Las políticas estatales que supeditaron la participación de las ET en los mercados locales a sus vínculos con el capital local proporcionaron a los empresarios locales su instrumento de negociación más importante en el momento de establecer alianzas con las ET. Las políticas nacionalistas en el sector informático terminaron siendo un medio indirecto para asegurarse una mejor posición dentro de la nueva internacionalización.

La estructura industrial coreana se había desarrollado estableciendo una relación diferente con la vieja internacionalización, y la evolución de las políticas en torno a la tecnología de información reflejaron esas diferencias. Cuando la India y Brasil comenzaron sus esfuerzos por conseguir la

---

<sup>25</sup> Hay que señalar que en el sector de la tecnología de la información, como ocurre con el caso más general, las estructuras organizativas del nuevo internacionalismo se superpusieron a las del viejo internacionalismo. En Brasil, por ejemplo, la antigua subsidiaria de propiedad plena de IBM continuó operando al lado de sus nuevas asociaciones empresariales.

<sup>26</sup> Véase Evans (1995, capítulo 8)

participación de sus países en el sector de las tecnologías de información, tenían frente a sí una gran cantidad de compañías locales con experiencia en la fabricación de equipos electrónicos. En Corea, a partir de mediados de los años sesenta, el Estado había trabajado diligentemente para «cultivar» la formación de conglomerados de propiedad local (*chaebol*) que fueran capaces de una producción internacionalmente competitiva de bienes electrónicos<sup>27</sup>. En parte debido a que no se enfrentaban a un grupo ya establecido de filiales de las ET como competidoras en el mercado doméstico, los *chaebol* pudieron obtener rentas oligopolísticas en los mercados domésticos. Al mismo tiempo, sin embargo, eran presionados por las políticas estatales para que se enfrentaran a la competencia de los mercados internacionales. Cuando Corea decidió unirse a Brasil y a la India en el proyecto de construcción de una industria local de tecnología de la información, pudo apoyarse en un conjunto de firmas de propiedad local con una experiencia formidable en la fabricación en una variedad de sectores, entre los cuales estaba la electrónica.

No obstante, Corea usó una estrategia que incorporó muchas de las políticas públicas que se usaron en la India y Brasil. A pesar de contar con una mejor capacidad de fabricación, protegió a los *chaebol* de la competencia de los fabricantes extranjeros de ordenadores personales hasta 1987. Mantuvo alejados del mercado local a los inversores extranjeros que pudieran ser potencialmente competidores de las industrias locales, y la acción del gobierno se utilizó para garantizar un mercado a las empresas locales. La diferencia entre Corea y Brasil o la India estuvo principalmente en que su repertorio de estrategias se construyó sobre la base general de un conjunto muy desarrollado de vínculos institucionales entre las principales empresas locales y una organización estatal coherentemente organizada que se aproximaba razonablemente al modelo weberiano. Este conjunto de relaciones entre Estado y sociedad, que he llamado «autonomía incorporada»<sup>28</sup>, suponía la existencia de una variedad de organismos y acciones estatales que podían ayudar a reducir el riesgo de aventurarse en la exploración de las nuevas tecnologías<sup>29</sup>, y también un conjunto de canales establecidos a través de los cuales se podía incitar a los *chaebol* a que asumieran los retos que suponía la fabricación de productos más complejos de producir desde el punto de vista tecnológico<sup>30</sup>. Esta matriz de relaciones

<sup>27</sup> Véase Amsden (1989); Chang (1994).

<sup>28</sup> Véase Evans (1995, 12-13, 29-50, 58-59).

<sup>29</sup> Sobre todo ETRI, la organización estatal de investigación dependiente del Ministerio de Telecomunicaciones.

<sup>30</sup> Un buen ejemplo son los varios proyectos de producción de memoria DRAM, para los cuales el Estado ayudó a organizar y financiar proyectos de investigación colaborativos «precompetitivos», en los que participaron los principales productores de semiconductores, ayudando a estimular sus esfuerzos para superar las barreras que plantea colocar un número exponencialmente creciente de puertas en un chip. Véase Evans (1995, 141).

entre Estado y sociedad había sido instrumental en los esfuerzos estatales previos para «cultivar» el sector empresarial, que habían producido un conjunto más prometedor de recursos industriales a partir de los cuales pudieron construirse los esfuerzos en el sector de las tecnologías de la información.

El no tener que escapar del legado de la vieja internacionalización, como le ocurría a Brasil (y en menor medida a la India), le dio a Corea una ventaja adicional. Podía forjar nuevas alianzas sin tener que alterar la posición de ninguna de las ET establecidas. Desde el principio, fueron parte del programa alianzas estratégicas de todo tipo, entre las que se encontraban las asociaciones empresariales. Los principales *chaebol* establecieron una multiplicidad de vínculos con diferentes ET. Hacia finales de los años ochenta, los *chaebol* habían añadido una dimensión a la nueva internacionalización que no tenía prácticamente reflejo en los casos de Brasil y la India. Los *chaebol* instauraron una variedad de empresas filiales en los mercados desarrollados y fueron capaces de usarlas no sólo para aumentar la penetración de sus productos en esos mercados, sino también como «antenas» y «sedes de formación profesional» con las que podían disminuir el tiempo que les llevaba absorber los desarrollos tecnológicos de los mercados más avanzados (Kim 1991, 33-34).

En resumen, en los tres países las políticas nacionalistas fueron cruciales para generar la posibilidad de participar en la nueva internacionalización, pero en el caso coreano la posición inicial, donde la vinculación con las filiales de las ET fabricantes de computadoras era menor y los vínculos institucionales entre el Estado y el capital local eran fuertes, las probabilidades de éxito fueron mayores. Todavía debe responderse, no obstante, a las siguientes preguntas: ¿qué consecuencias tuvo la nueva internacionalización para estos países?, ¿qué dirección futura tomará su participación en la división global del trabajo en la industria de la tecnología de información? La respuesta breve es que las consecuencias siguen siendo ambiguas en los tres casos.

Las ambigüedades de la nueva internacionalización fueron más obvias en el caso de Brasil. A medida que la industria de la tecnología de la información que se construyó en Brasil durante el transcurso de los años setenta y ochenta avanzó hacia los años noventa, se observaron un cierto número de tendencias preocupantes. Los fabricantes de equipos locales, inseguros de que los esfuerzos tecnológicos locales tuvieran éxito en el entorno de la nueva internacionalización, recortaron un tercio sus gastos en I+D durante 1989 y 1990 y redujeron simultáneamente sus gastos en formación de personal a la mitad (Evans 1995, 188). La contribución de las nuevas alianzas en relación con el futuro lugar que ocuparía Brasil en la industria de la tecnología de la información siguió siendo también ambigua.

El socio local brasileño de IBM, Itautec, es el mejor ejemplo. Su alianza con IBM le dio a Itautec una plataforma muy buena de *hardware* (el AS-400), que expandió la presencia de la compañía en el mercado local de *hardware* e impulsó su capacidad de vender sistemas de automatización financieros y comerciales. Se suponía que Itautec se convertiría en uno de los dos centros de fabricación mundiales de los controladores de comunicaciones de IBM. Sin embargo, la capacidad de Itautec de explotar estas oportunidades dependía de las capacidades que había construido durante la vieja política informática, cuando las 300 personas de su departamento de I+D habían conseguido importantes logros tecnológicos<sup>31</sup>. El mantenimiento del mismo nivel de inversión en capacidad tecnológica local no parecía probable, y nadie podía descartar la posibilidad de que Itautec se convirtiera en un distribuidor local con cierto valor añadido para IBM. Esa opción podría ser bastante razonable en términos de búsqueda de rentabilidad, pero no contribuiría probablemente a la transformación industrial futura de Brasil.

Los programas de computador en la India plantean la pregunta de cómo la nueva internacionalización afectará los esfuerzos futuros de transformación económica. Las nuevas subsidiarias de las ET y las alianzas de éstas con los empresarios locales indios se encuentran en el corazón del desarrollo de la industria de los programas para computadores, y la nueva internacionalización ha ayudado, sin duda, a que la India consiga tener un nicho en la industria internacional de los programas para computador. Sin embargo, todavía más que en otros segmentos de la industria de las tecnologías de la información, existe una clara jerarquía dentro del negocio de los programas de computador, que comienza con la «escritura de líneas de código», que es una actividad rutinaria con una rentabilidad relativamente baja, y termina con la venta de paquetes de programas para computador protegidos por los derechos de propiedad intelectual y los sistemas individualizados de gran tamaño, donde la rentabilidad es potencialmente inmensa. Si observamos el lugar de la India dentro de esta jerarquía, al menos un ejecutivo indio de la industria de la tecnología de la información mostraba su escepticismo acerca del nuevo nicho de su país. Veía a la India como un país que exportaba excesivas líneas de código, que ofrecían una baja rentabilidad, mientras que importaba fundamentalmente costosos paquetes de programas para computador. «Es la vieja historia —explicaba—; estamos exportando algodón y comprando telas procesadas» (Evans 1995, 196). Robert Schware, un experto internacional de la industria de programas para computador, era también muy crítico, aunque desde una perspectiva ligeramente diferente. Argumentaba que las exportaciones de código rutinario, de baja rentabilidad, absorbían recursos organizativos y mano de obra especializada que podrían ser mucho más efectiva para mejorar la productividad local si se aplicasen a los enormes problemas de gestión de la información que enfrenta la economía doméstica (Schware 1992).

