

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Desarrollo Económico
Revista de Ciencias Sociales

Buenos Aires,

Vol. 35 N° 140,

enero-marzo 1996

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

EL ESTADO COMO PROBLEMA Y COMO SOLUCION*

PETER EVANS**

Las teorías sobre el desarrollo posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que surgieron en las décadas del '50 y el '60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerarla industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización. La experiencia de las décadas posteriores socavó esta imagen del Estado como agente preeminente del cambio, generando por contrapartida otra imagen en la que el Estado aparecía como obstáculo fundamental del desarrollo. En África, ni siquiera los observadores más benévolo pudieron ignorar que en la mayoría de los países el Estado representaba una cruel parodia de las esperanzas poscoloniales (cf., p. ej., Dutkiewicz y Williams, 1987). Para los latinoamericanos que procuraban comprender las raíces de la crisis y el estancamiento que enfrentaban sus naciones no era menos obvia la influencia negativa del hipertrófico aparato estatal¹.

Esta nueva imagen del Estado como problema fue en parte consecuencia de su fracaso en cumplir las funciones que le habían fijado los planes de acción anteriores, pero ésta no fue la única razón. Por lo menos en algunos casos el Estado había estimulado de hecho un cambio estructural notable, allanando el camino para poder confiar en mayor medida en la producción industrial nacional. También se había modificado la definición prevaleciente del cambio estructural. Como destaca Stallings (1992), el giro negativo que adoptó el crecimiento del comercio internacional en la década del '70, junto con el espectacular aumento de las tasas de interés reales a fines de esa década y la reducción de los préstamos comerciales a comienzos de la siguiente, obligaron a los países en desarrollo a ajustarse una vez más a las restricciones impuestas por el ambiente internacional; de ahí que el cambio estructural fuera definido primordialmente en términos del “ajuste estructural”.

Las modificaciones concretas en los planes de desarrollo y la evaluación negativa del desempeño del pasado se aunaron con los cambios sobrevenidos en el clima ideológico e intelectual llevando a primer plano del debate sobre el desarrollo la cuestión de si el Estado debía siquiera tratar de ser un agente económico activo. Volvieron a cobrar prominencia las teorías minimalistas que insistían en limitar los alcances de su acción al establecimiento y mantenimiento de las relaciones de propiedad privada, teorías apuntaladas por un impresionante aparato analítico “neoutilitarista”. Por otra parte, las teorías neoutilitaristas del Estado se amoldaban bien a las recetas económicas ortodoxas sobre el manejo de los problemas del ajuste estructural. A mediados de los '80 era difícil resistirse a esta combinación.

Como sucede con la mayoría de las corrientes políticas y modas intelectuales, el surgimiento de la ortodoxia neoutilitarista tuvo limitaciones inherentes (cf. Kahler, 1990). Los problemas provocados por la implementación de los programas de ajuste estructural y las nuevas dudas acerca si éstos bastaban por sí solos para asegurar un crecimiento futuro llevaron a replantear otra vez el papel del Estado. Hacia fines de la década del '80 comenzó a cristalizar una “tercera ola” de ideas al respecto.

Para empezar, analistas como Kahler puntualizaron que las recetas ortodoxas, pese a su desdén por la sensatez de los políticos, contenían la paradójica expectativa de que el Estado (la raíz del problema) sería de algún modo capaz de convertirse en el agente iniciador e instrumentador de los programas de ajuste (o sea, sería la solución). Esta expectativa no carecía por completo de realismo empírico. Como han señalado Waterbury (1992) y otros autores, en la medida en que se acometieron realmente la liberalización, las privatizaciones y otras medidas asociadas al ajuste estructural, las elites estatales cumplieron un papel de vanguardia en la puesta en marcha de esas medidas. Sin embargo, esto era incompatible con la conducta de apropiación de rentas públicas [*rent-seeking behavior*] prevista por la teoría neoutilitarista del Estado.

Guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como un ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado. No se trata meramente de saber identificar las políticas correctas. La aplicación consistente de una política cualquiera, ya sea que apunte a

* Publicado en S. HAGGARD y R. KAUFMAN, eds.: *The Politics of Economic Adjustment*. N.J., Princeton University Press, 1992. [Se agradece a la editorial mencionada la autorización para la presente versión en español. *N. de la R.*]

** Universidad de California, Berkeley. [ Department of Sociology / 410 Barrows Hall / Berkeley / California 94720-1980 /  (510) 642-4766 / Fax: (510) 642-0659.]

¹ De Soto (1989) es probablemente el más conocido manifiesto autóctono sobre la desilusión sufrida.

dejar que los precios “alcancen su nivel correcto” o al establecimiento de una industria nacional, requiere la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos; y como argumentó persuasivamente Samuel Huntington en la pasada generación, dicha institucionalización de ninguna manera puede darse por descontada. A fines de la década del '80, incluso los antiguos bastiones de la ortodoxia, como el Banco Mundial, contemplaban la posibilidad de que los problemas de sus clientes pudiesen derivar, no sólo de la adopción de medidas equivocadas, sino de deficiencias institucionales a ser corregidas únicamente en el largo plazo². La respuesta no está, pues, en el desmantelamiento del Estado sino en su reconstrucción.

