

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 recientemente¹.

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

¹ 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 Mundo².

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 presa³. 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

² 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.)

³ 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»⁴. 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,

⁴ 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»⁵ ha producido la versión predominante y más conocida de la visión neoutilitarista del Estado⁵. 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-

⁵ 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 llevasen 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»⁶ 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»⁷. 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

⁶ Cfr. Hirschman (1989).

⁷ 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 autonomía⁸. 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 sociedad⁹.

* 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.)

⁸ Cfr. Rueschemeyer y Evans (1985).

⁹ 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 régimen¹⁰.

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

¹⁰ 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 neoclásica¹¹ 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 Sussex¹². 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-

¹¹ Véase, por ejemplo, Jones y Sakong (1980).

¹² 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 industria¹³.

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.)

¹³ 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 mercado¹⁴.

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-

¹⁴ 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 Taiwán¹⁵. 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.

¹⁵ 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 inicial¹⁶.

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 «cleptopatrimentalismo» 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 lúcidos¹⁷. Las diferencias entre la organización que descri-

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 transformación¹⁸. 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»¹⁹. 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

¹⁸ Véanse Schmitter (1971); Schneider (1987a, 45).

¹⁹ Véanse Martins (1985); Willis (1986).

de préstamos de inversión a largo plazo²⁰, 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 propuestas²¹.

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

²⁰ 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.

²¹ 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 Este²². 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 clase²³. 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 doméstico²⁴. 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»²⁵ 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

²² Véase Hagopian (1986).

²³ 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).

²⁴ Véanse Evans (1987); Stallings (1990).

²⁵ 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 eficientes²⁶. 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

²⁶ 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 proyectos²⁷. 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 Ejecutivo para Industria Automovilística* (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 arraigada²⁸. 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-

²⁷ Véase Evans (1981).

²⁸ 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 desean²⁹.

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-

²⁹ 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 comparado¹ 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 propiedad².

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 smithniana³. Los estudios de caso sobre la «búsqueda de rentas propias»^{*} 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 económico⁴. 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

¹ Véase, por ejemplo, Polanyi [1944] (1957).

² 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.

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

^{*} Véase nota del traductor, p. 34 y capítulo 1 de este libro en general. (N. del T.)

⁴ 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 mercado⁵. 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

⁵ 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 caso⁶, mientras que los sociólogos se han concentrado más en el análisis comparado entre naciones⁷. 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 crecimiento⁸.

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»⁹. 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.)

⁶ Por ejemplo, Stepan (1978); Waterbury (1983).

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

⁸ Véase Crowley et al. (1998).

⁹ 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 conclusión¹⁰. 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 tiempo¹¹. 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

¹⁰ 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).

¹¹ 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 importante¹². 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 cápita¹³.

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

¹² 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.)

¹³ 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 weberianas¹⁴. 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

¹⁴ 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 cargo¹⁵. 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 plazo¹⁶.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 privada¹⁷. 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 globales¹⁸.

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

¹⁸ 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 conexión¹⁹.

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

¹⁹ 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»²⁰ 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»²¹. 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 ellos²². 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

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

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

²² 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 riesgos²³.

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 muestra²⁴.

Las evaluaciones de los expertos se estructuraron a través de un cuestionario de respuesta cerrada²⁵. 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 ellos²⁶. 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-

²³ Véase Rauch y Evans (1999, 8-9).

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

²⁵ 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.

²⁶ 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 administrativos²⁷.

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 1990²⁸.

Se usaron diez preguntas para crear lo que llamamos la «escala de weberianidad»²⁹. 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 general³⁰. 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

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

²⁸ 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.

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

³⁰ 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 existentes³¹. 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-

³¹ 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:

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

La forma estandarizada de la ecuación es:

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

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.

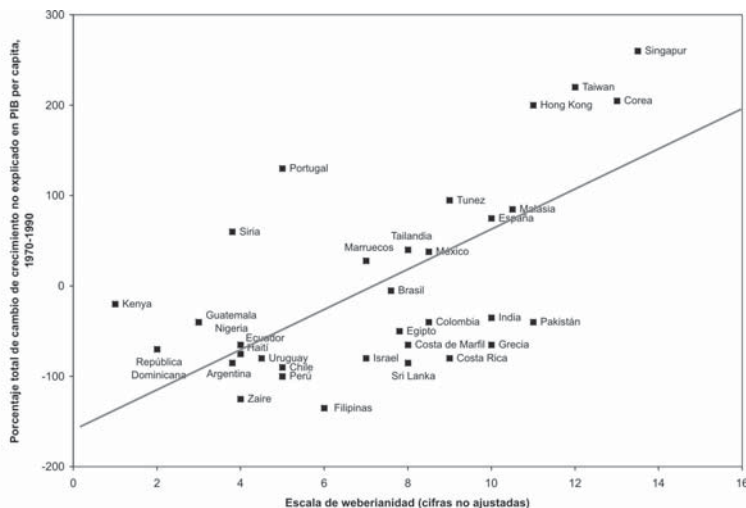


Figura 1. Gráfico de dispersión que muestra la relación entre la escala de weberianidad y el porcentaje de crecimiento en PIB per cápita no explicado.