<sup>31</sup> Véase Evans (1995, 121-2, 155, 163, 188).

La mayor relevancia de las filiales de las ET y de las alianzas con ellas es probable que agudicen las ambigüedades de la industria india de programas de computador. Las compañías indias que se desarrollaron bajo el paraguas de las políticas nacionalistas siguen siendo notablemente innovadoras, tanto en el diseño de sistemas domésticos de gran tamaño<sup>32</sup> como en el uso de las licencias extranjeras para desarrollar nuevos productos propios. En contraste, las nuevas subsidiarias de compañías transnacionales como DEC y HP han sido a menudo acusadas de utilizar los talentos locales en programación para tareas rutinarias cuya realización es demasiado cara en las sedes estadounidenses de las empresas, como extender la vida de los viejos sistemas operativos o trasladar los programas de ordenador existentes a plataformas informáticas más actuales. La tendencia de las ET a imponer una definición tradicionalmente jerárquica en la división geográfica del trabajo en la industria de software podría contrarrestarse por el hecho de que pueden proporcionar a los programadores indios el acceso a mercados globales que de otra forma sería inalcanzables, pero el balance final en relación con el desarrollo todavía está por determinarse.

Incluso Corea, considerada generalmente el epítome de la adaptación exitosa a la nueva internacionalización en la industria de la tecnología de la información, calificaba sus victorias de poco claras. Aunque era el único de los tres países cuyas exportaciones en tecnología de la información tuvieron relevancia en los mercados de los países desarrollados, su lugar en la división internacional del trabajo seguía sin ser todavía el que hubiera deseado. Con la importante excepción de los semiconductores, la mayoría de sus exportaciones manufacturadas, incluso en el sector de la tecnología de la información, eran de bajo valor añadido, usualmente OEM en lugar de OBN<sup>33</sup>. La relativa incapacidad de los fabricantes coreanos de electrónica para conseguir entrar en el negocio de la producción de componentes esenciales y no dedicarse sólo a su ensamblaje también era motivo de preocupación. En 1970, cuando las exportaciones de productos electrónicos estaban apenas comenzando, el 70% de los componentes usados por los fabricantes de electrónica coreanos se importaba; hacia 1987, cuando la industria había madurado notablemente, todavía se importaban el 60% de las piezas (Evans 1995, 197).

---

<sup>32</sup> En relación con los sistemas domésticos a gran escala, las empresas locales más innovadoras fueron probablemente las empresas de propiedad estatal, como CMC. Véase Evans (1995, 132-3).

<sup>33</sup> «OEM» son las siglas de la expresión inglesa «Original Equipment Manufacture» (Fabricación de equipos original, es decir, productos vendidos a otra compañía, que es la que le añade su marca antes de revender el producto al consumidor final), en lugar de ser productos «OBN», «Own Brand Name» (Nombre de marca propietaria). El porcentaje de propiedad local se expandió de hecho durante los años ochenta. Véase Evans (1995, 199).

Para Corea, la mayor importancia de las filiales de las ET y de las asociaciones empresariales no era el principal problema. El problema era qué clase de estrategias iban a adoptar los *chaebol* ahora que se habían convertido en participantes activos dentro de la economía global. La producción de computadores coreanos valdría como ejemplo. Mientras que son muy exitosos como fabricantes, los *chaebol* son mucho menos arriesgados que los productores brasileños o indios cuando se trata de crear diseños innovadores de computador. A mediados de los ochenta, las exportaciones de computadores personales de los *chaebol* eran un éxito comercial, pero seguían teniendo todavía un valor agregado relativamente bajo, con un margen de rentabilidad pequeño. La relación general de Corea con el mercado de computadores globales era un poco como la de la India con el mercado de los programas de computador: estaba exportando varios cientos de millones de dólares de máquinas con un relativo bajo valor agregado y con una rentabilidad pequeña, e importando varios cientos de millones de dólares de equipos informáticos con un valor agregado mucho mayor. A finales de los años ochenta, la situación empeoró. Los *chaebol* se vieron incapaces de mantener la tasa global de innovación en el mercado de computadores personales y, en lugar de crecer, como habían hecho anteriormente, sus exportaciones cayeron. El problema de las exportaciones de computadores personales planteó la cuestión de si los *chaebol* tenían el deseo de mantener el compromiso necesario con la renovación continua de sus capacidades tecnológicas, o de si buscarían rutas hacia la rentabilidad tecnológicamente menos exigentes.

Ello nos lleva nuevamente al papel del Estado. El éxito previo de Corea en la industria de la tecnología de la información se construyó en torno a una colaboración cercana entre el Estado y los *chaebol*; una colaboración en la cual la voluntad del Estado de disminuir los riesgos y de organizar nuevos proyectos tecnológicos innovadores ayudó a que a la búsqueda del beneficio de los *chaebol* se uniera a su potencial para transformar las capacidades productivas locales. A medida que éstos se convirtieron en actores internacionalizados, los incentivos para mantener su compromiso con esta colaboración disminuyeron. Ahora tienen sus propias inversiones a lo ancho de todo el mundo industrial avanzado. No dependen ya más del Estado para obtener capital, como sí dependían a comienzos de los años setenta. Sus vínculos intensos con las ET les dan la posibilidad de compartir, como propietarios, las rentas derivadas de la tecnología de sus aliados. En resumen, los *chaebol* tienen otras opciones, por lo que se ha reducido en consecuencia la capacidad estatal de concentrar la atención de éstos en inversiones locales que mejoren la productividad. En Corea, el problema de la nueva internacionalización no es tanto el que los actores transnacionales que tienen una perspectiva global tengan una participación mayor en la industria doméstica, sino que las empresas domésticas dominantes se han convertido en actores transnacionales.

En conjunto, el análisis de este ejemplo acerca del sector de la tecnología de la información refuerza en múltiples aspectos el esquema general previamente presentado que explicaba la transición de la vieja a la nueva internacionalización. Primero, muestra cómo las estrategias nacionalistas adoptadas durante la vieja internacionalización están relacionadas con el carácter de las relaciones de las economías locales con las ET durante la nueva internacionalización. Más específicamente, muestra cómo los vínculos institucionales entre el Estado y el capital local que se forjaron durante la vieja internacionalización facilitaron la construcción de vínculos más ventajosos con las ET durante la nueva. Por último, este estudio de caso muestra claramente que las alianzas con las ET no son en sí mismas ninguna garantía de un desplazamiento hacia actividades de mayor rentabilidad. El mantenimiento de las estructuras institucionales domésticas necesarias para mejorar la posición de un país en la división internacional del trabajo es hoy en día un reto igual de grande que lo que lo fue en las formas anteriores de internacionalización.

## ¿LECCIONES PARA EL FUTURO?

Las redes de producción global de la nueva internacionalización son capaces de garantizar el suministro a mercados complejos desde lugares remotos. En principio, ello podría ser una ventaja para los productores del Tercer Mundo. Igualmente, la menor rigidez organizativa de las estructuras actuales de las ET podría, en principio, abrir el espacio para la participación de los empresarios del Tercer Mundo. Sin embargo, la nueva internacionalización es también compatible con una división internacional jerárquica del trabajo —lo que es más sorprendente— en la cual la distribución de las funciones productivas exacerba las disparidades actuales entre las naciones ricas y pobres. Los países del Tercer Mundo se arriesgan a que las inversiones que puedan atraer (y, por tanto, su posición futura en la división internacional del trabajo) se vean determinadas por su nivel de pobreza actual. Si eso ocurre, la nueva internacionalización es una temible trampa.

La nueva internacionalización, a pesar del grado en que estuvo determinada en su aparición por la acción estatal, parece probable que tenga un efecto corrosivo con respecto a la capacidad futura de los Estados del Tercer Mundo de construir proyectos transformadores. De manera inherente a su naturaleza, las ET siguen siendo socios equívocos en los proyectos transformadores locales. Además, la nueva voluntad de las ET de crear alianzas locales ha introducido el capital local en las redes globales, reduciendo el interés de los empresarios de los países por las transformaciones de sus economías y disminuyendo su deseo de participar en proyectos conjuntos con el Estado. Dada la importancia fundamental de los esfuerzos

estatales a la hora de conseguir una división internacional del trabajo menos diferenciada jerárquicamente, el declive actual de la capacidad de los Estados para modelar el comportamiento del capital local aumenta la probabilidad de que se den resultados contraproducentes.