Una característica de la tercera ola de ideas acerca del Estado y el desarrollo es la admisión de la importancia de la capacidad del Estado, no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz. Las expectativas optimistas poco realistas sobre el Estado como instrumento del desarrollo, que signaron a la primera ola, fueron exorcizadas, pero también lo fueron las concepciones utópicas según las cuales el Estado debería limitarse a realizar una suerte de patrullaje social con vistas a la prevención de las violaciones cometidas contra los derechos de propiedad. Entre los autores que se ocuparon de los problemas del ajuste, Callaghy (1989, págs. 117, 131-32) es un buen ejemplo de esta tercera ola. En su análisis, parte de la premisa de que la capacidad para abordar determinados problemas, como la estabilización y el ajuste, procede de ciertas características generales difusas del aparato estatal y su vínculo con las estructuras sociales circundantes, y de que éstas, a su vez, son consecuencia de procesos de cambio institucional de largo plazo.

El análisis que haremos a continuación intenta ser una contribución a esta tercera ola. Su base empírica no es el examen de la relación entre la capacidad del Estado y la instrumentación exitosa de programas de ajuste estructural. En lugar de ello procura examinar el papel del Estado en los planes de desarrollo previos (la transformación industrial) y trata de suministrar un cuadro analítico de las características institucionales que diferenciaron a los Estados que lograron mayor éxito en esta tarea respecto de los que no lo lograron.

No debe suponerse que la estrategia de dar un paso atrás para considerar los anteriores patrones de transformación industrial equivale a afirmar que la definición de las instituciones estatales eficaces es la misma en todos los planes de acción económica. Algunas características institucionales que favorecieron el crecimiento de la industria nacional quizá puedan ser disfuncionales para alcanzar la estabilización y el ajuste. De todas maneras, existe una correlación elemental entre el desempeño del Estado en un plan de transformación industrial y su desempeño en un plan de ajuste. Los países africanos que no consiguieron crear una industria nacional tampoco consiguieron garantizar el crecimiento con un programa de ajuste estructural. Los países del Este asiático que más éxito tuvieron en la instrumentación de programas de transformación industrial fueron asimismo los más exitosos en cuanto a su modo de abordar los problemas del ajuste. Los países latinoamericanos ocupan un lugar intermedio en lo que atañe a su desempeño en ambos campos. Apremiar esta correlación elemental no significa en modo alguno demostrar que existen importantes rasgos institucionales que facilitan ambas tareas, pero sí sugiere que la comprensión de la transformación industrial puede contribuir eventualmente al análisis del papel del Estado en un ajuste exitoso.

Esta correlación elemental del desempeño del Estado en distintas tareas indica también que las concepciones neoutilitaristas, según las cuales los requisitos institucionales para poner en práctica las recetas económicas ortodoxas son contrarios a los que demanda el fomento de la industria nacional, son cuestionables. Si a este respecto un mejor fundamento teórico se considera necesario, podría ser útil repasar las perspectivas institucionalistas clásicas de Weber, Gerschenkron, Hirschman y otros, en lugar de confiar únicamente en el “nuevo institucionalismo”.

Aquí emprenderemos tanto una reconsideración conceptual como un análisis histórico comparativo. En primer lugar, examinaré algunas incongruencias de la concepción neoutilitarista del Estado. Luego pasaré revista a algunas ideas provenientes de la literatura clásica del institucionalismo comparativo, en busca de indicios que pudieran ayudarnos a construir un análisis de las estructuras estatales eficaces. La mayor parte de este artículo consiste en un análisis comparativo inductivo de los Estados que tuvieron cierto éxito, centrado no en la estabilización y el ajuste de la década del '80, sino más bien en los empeños por promover la transformación industrial en la posguerra. Para ello se examinan varios casos. Se toma al Zaire bajo el gobierno de Mobutu como ejemplo de un “Estado predatorio” casi puro, y se analizan las características del Estado desarrollista a través de tres países del Este asiático: Japón, Taiwán y Corea. Estos ejemplos son luego comparados con dos Estados que alcanzaron un éxito considerable en ciertos sectores y períodos, pero

² Callaghy (1989, pág. 133) cita el informe de 1989 del Banco Mundial sobre los préstamos para ajuste como ejemplo del nuevo énfasis en la construcción institucional.

no supieron mantener un desarrollo consistente: Brasil y la India. Finalmente, procuraré extraer algunas enseñanzas de este análisis comparativo y haré ciertas especulaciones acerca de su importancia para los problemas de la estabilización y el ajuste.