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.

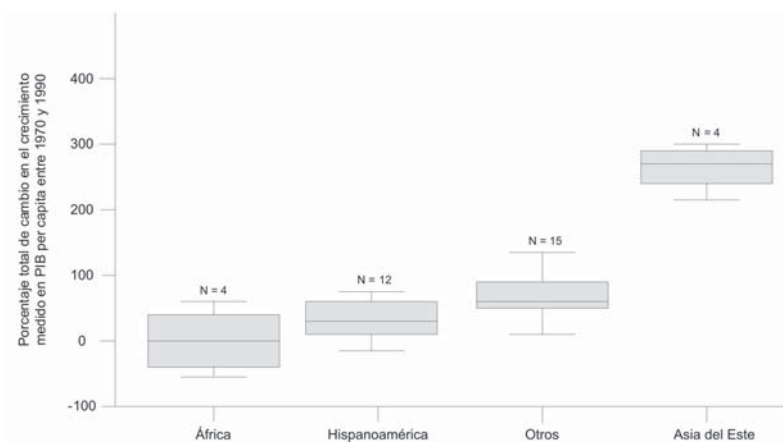


Figura 2. Gráfico de cajas, que muestra el crecimiento del PIB per cápita por región entre 1970 y 1990.

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.

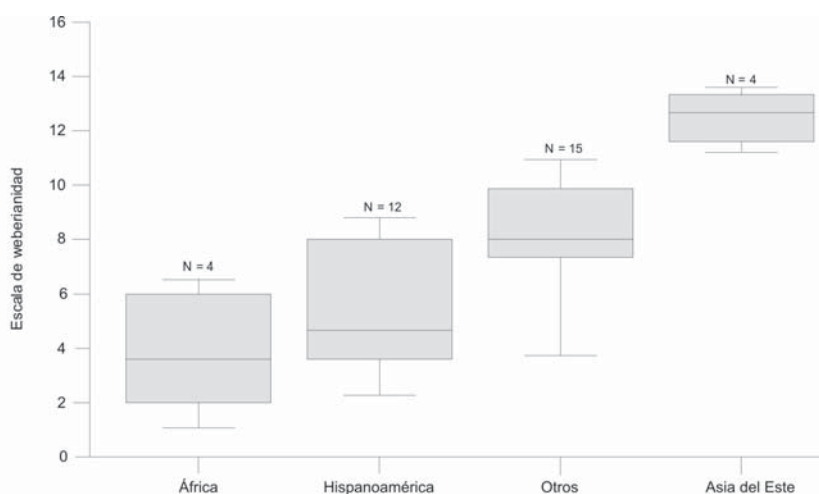


Figura 3. Gráfico de cajas, escala de weberianidad por región.

* 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)³².

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 ² 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)

³² 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 ^a	35	34 ^a
R ² ajustado	0,343	0,373	0,529	0,521

Nota: números entre paréntesis son valores t.

^a 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 R² 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 R² ajustado³³. 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 R² ajustado aumenta significativamente de nuevo³⁴. 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 R² 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 R², más adecuada es la variable. (N. del T.)

³³ 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).

³⁴ 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 ^a
R ² ajustado	0,400	0,381	0,392	0,429	0,434

Nota: números entre paréntesis son valores t.

^a 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 inversión³⁵, tiene sentido estudiar los

efectos de la weberianidad en los niveles de inversión y también en las tasas de crecimiento³⁶. 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)³⁷.

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-

³⁵ Cfr. Firebaugh (1992, 125).

³⁶ 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.

³⁷ 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 aquí³⁸. 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 Este³⁹.

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 posibles⁴⁰.

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.

³⁸ 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.

³⁹ Por ejemplo, Chang, Park y Yoo (1998).

⁴⁰ 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 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 organismo? (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 ^a	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>^a 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 ($p < 0,001$).</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: Economic 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 Nettl¹, 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.)

¹ 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 negasen². 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.)

² 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»³, 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.)

³ 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 transnacionales⁴.

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 rápido⁵.

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 nacionalmente⁶. 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

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

⁵ Véase Wade (1996a, 60-88).

⁶ 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 Estados⁷. 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 capital⁸.

⁷ Véase Block (1996).

⁸ 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 lógica⁹.

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)¹⁰. 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 globalización¹¹. 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.)

⁹ Véase Katzenstein (1985).

¹⁰ Véase Bairoch y Kozul-Wright (1998).

¹¹ 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).