Este estudio de la evolución reciente de las relaciones del Tercer Mundo con las ET lleva, por consiguiente, hacia un silogismo contradictorio. La primera premisa es que la lógica económica de la nueva internacionalización no empeora inevitablemente la posición de los países del Tercer Mundo en la división internacional del trabajo. Al contrario, ofrece, en principio, la posibilidad de competir por los altos beneficios generados en los mercados domésticos de los países industriales avanzados. La segunda premisa es que para poder aprovechar estos beneficios, se depende del mantenimiento de un relativamente poderoso conjunto de instituciones domésticas. Incluso, parecen requerir un Estado capaz de hacer que el capital se comprometa con un proyecto de transformación económica local. La conclusión contradictoria a la que conduce el razonamiento es que la nueva internacionalización no sólo disminuye las perspectivas para construir esos recursos institucionales, sino que incluso tiende a erosionarlos en aquellos lugares donde ya existen.

El caso peculiar de Singapur, que ha tenido un éxito especialmente notable en la incorporación de las ET a sus propias estrategias, subraya el dilema al que se enfrentan otros países. Singapur confirma plenamente la primera premisa. Su sector privado ha estado dominado por un capital transnacional orientado hacia la exportación desde el comienzo de su búsqueda de la industrialización y, sin embargo, ha conseguido usar a las ET como instrumentos para proporcionar a los trabajadores locales estándares de vida en continua mejora. La experiencia de Singapur encaja también en la segunda premisa. La extraordinaria capacidad de la burocracia económica de Singapur ha sido esencial en su éxito a la hora de tratar con las ET. La lección preocupante que nos ofrece Singapur es cuán extraordinariamente robustas y poderosas deben ser las instituciones públicas para poder escapar a las predicciones negativas de la conclusión anterior. Si otros países del Tercer Mundo hubieran tenido las capacidades institucionales de Singapur, hubieran tenido poco que temer de la nueva internacionalización. Puesto que deben vivir en una economía global donde las normas económicas son hegemónicas, es improbable que puedan construir ninguna cosa que se parezca a los armazones institucionales que Singapur ha usado para que la nueva internacionalización funcione en su beneficio.

Nos quedan de todo ello dos lecciones generales, una obvia y otra más vaga en cuanto a sus consecuencias. La lección obvia es que los países pobres, cuando cuenten con estructuras estatales que se parezcan mínimamente a las estructuras weberianas, deberían preocuparse por pro-

teger, y si es posible mejorar, la integridad y la capacidad de esas estructuras. Si no lo hacen, arriesgan su capacidad para beneficiarse de la nueva internacionalización. La lección para aquellos países que carecen de esas instituciones estatales es más borrosa. Es claro que seguir el ejemplo de los nuevos países industrializados de Asia del Este y confiar en las alianzas del Estado con los empresarios locales es mucho más difícil ahora que vivimos ya dentro de la nueva internacionalización, pero no es claro en absoluto cuáles son las alternativas. Para aquellos que no cuentan con el privilegio de instituciones fuertes, la respuesta política local frente a las redes de producción global todavía está por inventarse.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Arthur, Brian W. (1990). «Positive Feedbacks in the Economy». *Scientific American* (February), 92-99.
- Bairoch, Paul y Richard Kozul-Wright (1998). «Globalization Myths». En Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorn (eds.). *Transnational Corporations and the Global Economy*. London: Macmillan.
- Benett, Douglas y Kenneth Sharpe (1985). *Transnational Corporations vs the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bonacich, Edna et al. (eds) (1994). *Global Production: The Apparel Industry on the Pacific Rim*. Philadelphia: Temple University Press.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1979). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995). *Panorama Económico de América Latina - 1994*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chang, Ha-Joon (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Macmillan.
- Díaz, Álvaro (1995). *La industria chilena entre 1970-1994: de la sustitución de importaciones a la segunda fase exportadora*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Economist, The* (1995). «A Survey of Multinationals» (special survey, 24 June).
- Encarnation, Dennis (1989). *Dislodging the Multinationals: India's Strategy in Comparative Perspective*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ernst, Dieter y David O'Connor (1992). *Competing in the Electronics Industry: The Experience of Newly Industrializing Countries*. Estudio del OECD Development Centre. Paris: OECD.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_(1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fouraker, Lawrence y John Stopford (1968). «Organizational Structure and Multinational Strategy». *Administrative Science Quarterly* 13, 47-64.

- Frank, Andre Gundar (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press.
- Frischtak, Claudio (1992). «The International Market and the Competitive Potential of National Producers of Equipment and Systems». En Peter Evans, Claudio Frischtak y Paulo Tigre (eds.). *High Technology and Third World Industrialization: Brazilian Computer Policy in Comparative Perspective*. Berkeley, CA: International and Area Studies.
- Gereffi, Gary (1995). «Global Production Systems and Third World Development». En Barbara Stallings (ed.). *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. New York: Cambridge University Press.
- Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Belknap.
- Graham, Edward M. y Paul Krugman (1993). «The Surge in Direct Foreign Investment in the 1980's». En Kenneth Froot (ed.), *Foreign Direct Investment*. Chicago IL: NBER/University of Chicago Press.
- Hirschman, Albert (1977). «A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples». *Economic Development and Cultural Change* 25(Supplement), 67-97.
- Jenkins, Rhys (1977). *Dependent Industrialization in Latin America: The Automotive Industry in Argentina, Chile and Mexico*. New York: Praeger.
- Kim, Linsu (1991). «National System of Industrial Innovation: Dynamics of Capability Building in Korea». Ensayo presentado en el *National Technical System Project*, Columbia University.
- Kronish, Richard y Kenneth Mericle (1984). *The Political Economy of the Latin American Motor Vehicle Industry*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Krugman, Paul R. (1987). «Strategic Sectors and International Competition». En Robert M. Stern (eds.). *US Trade Policies in a Changing World Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Krugman, Paul R. (1990). *Rethinking International Trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lardner, James (1988). «The Sweater Trade». *The New Yorker*, II (January), 39-73.
- Lupo, Leonard y Julius Freidlin (1975). «US Direct Investment Abroad in 1974». *Survey of Current Business*, 55(10), 43-64.
- Mataloni, Raymond J. Jr. (1990). «US Multinational Companies: Operations in 1988». *Survey of Current Business* (June), 31-44.
- Millberg, William (1998). «Globalization and its Limits». En Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorn (eds.). *Transnational Corporations and the Global Economy*. London: Macmillan.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1979). «Tensions between the Meritocratic-Authoritarian State and the Question of Democracy». En David Collier (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pizer, Samuel y Frederick Cutler (1960). *US Business Investments in Foreign Countries*. Washington, DC: US Department of Commerce.
- Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.

- Romer, Paul (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economics Perspectives* 8(1), 3-22.
- Rowthorn, Robert (1995). «Notes on East Asian Development». Ensayo presentado en la reunion de UNCTAD *Development of East and South-East Asia and a New Development Strategy - The Role of Government*, Geneva, October 30-31.
- \_\_\_\_\_ (1992). «Intra-industry Trade and Investment under Oligopoly: The Role of Market Size». *The Economic Journal* 102(March), 402-414.
- Schurman, Rachel (1995). «Snails, Southern Hake and Sustainability: The Contradictions of Chile's Natural Resource Led Export Growth». Manuscrito no publicado, Department of Sociology, Berkeley, CA.
- \_\_\_\_\_ (1993). «Economic Development and Class Formation in an Extractive Economy: The Fragile Nation of the Chilean Fishing Industry, 1973-1990». Tesis doctoral no publicada, Department of Sociology, University of Wisconsin.
- Schware, Robert (1992). «Software Industry Entry Strategies for Developing Countries: A 'Walking On Two Legs' Proposition». *World Development*, 20, (2 February), 143-164.
- Shapiro, Helen (1994). *Engines of Growth: The State and International Auto Companies in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1988). *State Intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry*. Tesis doctoral no publicada, Department of Economics, Yale University.
- Shepard, Phil (1985). «Transnational Corporations and the International Cigarette Industry». En Richard Newfarmer (ed.). *Profits, Progress and Poverty: Case Studies of International Industries in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Simon, Herbert (1965). *Administrative Behaviour*. New York: The Free Press.
- Stallings, Barbara (ed.) (1995). *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1992). «The Role of Foreign Capital in Economic Growth». En G. Gereffi y D. Wyman. *Manufacturing Miracles*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stallings, Barbara y Wolfgang Streeck (1995). «Capitalisms in Conflict? The United States, Europe and Japan in the Post-Cold War World». En Barbara Stallings (ed.). *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. New York: Cambridge University Press.
- Stopford, John y Louis Wells (1972). *Managing the Multinational Enterprise*. New York: Basic Books.
- Taylor, Charles R. (1991). *Global Presence and Competitiveness of US Manufacturers*. New York: Conference Board report nº. 977.
- United Nations (1993). *World Investment Directory: Vol. III Developed Countries*. New York: United Nations.
- Vernon, Raymond (1968). «Economic Sovereignty at Bay». *Foreign Affairs*, 47(1), 122.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Policy Research Report*. New York: Oxford University Press.