Perspectivas sobre el Estado

La antipatía hacia el Estado como institución tiene muchas raíces, como lo sabe bien cualquiera que alguna vez haya tenido que esperar interminablemente el otorgamiento de una licencia de un organismo burocrático o se haya visto obligado a tratar con un empleado público intransigente. De estas antipatías, así como de las pruebas notorias de desempeño deficiente, se nutrieron los ataques al Estado durante la segunda ola, en cuya génesis también cumplió un rol importante la evolución de las perspectivas teóricas sobre aquél.

Incluso las teorías del desarrollo que privilegian al mercado como institución siempre han reconocido que “la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico” (North, 1981, pág. 20), pero el Estado esencial era un Estado mínimo, “limitado en gran medida, si no íntegramente, a proteger a las personas y sus derechos y propiedades individuales, y a la aplicación de los contratos privados negociados en forma voluntaria” (Buchanan et al., 1980, pág. 9). En su variante neoclásica mínima, se consideraba al Estado una “caja negra” exógena cuyo funcionamiento interno no era un tema propio del análisis económico. Sin embargo, los teóricos neoutilitaristas de la economía política estaban convencidos de que las consecuencias económicas negativas de la acción del Estado eran hartamente importantes como para dejar cerrada esa caja negra; para poner al descubierto su modo de operar aplicaron al análisis del Estado “los instrumentos corrientes de la optimización individual”³.

La esencia de la acción del Estado radica en el intercambio que tiene lugar entre los funcionarios y sus sustentadores. Los funcionarios requieren, para sobrevivir, partidarios políticos, y éstos, a su vez, deben contar con incentivos suficientes si no se quiere que desplacen su apoyo a otros potenciales ocupantes del Estado. Quienes desempeñan cargos públicos pueden distribuir directamente los recursos con que cuentan entre sus partidarios a través de subsidios, préstamos, empleos, contrataciones o provisión de servicios, o bien apelar a su autoridad para crear rentas públicas destinadas a grupos favorecidos, limitando la capacidad de maniobra de las fuerzas del mercado. Entre las maneras de generar estas rentas se hallan el racionamiento de divisas, las restricciones impuestas al ingreso en el mercado mediante las licencias otorgadas a los productores, y la fijación de aranceles o limitaciones cuantitativas a las importaciones. Los funcionarios pueden asimismo quedarse con una parte de esas rentas para sí. De hecho, se adopta la hipótesis de que “la competencia para ocupar cargos públicos es, en parte, una competencia por las rentas” (Krueger, 1974, pág. 293). Como esta “búsqueda de ganancias directamente improductivas” genera utilidades considerables, se torna menos atractiva la inversión en las actividades productivas en la economía en su conjunto; por lo tanto, disminuyen la eficiencia y el dinamismo.

A fin de eludir los efectos nocivos de la acción del Estado éste debería reducir su jurisdicción al mínimo, reemplazando donde sea posible el control burocrático por los mecanismos del mercado. Si bien la gama de funciones estatales que se juzgan susceptibles de pasar a la esfera del mercado varía, hay autores que llegan a especular con la posibilidad de utilizar “premios” y otros incentivos para instar a los “privatistas” y a otros ciudadanos particulares a solventar, al menos parcialmente, los gastos nacionales de defensa (Auster y Silver, 1979, pág. 102).

Sería necio negar que la concepción neoutilitarista ha captado un aspecto significativo del funcionamiento de la mayoría de los Estados y tal vez el aspecto predominante en algunos de ellos. La apropiación de las rentas públicas [*rent-seeking*], conceptualizada de un modo más primitivo como corrupción, siempre ha sido una faceta consabida de la manera de operar de los aparatos estatales del Tercer Mundo. Algunos de éstos consumen el excedente que extraen, alientan a los agentes privados a pasar de las actividades productivas al *rent-seeking* improductivo y no proporcionan bienes colectivos. La consideración que tienen por sus respectivas sociedades no es mayor que la de un predador por su presa, y puede denominárselos legítimamente Estados “predatorios”⁴.

³ Srinivasan (1985, pág. 41). Entre los teóricos de la elección pública, los más conocidos son James Buchanan (laureado con el Premio Nobel) y sus colaboradores Tollison y Tullock (cf. Buchanan, Tollison y Tullock, 1980). También puede mencionarse a Niskanen (1971), Auster y Silver (1979). El reciente resurgimiento de la economía política neoclásica representa un punto de vista similar, aunque por lo común menos extremo; véase Colander (1984). Elementos de la concepción neoutilitarista están presentes asimismo en las perspectivas sobre la acción colectiva (v. gr. Olson, 1982) y la nueva economía institucional, que pone el acento en los derechos de propiedad (v. gr., North, 1981).

⁴ Importa señalar que esta manera particular de conceptualizar al Estado predatorio es muy distinta de la que emplean quienes han propuesto este concepto. Tanto Lal (1988) como Levi (1988) equiparan el comportamiento predatorio con

La concepción neoutilitarista podría ser vista como un avance respecto de la visión neoclásica tradicional del Estado como árbitro neutral, dado que reintroduce la política. De hecho, la premisa de quedas medidas oficiales “reflejan los intereses creados existentes en la sociedad” retoma en parte algunas de las ideas de Marx sobre los sesgos que rigen la política estatal (Colander, 1984, pág. 2). Como explicación de una de las pautas del comportamiento de los funcionarios, que puede o no predominar en determinado aparato estatal, el pensamiento neoutilitarista constituye un aporte útil; pero como teoría suprema monocausal aplicable a los Estados en general, tal como llega a serlo en manos de sus más devotos adherentes, el modelo neoutilitarista es controvertible.

Para empezar, es difícil entender por qué, si los funcionarios públicos están preocupados ante todo por obtener rentas individuales, no actuarían todos ellos en forma “freelance”. La lógica neoutilitarista no nos esclarece mucho acerca del motivo por el cual los funcionarios querrían trabajar en conjunto, como una entidad colectiva. Si postulamos que de alguna manera el Estado resuelve su problema de acción colectiva, no hay razón, dentro de la lógica neoutilitarista, para que quienes monopolizan la violencia se contenten con ser meros vigilantes, y en cambio hay todas las razones posibles para que procuren ampliar los refugios de obtención de rentas públicas [*rental havens*]. En suma, la adhesión estricta a la lógica neoutilitarista torna difícil explicar la existencia misma del Estado, y convierte al Estado vigilante casi en una imposibilidad teórica.⁵

Al mismo tiempo, el supuesto neoutilitarista de que las relaciones de cambio son naturales, o sea, epistemológicamente anteriores a otras clases de relaciones sociales, no está avalado por la evidencia empírica. Estudios minuciosos de los procesos reales de intercambio (en oposición a los resúmenes analíticos de sus resultados) comprueban que los mercados sólo operan bien cuando están apoyados por otro tipo de redes sociales (Granovetter, 1985). Un sistema eficaz de relaciones de propiedad no es suficiente. El buen funcionamiento del intercambio exige un medio más denso y profundamente desarrollado, que es el de la confianza mutua y los entendimientos culturalmente compartidos, que Durkheim resumió bajo el rótulo, engañosamente simple, de “los elementos no contractuales del contrato”.

Para bien o para mal, los mercados están siempre inextricablemente integrados en una matriz que incluye pautas culturales y redes sociales compuestas por lazos individuales polivalentes. En ciertos casos, las relaciones de cambio pueden generarse en una interacción informal; en otros, las organizaciones jerárquicas formales pueden “interiorizar” dichas relaciones (cf. Williamson, 1975). Si a fin de poder operar los mercados deben estar circundados por otras clases de estructuras sociales, entonces los intentos neoutilitaristas de liberar al mercado del Estado tal vez terminen destruyendo los puntales institucionales que permiten el intercambio. Esta era, desde luego, la postura de la tradición clásica de los estudiosos del institucionalismo comparado, quienes destacaban la complementariedad esencial de las estructuras del Estado y del intercambio en el mercado, sobre todo para promover una transformación industrial.

Dentro de esta tradición, siempre se vio con ojos críticos la afirmación de que el intercambio es una actividad natural, que sólo exige un mínimo de sustento institucional. Hace cuarenta años, Polanyi (1957, pág. 140) argumentaba: “El camino que lleva al libre mercado fue construido y mantenido gracias a un enorme aumento del intervencionismo controlado, centralmente organizado y permanente”. Según Polanyi, desde el comienzo la vida del mercado quedó entrelazada no sólo con otros tipos de lazos sociales, sino además con las formas y políticas fijadas por el Estado.

En su examen de las sociedades de mercado consolidadas, Weber llevó aun más lejos esta línea de pensamiento, aduciendo que el funcionamiento de la empresa capitalista en gran escala dependía de que existiera el tipo de orden que sólo puede proporcionar un moderno Estado burocrático. “El capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro y son íntimamente el uno para el otro”, escribió (Weber, 1968, pág. 1395, n. 14). Esta premisa de la existencia de una relación íntima entre ambos se basaba, desde luego, en una concepción del aparato estatal burocrático que era la imagen opuesta de la neoutilitarista. Los burócratas de Weber sólo se preocupaban por cumplir con sus tareas y contribuir a alcanzar los objetivos del aparato en su

la maximización de la recaudación pública. Según el uso que le da Levi al término, los Estados pueden maximizar sus ingresos en formas que promuevan el desarrollo o que lo impidan; por ende, en su terminología el vocablo “predatorio” no tiene forzosamente connotaciones desarrollistas. Según su definición, podrían fácilmente llamarse predatorios cierto tipo de Estados que otros llaman desarrollistas. Lal está más convencido de que existe una relación negativa entre la maximización de los ingresos públicos y el desarrollo; para él, como para los neoutilitaristas, la alternativa frente al Estado predatorio es el Estado vigilante mínimo, y no deja espacio analítico alguno para el Estado desarrollista.