## CAPÍTULO 5

---

# La Búsqueda del Hibridismo cómo Estrategia Administrativa: la combinación de la Capacidad Burocrática con las Señales del Mercado y la Democracia Deliberativa

En los últimos veinticinco años, el programa de «reforma del Estado» ha sido conceptualmente claro y ello le ha proporcionado una ventaja a la hora de vencer la oposición política al mismo. Se ha conseguido mucho gracias a ese programa. Si miramos los resultados de un cuarto de siglo de reforma del Estado, existen varios ejemplos de éxito laudables. Sin embargo, los resultados generales dejan mucho que desear. En Latinoamérica y África, la «conclusión última», es decir, las tasas de crecimiento, no muestra ningún signo de mejora. Todavía más preocupante es que la capacidad de los Estados de suministrar servicios públicos básicos y bienes colectivos, en los que confían la mayoría de los ciudadanos, sigue siendo precaria. Incluso, en muchos casos la capacidad de proporcionar bienes colectivos se está deteriorando. Finalmente, el problema clásico de la corrupción, que se supone que la reforma del Estado iba a controlar, sigue descollando de manera alarmante.

Transcurrido un cuarto de siglo, llega el momento de repensar el programa de reforma del Estado, no sólo en términos de perfeccionar o «ajustar» el ya existente, sino también de explorar posibilidades conceptuales alternativas. El enfoque «híbrido» que se propone en este ensayo es sólo una de esas posibilidades. Tiene la desventaja de complicar la perspectiva de la reforma del Estado. En compensación, serviría para abrir la discusión sobre dicha reforma a las voces e ideas que han sido marginadas por la fuerza de la concepción anterior.

Este capítulo debería titularse realmente «La recaptura del hibridismo\* como estrategia administrativa». Desde los comienzos de la administración pública moderna se han usado tres modos básicos de control con el propósito de incorporar la eficacia a la organización estatal. El modo clásico de control es la imposición de normas profesionales, de estructuras jerárquicas dotadas de autoridad y de procedimientos estandarizados. En el transcurso de los últimos doscientos años, este modo de control se ha visto

---

\* El hibridismo sería la cualidad de híbrido, mientras la hibridación sería el proceso mediante el cual se consiguen seres híbridos. (N. del T.)

complementado por otro, que se basa en una variedad de mecanismos creados para aumentar el control democrático «de base» (desde abajo) por parte de la ciudadanía. El último modo de control sería el de las señales del mercado, que han sido relevantes desde siempre. No es simplemente que los mercados definan los parámetros de los precios con los cuales tiene que convivir la administración, sino que las estructuras administrativas y los mercados han estado siempre íntimamente conectados, como muestran las relaciones estrechas a lo largo de la historia entre el Tesoro británico y los mercados financieros privados de Londres, o las respuestas cuidadosamente orquestadas de los «Tigres» de Asia del Este para conseguir el desarrollo y mantener los mercados de exportación convenientes para sus empresas locales.

El tema de este capítulo parte del presupuesto de que la administración pública efectiva, especialmente cuando el fin es el desarrollo, requiere de la integración sinérgica de estos tres modos diferentes de control, que es lo que se llama aquí «hibridismo». Si ello es cierto, debemos preocuparnos, por tanto, del grado en que la confluencia de factores diversos ha alterado el equilibrio entre esos modos de control y extendido enormemente el papel de las «señales del mercado» a expensas de los otros dos factores. La búsqueda de prácticas que permitan recapturar el hibridismo, considerando las restricciones que impone el actual régimen neoliberal global, se convierte en el próximo reto para la reforma del Estado<sup>1</sup>.

## EL MODELO BÁSICO DEL HIBRIDISMO

El enfoque del hibridismo se basa en un conjunto de tres premisas claras. La primera y más básica: la efectividad de las instituciones públicas depende de su «hibridismo», es decir, de un equilibrio integrado entre tres modos (a veces contradictorios) de dirigir la acción administrativa. Éstos son:

*a.* La capacidad burocrática construida a partir de la contratación meritocrática, las normas profesionales, las carreras administrativas predecibles y bien remuneradas, y las estructuras organizativas coordinadas.

*b.* Las «señales del mercado», que informan de los costos y beneficios de las actividades públicas, facilitan la asignación de los recursos y proporcionan la «disciplina fiscal» que asegura que los fines de la administración sean consistentes con los medios que tiene disponibles.

*c.* La participación democrática «de base», que asegura que los fines administrativos reflejen las necesidades y los deseos de los ciudadanos co-

---

<sup>1</sup> Véase también Mayntz (2002).

munes, y que el proceso administrativo sea transparente y esté sujeto al control público.

Esta combinación tripartita podría concebirse como un «modelo trípode», que se podría representar gráficamente mediante el siguiente diagrama:

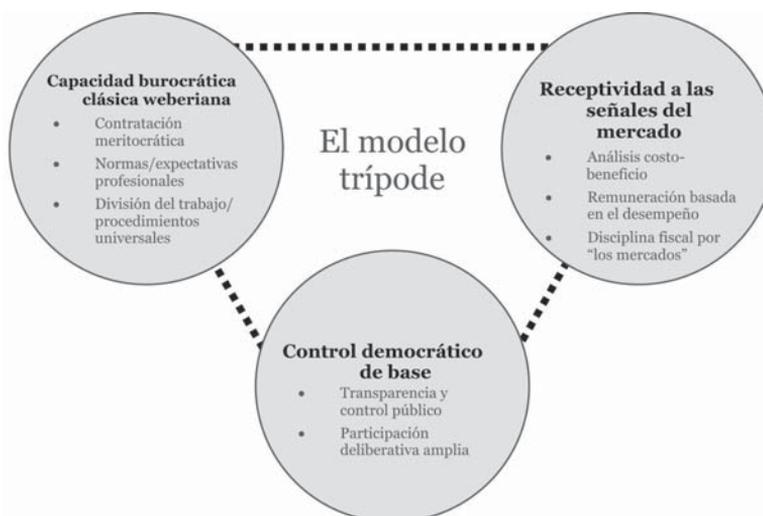


Figura 1. El «modelo trípode» de la administración pública.

La segunda afirmación es que, debido a que en las últimas tres décadas la reforma del Estado se ha concentrado fundamentalmente en evitar que se perciba como hegemónico el primer modo de control (la capacidad burocrática clásica), y para ello ha aumentado la importancia del segundo modo de control (la respuesta frente a las señales del mercado), se ha perdido el equilibrio necesario para conservar un hibridismo efectivo. Los esfuerzos excesivos por hacer que la administración imite a los mercados no sólo amenazan con reducir la capacidad burocrática, sino que conllevan sus propias irracionalidades e ineficacias intrínsecas.

A los Estados se les ha exigido que dejen de usar la organización administrativa pública para realizar tareas que podrían ejecutarse por empresas privadas. Aun cuando el objeto de su actividad es el suministro de servicios públicos y bienes colectivos, se ha aconsejado a los Estados que sometan a las organizaciones administrativas a disciplinas que se basen en valoraciones del desempeño que imiten a las de los mercados. El peso creciente de los mercados financieros internacionales en la determinación de las decisiones económicas nacionales y la aparición del neoliberalismo global como la doctrina determinante de la economía política internacional se traducen en fuertes restricciones a los posibles caminos que podría seguir

la reforma del Estado, especialmente en Latinoamérica. Los funcionarios de la administración que desearían experimentar con reformas que se basaran primordialmente en cualquier otra cosa que no fuera una mayor confianza en los mercados temen ser castigados por «los mercados» y, de hecho, a menudo lo son. Lo que se ha llamado en otro lugar «monocultivo institucional» (Evans 2002) es un poderoso impedimento al hibridismo.

Si una mayor confianza en los mercados se viera acompañada de una expansión igualmente enérgica del control democrático, puede que el problema fuera menos grave, pero desgraciadamente el control democrático tiende a ser respetado de manera retórica, en lugar de ejercido sustantivamente. El sistema electoral no aumenta el rango de opciones políticas disponibles para los líderes políticos, y la prerrogativa de elegir a los líderes no se refleja normalmente en una influencia democrática concreta dentro del proceso de adopción de decisiones (o en el proceso de la reforma del Estado). Aunque existen casos esperanzadores de influencia democrática profunda, no están lo suficientemente generalizados como para plantar cara a la tendencia general al desequilibrio entre los modos de control de la administración.

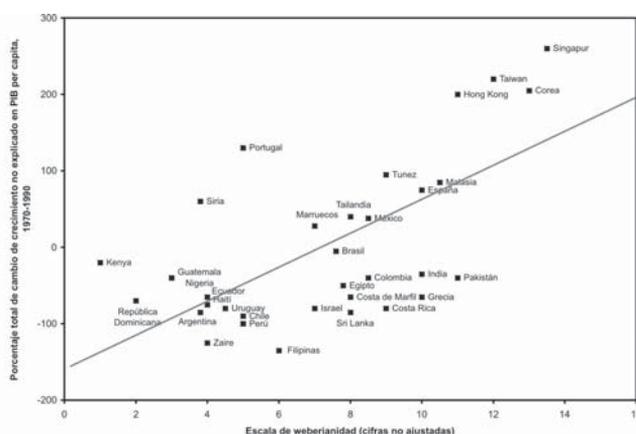
La última premisa con respecto al hibridismo se deriva directamente de las dos primeras. Con el propósito de asegurarse de que la actuación de las instituciones públicas reduzca la corrupción, mejore la provisión de bienes colectivos esenciales y genere un aumento del bienestar de los ciudadanos comunes, es esencial reequilibrar nuevamente los modos de control de la actividad administrativa. Ello implica una valoración más realista de la contribución de las señales del mercado, una mejor valoración de los beneficios que pueden conseguirse invirtiendo en la capacidad burocrática tradicional, y una búsqueda de métodos innovadores que aumenten la capacidad de los ciudadanos ordinarios de exigir el cumplimiento de la transparencia y el control público de la actividad administrativa.