⁵ Señalemos que esta crítica pretende destacar algunos de los problemas de las ideas que sustentan el enfoque extremo del Estado característico de la segunda ola, y no pasar revista a la amplia literatura sobre el Estado surgida bajo el rótulo de la “elección racional”. Para una reseña de esta índole, véase Levi (1988, “Apéndice”).

conjunto. El uso de las prerrogativas del cargo para maximizar los intereses particulares era, según él, un rasgo de formas preburocráticas anteriores.

Weber pensaba que el Estado les era útil a quienes operaban en los mercados precisamente porque el proceder de los funcionarios obedecía a una lógica muy distinta que la del intercambio utilitario. La capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente, y de que los individuos viesan en la consecución de las metas corporativas la mejor manera de promover su interés personal. La coherencia corporativa exige que los funcionarios individuales estén aislados, en alguna medida, de las demandas de la sociedad circundante. Este aislamiento, a su vez, se refuerza confiriendo a los burócratas un status distintivo y recompensador. Para la eficacia burocrática también era decisiva la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo. En síntesis, según Weber la construcción de un sólido marco de autoridad era un requisito indispensable para el funcionamiento de los mercados.

Observadores posteriores ampliaron la visión de Weber sobre el rol del Estado. La capacidad de instrumentar las reglas en forma previsible es necesaria pero no suficiente. La obra de Gerschenkron sobre el desarrollo tardío complementa a la de Weber, al centrarse en el aporte concreto del aparato estatal para superar la disyuntiva creada por la escala de la actividad económica requerida para el desarrollo y el alcance efectivo de las redes sociales existentes (Gerschenkron, 1962). Los países de industrialización tardía que enfrentaron tecnologías productivas cuyos requerimientos en materia de capital excedían lo que eran capaces de reunir los mercados privados se vieron forzados a confiar en el poder del Estado para movilizar los recursos necesarios. En lugar de brindar simplemente un entorno adecuado, como en el modelo de Weber, el Estado era ahora el organizador activo de un aspecto vital del mercado. La argumentación de Gerschenkron plantea además otro problema: el de la asunción de riesgos. El eje de las dificultades de los países de desarrollo tardío es que en ellas no existen instituciones que permitan distribuir los riesgos importantes en una amplia red de dueños de capital, y los capitalistas individuales no pueden ni quieren asumirlos. En tales circunstancias, el Estado debe actuar como empresario sustituto.

Hirschman retorna con mucho más detalle este énfasis en el papel empresarial del Estado como elemento faltante para el desarrollo. Basándose en sus observaciones sobre los países de desarrollo “muy tardío” del Tercer Mundo en el siglo XX, Hirschman sostiene que el capital –en el sentido de un excedente potencialmente invertible– no es el principal ingrediente faltante en los países en desarrollo, sino la capacidad empresarial, o sea, la voluntad de arriesgar el excedente disponible invirtiéndolo en actividades productivas, o en las palabras de Hirschman, “la percepción de las oportunidades de inversión y su transformación en inversiones reales”. Si la clave, como él afirma, está en “inducir las decisiones de maximización”, el rol del Estado implica un alto grado de sensibilidad ante el capital privado (Hirschman, págs. 35, 44). El Estado debe ofrecer incentivos desequilibrantes para instar a los capitalistas privados a invertir, y al mismo tiempo debe estar en condiciones de aliviar los cuellos de botella que generan desincentivos para la inversión.

Los Estados que logran éxito en las tareas esbozadas por Gerschenkron y Hirschman, así como en las establecidas por Weber, pueden llamarse legítimamente “desarrollistas”⁶. Ellos extraen excedentes pero también ofrecen bienes colectivos. Fomentan perspectivas empresariales de largo plazo en las élites privadas, aumentando los incentivos para participar en inversiones transformadoras y disminuyendo los riesgos propios de tales inversiones. Es posible que no sean inmunes a la apropiación de las rentas públicas o al uso de una parte del excedente social en beneficio de los funcionarios y sus amistades, y no de la ciudadanía en su conjunto, pero en general las consecuencias de sus actos promueven el ajuste económico y la transformación estructural en lugar de impedirlos.

La existencia de Estados desarrollistas es ampliamente reconocida. De hecho, según algunos ellos fueron el elemento esencial del desarrollo “tardío” o “muy tardío”. White y Wade, por ejemplo, afirman que “el fenómeno de un ‘desarrollo tardío’ exitoso [...] debe entenderse [...] como un proceso en el cual los Estados desempeñaron un papel estratégico en el dominio de las fuerzas del mercado interno e internacional

⁶ La expresión “Estado desarrollista”, como “Estado predatorio”, es utilizada con una variedad de significados. Dutkiewicz y Williams (1987), por ejemplo, la aplican a cualquier Estado que profese interés por el desarrollo, independientemente de que pueda aducirse o no que las medidas por él adoptadas hayan tenido consecuencias positivas para el desarrollo, o de que ese interés manifestado sea algo más que pura retórica. Así, según estos autores los “Estados desarrollistas” no se diferencian de los predatorios. Mi empleo del término es similar al del grupo IDS (véase, v.gr., White y Wade, 1988) y al de Chalmers Johnson, y guarda cierta semejanza con lo que Johnson, Duvall y Freeman (1983) denominan “Estados empresariales”.

y en su sujeción al interés económico nacional” (White y Wade, pág. 1). No obstante, la identificación de los rasgos estructurales que permiten a estos Estados ser desarrollistas es más controvertida.

En la concepción gerschenkroniana/hirschmaniana la relación entre la capacidad del Estado y el aislamiento (o “autonomía”) es más ambigua que en la perspectiva de Weber o, incluso, en una visión neomarxista⁷. Para que un Estado aislado sea eficaz, deben resultar evidentes la naturaleza del proyecto de acumulación y los medios de instrumentarlo. En un plan de transformación gerschenkroniano o hirschmaniano, la forma de dicho proyecto de acumulación debe descubrirse, casi inventarse, y su puesta en marcha exige establecer estrechas conexiones con el capital privado. Una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero el tipo de capacidad empresarial sustitutiva de que habla Gerschenkron o la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento Hirschman exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado⁸.

Cualesquiera que sean los rasgos estructurales de la capacidad del Estado, las argumentaciones en favor de su papel central se aplican sobre todo a aquellas situaciones en las que la transformación estructural está a la orden del día. La industrialización (eje de los estudios de caso que a continuación presentaremos) es el ejemplo clásico de este tipo de transformación, pero también el ajuste estructural requiere algo más que un cambio gradual. El contraste entre el Estado predatorio y el Estado desarrollista cobra mayor relieve cuando se planea una transformación. Como señala Callaghy, la existencia potencial de un rol positivo del Estado no genera la necesidad lógica de que se concrete ese potencial. Hay sociedades y economías que “necesitan” Estados desarrollistas pero que no los alcanzan necesariamente, como demuestra bien a las claras el caso del Zaire.

Un ejemplo de predación: Zaire

Desde que Joseph Mobutu Sese Seko tomó el poder en Zaire en 1965, él y un pequeño círculo de allegados que controlan el aparato del Estado hicieron una gran fortuna a partir de los ingresos generados por las exportaciones de la gran riqueza minera del país. En los veinticinco años subsiguientes, el PBI per cápita *disminuyó* a una tasa anual del 2 %, llevando poco a poco al Zaire hacia el extremo inferior de la escala jerárquica de las naciones del mundo y dejando a su población en una miseria igual o mayor que la que padeció bajo el colonialismo belga (World Bank, 1991, pág. 204). En resumen, Zaire es un ejemplo, propio de un libro de texto, de un Estado predatorio en el cual el afán de la clase política por apropiarse de las rentas públicas convirtió a la sociedad en su víctima.

Siguiendo a Weber, Callaghy enfatiza las características patrimonialistas del Estado zaireño, encontrando en él esa mezcla de tradicionalismo y arbitrariedad que según Weber había retrasado el desarrollo capitalista (Callaghy, 1984). En consonancia con el modelo patrimonialista, el control del aparato del Estado está en manos de un pequeño grupo de individuos que mantienen estrechas conexiones entre sí. En el pináculo del poder se encuentra la “camarilla presidencial”, compuesta por “unos cincuenta de los más confiables parientes del presidente, que ocupan los cargos más claves y lucrativos, como los del presidente del Consejo Judicial, la policía secreta, el Ministerio del Interior, la Oficina de la Presidencia, etcétera” (Gould, 1979, pág. 93). Inmediatamente después está la “cofradía presidencial”, un conjunto de personas que no son familiares del presidente pero cuyos puestos dependen de sus lazos personales con éste, con su camarilla y entre sí.

Uno de los aspectos más irónicos y llamativos del Estado zaireño es el grado en que las relaciones de mercado dominan el comportamiento administrativo –nuevamente, esto es casi una caricatura de la imagen neoutilitarista sobre el probable funcionamiento de las burocracias generadoras de rentas personales–. Un arzobispo zaireño lo describió así:

¿Por qué en nuestros tribunales la gente sólo hace prevalecer sus derechos cuando puede pagar generosamente a los jueces? ¿Por qué los prisioneros viven olvidados en sus cárceles? Porque no tienen a nadie que pague al juez que maneja sus expedientes. ¿Por qué en los organismos oficiales,

⁷ Los argumentos neomarxistas en favor de una autonomía relativa respecto de las demandas particularistas de los capitalistas individuales corroboran la idea de que debe haber un vínculo positivo entre capacidad y autonomía. Cf. Rueschemeyer y Evans (1985).