En la exposición que se desarrolla en las siguientes páginas, se establecen primero los peligros de menospreciar el valor de la capacidad burocrática tradicional. Veremos los peligros de las falsas economías, que recortan la eficacia de las instituciones públicas, y también del fracaso en obtener los rendimientos potenciales de las inversiones económicas realizadas en capacidad burocrática, especialmente de la efectuada en intangibles. Se procederá después a explicar la necesidad que hay de una comprensión más compleja de la naturaleza de los mercados y de la importancia de no confundir las preferencias de las elites poderosas, defensoras del mercado, con las «señales del mercado», entendidas como indicadores valorativamente neutrales de la eficiencia. A estas dos explicaciones les seguirá un estudio de los retos y beneficios potenciales que se obtendrían de los esfuerzos por aumentar el control democrático de base. Por último, se reconsideran las propuestas básicas contenidas en el enfoque del hibridismo.

## EL MENOSPrecio DEL VALOR DE LA CAPACIDAD BUROCRÁTICA

A pesar de la arrogancia y las ineficiencias enormes que todos hemos visto aparecer en las jerarquías administrativas, es importante recordar cuán poderosos instrumentos pueden ser las burocracias para la consecución de fines públicos. De hecho, las consecuencias más perversas que se atribuyen a las organizaciones burocráticas son, en realidad, consecuencias de la ausencia de verdaderas estructuras y normas burocráticas.

Hace unos cuantos años, Jim Rauch y yo realizamos un simple ejercicio empírico. Usando un grupo de expertos, recopilamos datos en una muestra de países en vías de desarrollo acerca del grado en el cual las organizaciones esenciales de la administración económica se ajustaban a las características básicas de las auténticas burocracias, tal y como las identificaba originalmente Max Weber. Las características que debían observarse eran: si la contratación de los cargos públicos requería usar criterios meritocráticos impersonales; si aquellos contratados por las organizaciones administrativas podían esperar remuneraciones profesionales a largo plazo cercanas a las disponibles en el sector privado, siempre y cuando el desempeño fuera adecuado; y así sucesivamente con criterios similares. Encontramos que la escala «weberiana» era un fuerte pronosticador del crecimiento económico (Evans y Rauch 1999). Midiendo el PIB per cápita y las dotaciones iniciales de capital humano, se observaba que una mayor «weberianidad» resultaba en un estímulo para el crecimiento del PIB per cápita, al menos tan fuerte como cualquiera de los otros indicadores usados en los modelos tradicionales comparativos. El resultado de nuestro análisis se refleja gráficamente en la Figura 2.



**Figura 2. Gráfico de dispersión que muestra la relación entre la escala de weberianidad y el porcentaje de crecimiento en PIB per cápita no explicado**

Estos resultados no deberían interpretarse como una defensa del mantenimiento de las tradiciones administrativas escleróticas. En la mayoría de los países, el incremento de la capacidad burocrática muy probablemente implicará una reestructuración que los burócratas tradicionales considerarán bastante traumática. Lo que muestran estos datos es que los principios organizativos simples, diseñados para aumentar la cohesión y la coherencia de las instituciones públicas, pueden arrojar grandes dividendos para los objetivos económicos usuales.

En la muestra de países en desarrollo, los resultados potenciales de las inversiones en mejora de la capacidad burocrática son muy grandes. En términos básicos, una diferencia hacia arriba de medio punto en la desviación estándar de la escala weberiana produce un aumento del PIB del 26% entre 1970 y 1990 (tomando como variables de control el capital humano y el PIB per cápita). Igualmente, un aumento de la desviación estándar de un punto en la escala de weberianidad equivalía aproximadamente, para el año de 1965, al impacto equivalente a aumentar de 3 a 6 años los años promedio de educación de los que se partían (tomando como variable de control el PIB inicial per cápita). En resumen, estos resultados sugieren que, en la mayoría de los países, mejoras relativamente modestas en la capacidad burocrática equivalen a inversiones de decenas de miles de millones de dólares, y tal vez de cientos de miles de billones, en otras áreas.

De la hipótesis de que la inversión en capacidad burocrática se puede obtener una alta rentabilidad en proporción a su coste se deriva otra hipótesis: que la desinversión en capacidad burocrática puede tener costos más altos de los que generalmente se reconocen. Ello se hace particularmente obvio cuando se consideran los efectos institucionales de la desinversión. La interiorización, por parte de los funcionarios, de la creencia de que están desarrollando colectivamente un servicio valioso y de que las desviaciones de los estándares profesionales son moralmente inaceptables, son esenciales para la existencia de una organización burocrática efectiva. Las normas y las expectativas profesionales están detrás del compromiso que tienen los funcionarios individuales con el servicio público honesto, dedicado y efectivo, y se requiere un largo periodo de tiempo para poder construir las<sup>2</sup>. Si se destruyen esas normas y expectativas, se necesitan muchos años para poder reconstruirlas. Los programas de austeridad que recortan las expectativas de que el servicio público pueda ser fuente de una carrera profesional remuneradora se evalúan a veces simplemente en términos de ahorros salariales, olvidándose su impacto institucional. Cuando se descubre que la austeridad fiscal rara vez crea las bases suficientes para el crecimiento acelerado, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional,

---

<sup>2</sup> Véase Pelletier (2002).

al volver en años siguientes a los lugares en los cuales se había recortado radicalmente el gasto en las instituciones públicas, las encuentran corruptas e ineficaces, con caídas en espiral que son prácticamente imposibles de parar.

Las oportunidades perdidas de realizar inversiones de alta rentabilidad en aquellos intangibles que hacen que funcionen bien los servicios públicos son tan importantes como las pérdidas que producen los falsos ahorros. Sin desdeñar la importancia que tienen las expectativas profesionales de que las carreras administrativas sean remuneradoras en términos materiales, las estrategias de reforma del Estado deben también estimar la relevancia que tienen las recompensas intangibles en el establecimiento de un servicio público profesional. El reconocimiento y la estima pública pueden tener una importante función en el «paquete» de remuneraciones generales de los servidores públicos. Expandir esa parte del paquete de remuneraciones podría costar muy poco fiscalmente y produciría altos rendimientos en el desempeño de los funcionarios. Un breve ejemplo extraído del trabajo de Judith Tendler bastará para probar esta afirmación.

El noreste de Brasil no es precisamente famoso por tener instituciones públicas efectivas o por sus éxitos en materia de desarrollo. Sin embargo, a finales de los años ochenta, el Gobierno del estado de Ceara instauró un programa de salud pública (Programa de Agentes de Saúde – PAS) del que se beneficiaron eventualmente 850.000 familias, y que ayudó a triplicar la cobertura de vacunación y a reducir la mortalidad infantil en un 36% (Tendler y Freedheim 1994; Tendler 1997)<sup>3</sup>. La espina dorsal del programa la constituían unos 7.000 «agentes de salud», sin educación médica formal, a los que se les pagaba solamente el salario mínimo. Una buena parte del secreto del éxito de este programa reside en su atención meticulosa a los aspectos intangibles del establecimiento de un servicio público efectivo.

La creación de un espíritu de cuerpo y un sentido de «vocación» entre los agentes de salud fue fundamental para conseguir altos niveles de desempeño. Se les hizo sentir que se les valoraba como profesionales, y los funcionarios de elite y el público en general reconocían su contribución al bienestar de sus comunidades. El gobierno del Estado propagó con insistencia una imagen positiva del programa en los medios de comunicación. La selección de los agentes de salud implicaba desplazarse a pequeñas comunidades, y el honor que suponía ser seleccionado se recalca insistentemente.

Los que eran seleccionados respondían frente a esas expectativas. Como expresó un agente de salud: «Estaba dispuesto a irme y buscar un trabajo en São Paulo. Ahora, amo mi trabajo y nunca me iría ni abandonaré mi

---

<sup>3</sup> Véase Evans (1997b).

comunidad» (Tendler y Freedheim 1994, p. 1776). El compromiso de los agentes de salud se tradujo en un mejor desempeño laboral y en la prestación de un servicio efectivo. La estima que profesaban las comunidades por sus altos niveles de desempeño mejoró aún más su estatus e incrementó su remuneración intangible. En resumen, la inversión en intangibles generó un círculo *virtuoso* de rendimientos crecientes, como el que ilustra la Figura 3.



Figura 3. El círculo virtuoso de las recompensas intangibles.

Desde el punto de vista fiscal, la relación entre inversión y rentabilidad del programa difícilmente podría haber sido más alta. El coste total del programa fue de sólo dos dólares estadounidenses per cápita. Aun definiendo «rentabilidad» en términos estrictamente económicos, las reducciones de los índices de mortalidad y morbilidad generan obviamente aumentos en la productividad per cápita. Si la relación total entre inversión y crecimiento de los ingresos locales se comparara sistemáticamente con otros esquemas que dotan de cientos de millones de dólares en subsidios a empresas transnacionales a cambio de unas cuantas docenas de empleos locales, y que son siempre fuertemente apoyados por los organismos financiadores, se ve que incluso los análisis económicos más convencionales tendrían dificultades para poder negar el valor que tiene la inversión en elementos intangibles a fin de conseguir un servicio público efectivo.

Este ejemplo también muestra el lado negativo potencial que presenta la insistencia ideológica actual en que los esfuerzos de los funcionarios administrativos producen casi inevitablemente resultados inferiores a aquellos que podrían obtenerse a través de los mecanismos del mercado. Si la

creencia de la ciudadanía, en su conjunto, en que el «servicio público» es una profesión honrosa y valiosa se convierte en un elemento importante de la remuneración profesional a largo plazo para el personal administrativo, convertir las señales del mercado en una campaña ideológica puede, por tanto, recortar las estructuras normativas que mantienen la eficacia administrativa. Puede incluso legitimar involuntariamente la corrupción, al transmitirse la idea de que, como principio general, la maximización individual de las recompensas materiales debe valorarse por encima de las normas tradicionales de servicio público.

Una vez más, merece la pena reiterar que ninguno de estos argumentos deberían considerarse una excusa para proteger a las burocracias que no son útiles para la sociedad. Elogiar constantemente a burócratas ineficaces y corruptos no es una inversión en intangibles, y proteger sus remuneraciones profesionales a largo plazo crea unas expectativas equivocadas en los otros funcionarios de la administración. Preservar las rígidas normas administrativas que impiden la provisión efectiva a la sociedad de bienes colectivos es un flaco servicio a los futuros servidores públicos, que trunca su capacidad de asegurarse las remuneraciones intangibles que provienen del aprecio de la comunidad.

Los argumentos a favor de incrementar la capacidad burocrática son argumentos a favor de un programa para una «nueva gestión pública» que puede representar una amenaza para los recomendados habituales que trabajan en la administración pública, pero que precisa y esencialmente propone que se debe realizar un esfuerzo por aumentar la capacidad burocrática<sup>4</sup>. Al final, construir capacidad burocrática no es en ningún caso una estrategia conservadora. Requiere un pensamiento más innovador y una mayor determinación para introducir cambios que el que encarnan las estrategias que buscan acrecentar la confianza en el mercado.

## LOS PELIGROS DE CONFIAR EXCESIVAMENTE EN LAS SEÑALES DEL MERCADO

Las tendencias hacia el desequilibrio que aparecen cuando se menosprecian los rendimientos potenciales producto de la mejora de la capacidad burocrática tradicional se ven reforzadas por una tendencia a sobrevalorar, o no comprender adecuadamente, qué tipo de confianza en las señales del mercado o de imitación de sus mecanismos puede contribuir a mejorar la eficacia de las instituciones públicas. Esa sobrevaloración nace de varios lugares, pero mi atención se centrará en dos de ellos. El primero es que los administradores públicos encargados de establecer las políticas públicas

---

<sup>4</sup> Véase Barzelay (2001). Merece la pena destacar a este respecto los esfuerzos de Luis Carlos Bresser Pereira en Brasil. Véase Gaetani (2002).

tienen a menudo una comprensión de cómo funcionan los mercados que ya está superada. Se ignoran en gran parte la complejidad de la economía moderna y las implicaciones que tiene esa complejidad para las políticas del desarrollo<sup>5</sup>. El trabajo de Stiglitz, por un lado, y el de North, por otro, nos advierten acerca de cuán esencial es intentar formular las políticas de reforma estatal a partir de la teoría económica moderna, y no con una versión arcaica y simplista.

El segundo lugar del que emana esa sobrevaloración sería que lo que se nos dice que es valorar las «señales del mercado» frecuentemente no tiene nada que ver con eso: lo que pasa es que se le da un mayor peso a las preferencias interesadas y egoístas de poderosos actores del mercado, a expensas de otros ciudadanos para quienes es más difícil poder presentar sus preferencias como «señales del mercado». Los datos de la International Country Risk Guide (ICRG; Guía Internacional de Riesgos por Países, que se usan comúnmente para juzgar el desempeño de los Estados en el Sur Global, ilustran bien este problema.

La teoría económica moderna deja atrás los fáciles y más simples modelos de equilibrio óptimo de tiempos anteriores. Las fallas de coordinación son ahora una preocupación central. Los equilibrios son múltiples y, por tanto, las soluciones lineales simples pueden terminar produciendo resultados gravemente subóptimos<sup>6</sup>. Ello es cierto incluso para los mercados de bienes de consumo tradicionales. Esta perspectiva se ha validado ampliamente en la práctica y también en la teoría. La reciente y triste experiencia del estado de California es un buen ejemplo. Aquellos a cargo de reemplazar los controles administrativos con señales del mercado con respecto al suministro de energía eléctrica creyeron aparentemente que para un bien de consumo simple y homogéneo, como es la electricidad, la construcción de un mercado que consiguiera una distribución eficiente y con costos mínimos era una tarea sencilla que podía lograrse rápidamente con una supervisión relativamente pequeña. Como descubrieron los ciudadanos de California para su desgracia, nada podría haber estado más lejos de la realidad. Con un estado que debe miles de millones de dólares a las compañías generadoras de electricidad, y unas cuentas de electricidad disparadas, California está comenzando a valorar, aunque no la entienda bien del todo, la complejidad que se requiere para construir un mercado y el peligro de ignorarla.

Las ideas de Douglas North sobre el «nuevo institucionalismo» van aún más lejos. El análisis histórico de North (1981; 1986; 1990) deja claro que la dirección en la cual operan los mercados depende del contexto institucional

---

<sup>5</sup> Cfr. Easterly (2001).

<sup>6</sup> Véase Hoff (2002); Hoff y Stiglitz (2001)

más amplio en el que se encuentran integrados<sup>7</sup>. Desde una perspectiva como la de North, las instituciones públicas y los mercados son gemelos siameses. North da relevancia a una noción simple que fue esencial para Adam Smith y que sigue siendo una presunción fundamental (pero implícita demasiado a menudo) del análisis neoclásico posterior: los mercados requieren una combinación de instituciones autoritarias formales e informales, o sino no funcionan. El mercado y las instituciones necesitan de la fuerza recíproca del otro para poder prosperar.

El institucionalismo de North se encuentra también ampliamente corroborado por la experiencia práctica reciente. Las expectativas simplistas de que los mercados por sí mismos, sin tener en cuenta el carácter del entorno institucional, conseguirían lograr la eficiencia distributiva y ofrecer una mayor productividad y un aumento general de la producción en la antigua Unión Soviética, demostraron ser un cruel engaño<sup>8</sup>. Incluso en Estados Unidos, la estructura institucional que permitió que los mercados funcionaran efectivamente requirió una atención más explícita de lo que la mayoría ha dado por asumido. Los escándalos económicamente gravosos de empresas como Enron y WorldCom han obligado a que hasta los defensores de la filosofía del mercado, como Estados Unidos, reconozcan los resultados perversos que se pueden dar cuando se erosionan las normas informales y las instituciones públicas fracasan en su intento de castigar a los actores poderosos del mercado, al menos cuando esas instituciones no son capaces de supervisar la calidad de la información que esos actores ofrecen a otros actores en el mercado. El énfasis en el papel de las señales del mercado con el propósito de constreñir las actividades de las instituciones públicas debe acompañarse de un énfasis similar en el papel central que tienen las instituciones públicas para el control de los actores privados del mercado<sup>9</sup>.

Permitir que las preferencias egoístas de los actores poderosos del mercado terminen sustituyendo a las señales del mercado es más un problema político que institucional, pero es también sintomático de los peli-

---

<sup>7</sup> Los «marcos institucionales» de North (1990, 107) son análogos a lo que los sociólogos podrían llamar un «orden normativo». Incluyen explícitamente normas informales y costumbres junto con reglas y procedimientos formales. Su alcance va más allá de garantizar los derechos de propiedad castigando el uso de la fuerza y el fraude.

<sup>8</sup> Cfr. King (2002).