⁸ Para un análisis del concepto de “embeddedness”; que traducimos como enraizamiento, cf. Granovetter (1985).

por ejemplo en los servicios públicos, se le hace a la gente volver un día tras otro para obtener lo que solicitan? Si no le pagan al empleado, no serán atendidos. (Citado en Callaghy, 1984, pág. 420.)

El propio presidente Mobutu caracterizó el sistema más o menos del mismo modo, al decir: “Todo está en venta, todo se compra en nuestro país. Y en este tráfico, tener una tajada de poder público constituye un verdadero instrumento de intercambio, convertible en una adquisición ilícita de dinero u otros bienes” (Young, 1978, pág. 172).

A primera vista, el predominio de una ética cabal de mercado podría parecer incompatible con lo que Callaghy (1984) denomina “uno de los primeros Estados absolutistas modernos”, pero en rigor es muy coherente. El personalismo y el pillaje predominantes en la cúspide anulan toda posibilidad de una conducta sometida a normas en los niveles inferiores de la burocracia. Por otra parte, la mercadización del aparato estatal torna casi imposible el surgimiento de una burguesía orientada a la inversión productiva a largo plazo, al socavar la predecibilidad de la acción del Estado.

La propia persistencia del régimen podría tomarse como prueba de que Mobutu se las ha ingeniado al menos para edificar un aparato represivo con la mínima coherencia necesaria como para excluir a todo posible competidor, pero no resulta claro que suceda ni siquiera esto. Como dice tajantemente Gould: “La burguesía burocrática debe su existencia al apoyo extranjero que recibió y recibe continuamente” (1979, pág. 93). La ayuda brindada por el Banco Mundial, así como por ciertas naciones occidentales, ha cumplido en ello un papel importante, pero el *sine qua non* de la permanencia de Mobutu en el poder ha sido la intervención de tropas francesas y belgas en los momentos críticos, como ocurrió en Shaba en 1978 (Hull, 1979). Así pues, Mobutu apenas representa una débil prueba del grado en que puede permitirse que prevalezca la apropiación de rentas públicas sin minar incluso el aparato represivo indispensable para la supervivencia del régimen⁹.

Zaire corrobora con claridad que no es la burocracia lo que impide el desarrollo, sino la *ausencia* de un aparato burocrático coherente. El Estado zaireño “cleptopatrimonialista” es una amalgama de personalismo con un aparato administrativo netamente mercadizado¹⁰. Es precisamente el tipo de Estado dominado por el intercambio que postulan y al que temen los neoutilitaristas, pero lo que genera no es sólo una flagrante apropiación de las rentas públicas e incentivos distorsionados. La debilidad presente en el núcleo del sistema económico-político socava la predecibilidad de las medidas oficiales necesaria para la inversión privada. Además, el Estado no provee siquiera los medios más elementales para el funcionamiento de una economía moderna: vigencia previsible de los contratos, suministro y mantenimiento de la infraestructura, inversión pública en salud y educación.

Zaire plantea también ciertos problemas a las concepciones convencionales sobre la importancia de la autonomía estatal para formular estrategias de ajuste y crecimiento que sean coherentes. Por un lado, dado que el Estado, como entidad corporativa, es incapaz de establecer metas coherentes y de instrumentarlas, y dado que las decisiones de política económica están “en venta” para las élites privadas, podría decirse que el Estado carece totalmente de autonomía. Esta falta de autonomía es lo que favorece una generalizada apropiación de las rentas públicas. Sin embargo, al mismo tiempo el Estado zaireño se halla notablemente libre de constricciones sociales. Es autónomo, en el sentido de que no deriva sus objetivos del agregado de los intereses sociales. Esta autonomía no aumenta su capacidad de perseguir metas propias, sino que más bien suprime el control social crítico que podría ejercerse sobre la arbitrariedad del régimen. El caso de Zaire sugiere que es preciso repensar la relación entre la capacidad y la autonomía. Esto se torna aun más evidente si se vuelve la mirada hacia los Estados desarrollistas del Este asiático.

Estados desarrollistas

Si Estados como el de Mobutu constituían una demostración práctica de las perversiones previstas por las concepciones neoutilitaristas, en los antípodas un conjunto diferente de naciones estaban trazando una historia que confirmaba las expectativas institucionalistas. Hacia fines de la década del '70, el éxito económico de los más importantes países de industrialización reciente (NIC) del Este asiático, Corea y Taiwán, era interpretado cada vez más como una consecuencia de la activa participación del Estado

⁹ Como es obvio, un análisis cabal del carácter original del régimen y de su perduración exigiría prestar mayor atención a la estructura social de Zaire. Para un enfoque general del tema del Estado y el desarrollo que parte de un análisis de la estructura social, véase Migdal (1988).

¹⁰ La conjunción del Leviatán y de la mano invisible no es tan contradictoria como parecería, sino bastante común en realidad. Cobra distintas formas en diferentes países. Por ejemplo, en los regímenes militares de la Argentina y Chile, tradicionalmente menos corruptos, un control brutal del disenso político, propio del Leviatán, se combinó con una feroz imposición de la lógica del mercado a la sociedad circundante.