<sup>9</sup> Hasta en casos considerados como exitosos, los aumentos extraordinarios en la «orientación hacia el mercado» de las funciones administrativas no han superado necesariamente los problemas descritos por North. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, donde tuvo lugar entre mediados de los ochenta y principios de los noventa una reestructuración gigantesca de la administración, en la que se privatizaron muchas empresas estatales y se desreguló la economía, Hazeldine (1996) argumenta que uno de los resultados fue un aumento de los costos de transacción y que los resultados macroeconómicos eran variables (Hazeldine 1997). Hay, naturalmente, algunas valoraciones más optimistas, por ejemplo, Scott (2001).

gros de permitir que las señales del mercado se conviertan en el árbitro exclusivo de las decisiones administrativas. Los datos de la ICRG, que se usan ampliamente para juzgar el desempeño comparativo de los Estados del Sur Global, proporcionan un interesante ejemplo<sup>10</sup>. El propósito de las listas de la ICRG es ser un indicador objetivo acerca de si las instituciones públicas proporcionan el tipo de bases institucionales que son necesarias para la operación eficiente de los mercados, en lo que sería un análisis institucional inspirado por North. Sin embargo, pueden interpretarse también como un «concurso de belleza», que permite que los consultores empresariales internacionales (que parecen proporcionar la mayoría de las evaluaciones solicitadas por el Servicio de Riesgos Políticos para construir la ICRG) indiquen qué países se ajustan peor a las preferencias políticas de las empresas para las que trabajan estos consultores.

Los hallazgos de la investigación reciente de Mick Moore y sus colaboradores en IDS apoyan esta última interpretación (Moore, Leavy et al. 1999; Houtzager y Moore 2003). Moore y sus colaboradores, que estaban interesados en la capacidad relativa de los países pobres para proporcionar un mayor bienestar a sus ciudadanos, estudiaron como variables de control las restricciones impuestas en los niveles de ingreso. Calcularon el desempeño de cada país en el suministro de bienestar según el índice de desarrollo humano, usando como variable de control el PIB per cápita, y llamaron al indicador Relative Income Conversion Efficiency (RICE; Eficiencia en la Conversión del Ingreso Relativo). Para su sorpresa, encontraron que una mejor puntuación en los indicadores de la ICRG estaba negativamente correlacionada con el RICE. Ello indicaría que los países que intentan con más empeño cumplir con las preferencias de los evaluadores de la ICRG son menos capaces de construir las instituciones necesarias que responderían a las necesidades de sus ciudadanos más pobres. Si los indicadores de la ICRG reflejan las «señales del mercado», muestran una versión muy particular de esas «señales», que corresponden a las de un grupo de intereses a expensas de otros.

---

<sup>10</sup> Los puntajes del ICRG se realizan por el Grupo PRS (<http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html>). Para una descripción de los métodos que se usan para calcular el puntaje compuesto a partir de cinco variables del ICRG, véase Moore, Leavy, Houtzager y White (1999).

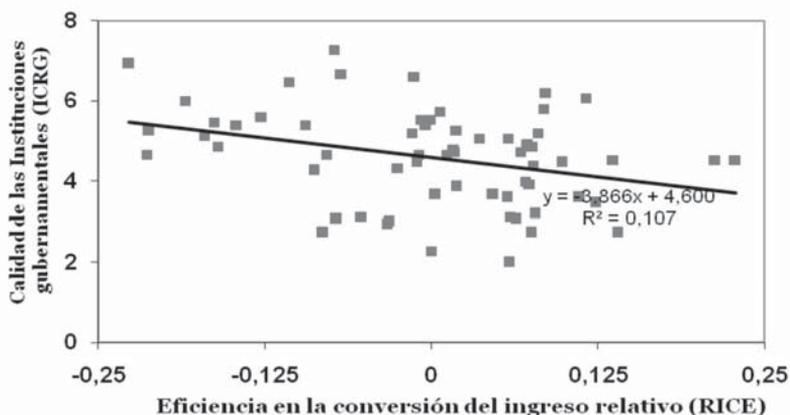


Figura 4. Calidad de las instituciones gubernamentales (ICRG) medida por eficiencia en la conversión del ingreso relativo (RICE).

Al final, el problema no es que la administración pública preste atención a las «señales del mercado». El problema es que las «señales del mercado» son un conjunto complejo y engañoso de indicadores. Si prestar atención a dichas señales se define como establecer estructuras institucionales que conecten el suministro de bienes colectivos con las preferencias de los ciudadanos y usuarios, por un lado, y con la escasez relativa de las distintas clases de recursos, por otro, estamos ante una estrategia magnífica para mejorar el desempeño de las instituciones públicas. Excelescentes ejemplos de los beneficios que pueden lograrse prestando atención a las «señales del mercado» en este sentido pueden encontrarse observando el sistema de autobuses de las ciudades brasileñas de Curitiba y Porto Alegre<sup>11</sup>. Ambos sistemas son un modelo de eficiencia y ganadores de premios internacionales, capaces de proporcionar un nivel superior de transporte colectivo. Operan los dos gracias a empresas privadas que buscan beneficios. Sin embargo, en ambos casos se requirieron estructuras institucionales cuidadosamente creadas y dirigidas a alinear los incentivos de las compañías operadoras con las necesidades y los intereses de largo plazo de los consumidores a los cuales sirven.

Al igual que la capacidad burocrática, las señales del mercado son un elemento esencial para controlar y dirigir las actividades de la maquinaria administrativa del Estado. Y al igual que ocurría con la capacidad burocrática, la eficacia de las señales del mercado depende de la estructura institucional a la que éstas se incorporen. No obstante, ni la capacidad burocrática ni las señales del mercado pueden suministrar una verdadera

<sup>11</sup> Para un resumen de la estructura institucional en el caso de Curitiba, véase Evans (2000).

reforma del Estado en ausencia del tercer elemento de las formas administrativas híbridas: un control democrático de base extremadamente activo.

## LOS RETOS DE CONSTRUIR UNA «TERCERA PATA» PARA EL TRÍPODE

Las valoraciones optimistas de la «tercera ola» de la democratización nos sugerirían que podíamos dar por descontado el fortalecimiento de la «tercera pata» del hibridismo<sup>12</sup>. En la medida en que las elecciones se contemplan cada vez más como la única forma legítima internacionalmente de transferir el poder político, los regímenes no electorales van haciéndose escasos. A su vez, el concepto de «participación» se ha convertido en un «mantra» hasta para instituciones como el FMI y el Banco Mundial<sup>13</sup>. De hecho, hay bastantes cosas que aplaudir en la reciente evolución de las instituciones. Las elecciones y los derechos civiles son pilares esenciales para la construcción de un control de base efectivo, y el hecho de que incluso las instituciones tecnocráticas reconozcan el valor de la participación abre posibilidades adicionales para un hibridismo equilibrado. No obstante, sería peligrosamente prematuro asumir que el control democrático de base está firmemente asentado como un elemento efectivo de las administraciones estatales contemporáneas.

Si bien las transferencias electorales del poder son hoy la norma en un conjunto de países cada vez más numeroso, es igual de evidente que celebrar elecciones regulares y mantener, al menos, una protección nominal de los derechos civiles no es suficiente para generar una discusión pública que tenga relevancia auténtica en la valoración de los fines para el desarrollo o en la asignación de los recursos colectivos.<sup>14</sup> La tendencia creciente hacia una versión «vacía» de la democracia en el Sur (Yusuf y Stiglitz 2001, 249) exige una respuesta institucional más seria. Un aforismo atribuido a Adam Przeworski resume el problema: «A la gente se le permite votar, pero no se le permite elegir».

En casos en los que el control democrático de base ha sido exitosamente implantado los resultados han sido muy prometedores. Los experimentos con formas de «presupuesto participativo», que en algunos casos (como en Kerala, India) han transferido a la ciudadanía la responsabilidad de hasta el 40% del presupuesto previsto, han demostrado que los mecanismos democráticos pueden ser efectivos para mejorar la calidad de la asignación

<sup>12</sup> Véase Huntington (1991; 1997).

<sup>13</sup> Según Kanbur y Squire (2001, 215), los «encargados del desarrollo han llegado al consenso de que la participación de los presuntos beneficiarios mejora la ejecución del programa». Incluso al nivel más agregado de la ejecución de préstamos, «la 'apropiación' ha demostrado ser un factor clave para el éxito o el fracaso de los préstamos para el ajuste estructural».

<sup>14</sup> Véase Bertucci (2002).

de recursos. Estos experimentos no son únicamente eficientes en el sentido de aumentar el nivel de correspondencia real entre los gastos públicos y las necesidades sentidas por la ciudadanía, sino que obligan también a incrementar la transparencia y el control público de la actividad. A la vista de los resultados obtenidos hasta la fecha por el resto de instrumentos anticorrupción, los procedimientos democráticos deliberativos para la asignación de recursos pueden acabar resultando la mejor y más práctica forma de enfrentarse al problema ubicuo de la corrupción.

Hay otros dos importantes beneficios que se obtienen al reforzar la pata democrática del trípode. El primero es que la participación democrática probablemente generará otras iniciativas normativas. El aumento del sentimiento ciudadano de que éstos tienen algún control real sobre la asignación de recursos públicos aumenta también su grado de identificación con las instituciones públicas y valoriza la idea de «servicio público». De hecho, el control deliberativo democrático puede ser la única manera para conseguir que se produzca una «apropiación» suficiente de las instituciones y los programas públicos por el público que permita legitimar los mayores niveles de presión fiscal que son necesarios para escapar de las crisis fiscales que actualmente invaden todas las instituciones públicas (en el Norte y en el Sur). El segundo beneficio sería que la insistencia en un control democrático de base sería probablemente el mejor seguro contra los esfuerzos por aumentar la capacidad burocrática que condujeran inadvertidamente a una nueva coronación de los mecanismos burocráticos legalistas que congelan la innovación.

Algunos se preocuparán y pensarán que un movimiento a favor de reequilibrar el programa de reforma estatal mediante un aumento del control democrático de base puede llevar a un peligroso desconocimiento de las reglas básicas de la eficiencia, y que la prudencia fiscal y los cálculos de costo-beneficio pueden evaporarse en medio de un enardecimiento populista. En la realidad, con las limitaciones estructurales que impone la nueva economía política global, ese resultado es muy improbable.

Salvo que colapsen los mercados financieros internacionales, el poder de la pata del trípode de la administración moderna que representa a las señales del mercado (o que las imita) está bastante asegurado. Tanto la hegemonía ideológica de los economistas modernos (dentro y fuera de la administración) como el poder incuestionable de los mercados financieros internacionales aseguran en el triunvirato la preeminencia continua del lado de las señales del mercado. La reciente ascensión de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil es una buena prueba de ello. A pesar de que es el presidente de un partido que se vanagloria de ser un paladín del control democrático de base, y que además tiene sus orígenes en tendencias ideológicas marxistas y «antiimperialistas», al menos parcialmente, la

nueva administración dejó claro que no tenía más elección que seguir la tradicional prudencia fiscal.

Teniendo en cuenta las grandes ventajas y las pocas desventajas de fortalecer el control democrático, la pregunta es: ¿cuáles son los obstáculos? Uno de los obstáculos supuestos, que *no* parece estar apoyado por ninguna prueba empírica, sería la falta de voluntad de los ciudadanos comunes para dedicar su tiempo a la deliberación democrática<sup>15</sup>. Sin embargo, es obvio que los grupos privilegiados que no tienen problemas para acceder a los legisladores y administradores públicos, con independencia de cuales sean los procedimientos democráticos ordinarios, tienen poco que ganar de la institucionalización de una democracia deliberativa robusta e incluyente. Al contrario, es probable que se opongan a los procesos deliberativos, porque esas oportunidades aumentan la posibilidad de que las instituciones públicas atiendan los intereses de los ciudadanos comunes, que inevitablemente compiten, al menos parcialmente, con los de las elites.

Un caso más interesante es el de los funcionarios estatales. Por un lado, fortalecer la democracia puede ser la única forma de preservar la asignación de recursos a las instituciones públicas de las cuales dependen para ganarse la vida (Evans 1997a). Por otro, los funcionarios públicos padecen notablemente de elitismo, ya sea sólo por su debilidad hacia las formas tecnocráticas de decisión. Amartya Sen (1999, 79) observa inteligentemente que «la búsqueda democrática del acuerdo o del consenso puede ser extremadamente confusa, y muchos tecnócratas están ya suficientemente disgustados por su propia confusión, lo que les lleva a anhelar alguna fórmula maravillosa que simplemente les dé soluciones hechas ‘correctas’». Al final, la burocracia estatal podría terminar siendo fundamental por sí misma para inclinar la balanza a favor de la pata democrática del trípode (o para que ello no ocurra).

## CONCLUSIÓN: LAS DIFICULTADES Y LA PROMESA QUE ENCIERRA RECAPTURAR EL HIBRIDISMO

Recapturar el hibridismo no será fácil. El análisis presentado aquí sugiere que hay poderosas razones ideológicas y estructurales por las cuales el trípode se ha desequilibrado y permanecerá probablemente así. Sin embargo, este análisis también presenta algunas reglas de bolsillo que pueden favorecer el reequilibrio. No debemos permitir que los prejuicios ideológicos acerca de la naturaleza de las instituciones públicas o una in-

---

<sup>15</sup> Sobre este punto, véanse Abers (2000); Baiocchi (2001); Fung y Wright (2003); Isaac (2000); Isaac y Heller (2003).

mensa pereza metodológica perpetúen el presente menosprecio por los beneficios que tiene crear capacidad burocrática clásica. Es importante un mayor reconocimiento de los grandes rendimientos potenciales que podrían obtenerse de las inversiones de bajo costo en recompensas intangibles, que son una parte esencial del paquete de remuneración total de los servidores públicos. Al mismo tiempo, debemos sospechar de las fórmulas simplistas de construcción de los mercados, que ignoran las complejidades del análisis económico moderno y conciben los mercados como separados de la matriz institucional de las sociedades en las que operan. Por último, para el «nuevo gestor público» el más grande de los desafíos, aunque también el más productivo potencialmente, es encontrar formas de colaborar en la construcción de mecanismos para el control democrático deliberativo.

La «conclusión última» es clara. Sin un mejor equilibrio entre organización administrativa, participación democrática y señales del mercado, es improbable que las administraciones públicas del Sur Global sean capaces de superar los retos colosales que enfrentan en nuestros días. La batalla por reequilibrar el programa de reforma del Estado dependerá, sobre todo, de la imaginación y la determinación de aquellos que comprendan mejor los dilemas que presentan las reformas «en el terreno de la práctica»<sup>16</sup>.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abers, Rebecca (2000). *Inventing Democracy: Grassroot Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Reiner.

Baiocchi, Gianpaolo (2001). «Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». *Politics & Society* 29(1), 43-72.

Barzelay, Michael (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.

Bertucci, Guido (2002). «The Role of Decentralized Governance in Fostering the Participation of Minorities». Ponencia presentada en el VII *International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development*, Lisboa, Portugal.

Easterly, William (2001). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.

Evans, Peter (2005). «The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory». En Victor Nee y Richard Swedberg

---

<sup>16</sup> Merece la pena observar que los miembros de grupos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que poseen experiencia «sobre el terreno» y comprensión teórica de las cuestiones afectadas por la reforma del Estado, son aquellos que se encuentran en la mejor posición para suponer una diferencia en la lucha por construir el «trípode» más equilibrado que se necesita para un verdadero hibridismo.

- (eds.). *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (2002). «Beyond 'Institutional Monocropping': Institutions, Capabilities, and Deliberative Development». Manuscrito no publicado. La versión más reciente sería (2004). «Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 30-52, cuya traducción puede leerse en este volumen.
- \_\_\_\_\_ (2000). «Sustainability, Degradation and Livelihood in Third World Cities: Possibilities for State-Society Synergy». En Pamela S. Chasek (ed.). *The United Nations and the Global Environment in the 21st Century: From Common Challenges to Shared Responsibilities*. Tokyo: UNU Press.
- \_\_\_\_\_ (1997a). «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization». *World Politics* 50(1), 62-87.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1997b). *State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development*. Berkeley, CA: UC Berkeley International and Area Studies Publications [Research Series, no. 94].
- \_\_\_\_\_ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Evans, Peter y James Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review* 64, 748-765.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Gaetani, Francisco (2002). «Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998». Ponencia presentada en el VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development, Lisboa, Portugal.
- Hazeldine, Tim. (1997). «Is There an Alternative Approach?» *Business Reporting: A New Zealand Guide to Financial Journalism*. Wellington, N.Z.: Allan Lee (ed.), Journalists Training Organization.
- \_\_\_\_\_ (1996). «The New Zealand Economic Revolution after 10 Years». *Working Paper no. 161, Auckland, N.Z.: Department of Economics, Auckland Business School, University of Auckland*.
- Hoff, Karla (2000). *Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development*. Conferencia anual del Banco Mundial sobre *Development Economics*, The World Bank.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz (2001). «Modern Economic Theory and Development». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Houtzager, Peter y Mick Moore (2003). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Huntington, Samuel (1997). «After Twenty Years: The Future of the Third Wave». *Journal of Democracy* 8(4), 3-12.
- \_\_\_\_\_ (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Isaac, Thomas M. (con Richard Franke) (2000). *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*. Nueva Delhi: Left Word Books.

- Isaac, Thomas M. y Patrick Heller (2003). «Decentralization, Democracy and Development: The People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001). «The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- King, Lawrence (2002). «The Emperor Exposed: Neoliberal Theory and Demodernization in Postcommunist Society». Manuscrito no publicado.
- Mayntz, Renate (2002). *National States and Global Governance*. VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development, Lisboa, Portugal.
- Moore, Mick, Jennifer Leavy et al. (1999). *Polity Qualities: How Governance Affects Poverty*. Washington, D.C.: The World Bank. <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/dfid/moore.pdf>.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1986). «The New Institutional Economics». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 230-37.
- \_\_\_\_\_ (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Pelletier, Jacques (2002). «The Impact of Values: A Human Resources Perspective». Ponencia presentada en el VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development, Lisboa, Portugal.
- Rauch, James y Peter Evans (2000). «Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics* 75, 49-62.
- Scott, Graham (2001). «Managing Governments for Better Performance and Results». Ponencia presentada en el seminario sobre *Financial Management and Accountability*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Villa Lubin, Roma, Italia.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Tendler, Judith y Sara Freedheim (1994). «Bringing Hirschman Back In: A Case of Bad Government Turned Good». *World Development* 22(12), 1771-1791.
- Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz (2001). «Development Issues: Settled and Open». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers in Development Economics: The Future in Perspective*. New York: Oxford University Press [World Bank].