(Amsden, 1979), incluso por observadores de inclinaciones neoclásicas (p. ej., Jones e II, 1980). Los casos del Este de Asia no sólo son importantes para comprender el papel del Estado en el desarrollo, en general, sino además porque sugieren que los sustentos institucionales de los planes previos de transformación industrial de una nación no son irrelevantes para la ejecución exitosa de un plan de ajuste. Después de todo, estos países son ejemplos paradigmáticos tanto de una veloz industrialización nacional como de un eficaz ajuste a los cambiantes mercados internacionales.

El modelo japonés

En busca de bases institucionales para cimentar una veloz industrialización, los NIC del Este asiático se apoyaron en el modelo de Estado activo que tenían en la región: Japón. Los análisis del caso japonés brindan un buen punto de partida para comprender al Estado desarrollista. La descripción que ha hecho Chalmers Johnson de la época de oro del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI) ofrece uno de los mejores cuadros que poseemos sobre el Estado desarrollista en acción (Johnson, 1982). Es particularmente fascinante, pues guarda una nítida correspondencia con lo que podría ser en la práctica una bien elaborada implementación de las ideas de Gerschenkron y de Hirschman.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando escaseaba el capital, el Estado japonés actuó como sustituto de los mercados de capital pobremente desarrollados, al par que inducía a tomar decisiones de inversión transformadoras. Varias instituciones oficiales, desde el sistema de ahorro postal hasta el Banco Japonés de Desarrollo, cumplieron un rol decisivo en la obtención del indispensable capital de inversión para la industria. A su vez, el papel central del Estado en el suministro de nuevos capitales permitió que el MITI adquiriese una función básica en la política industrial. Dado que era él el encargado de aprobar los préstamos para inversión del Banco de Desarrollo, las adjudicaciones de divisas con fines industriales y de licencias para importar tecnología extranjera, de establecer concesiones impositivas y de articular los “cárteles de orientación administrativa con el fin de regular la competencia intraindustrial, el MITI se hallaba en una excelente posición para “inducir la toma de decisiones maximizadoras”¹¹.

Johnson ha dicho que el MITI constituyó “sin duda la mayor concentración de talentos de Japón”; algunos considerarán este juicio exagerado, pero pocos podrán negar que hasta una fecha reciente, “los organismos oficiales atraían a los más talentosos graduados de las mejores universidades, y los cargos de alto nivel de estos ministerios han sido y siguen siendo los más prestigiosos del país”¹².

Por lo tanto, el Estado desarrollista japonés presenta a todas luces un aspecto weberiano. Sus funcionarios gozan del particular status que según Weber era esencia para una auténtica burocracia. Siguen una larga carrera en la administración pública, obrando en general de acuerdo con reglas y normas establecidas. Estas características varían un poco según los distintos organismos, pero los menos burocráticos y más clientelistas, como el Ministerio de Agricultura, suelen considerarse como “reductos de una ineficiencia notoria” (Okimoto, 1989, pág. 4). Si Japón confirma los pronunciamientos de Weber en torno de la necesidad de una burocracia meritatoria y coherente, también señala la necesidad de dejar atrás tales recetas. Todas las descripciones del Estado japonés destacan lo indispensable que son las redes informales, externas e internas, para el funcionamiento del Estado. Las redes internas, sobre todo los *gakubatsu* o vínculos entre ex discípulos de las prestigiosas universidades donde se reclutan los funcionarios, son decisivas para la coherencia de la burocracia¹³. Estas redes informales le brindan la identidad corporativa que, por sí sola, la meritocracia no podría darle. El hecho de que la competencia formal, más que los lazos clientelistas o las lealtades tradicionales, sea el principal requisito para ingresar a la red vuelve mucho más probable que el desempeño efectivo sea un atributo valorado por los leales integrantes de los diversos *batsu*. El resultado es una suerte de “weberianismo reforzado”, en el que los “elementos no burocráticos de la burocracia” refuerzan la estructura organizativa formal, más o menos del mismo modo en que los “elementos no contractuales de los contratos” de Durkheim refuerzan el mercado (Rueschemeyer y Evans, 1985).

Más importantes aun son las redes externas que conectan el sector público con el privado, Como dice Chie Nakane, “la red administrativa está entretejida más minuciosamente, quizá, en la sociedad japonesa que en ninguna otra del mundo” (citado en Okimoto, 1989, pág. 170). La política industrial de Japón depende

¹¹ Véase, por ejemplo, la descripción que hace Johnson (1982, pág. 236) de la forma en que el MITI atendió las necesidades de la industria petroquímica en las décadas del '50 y el '60.

¹² Johnson (ibid., págs. 26, 20). Este autor comenta que en 1977 sólo 1.300 aspirantes de un total de 53.000 aprobaron el Examen para Altos Funcionarios, y que el índice general de fracasos en las pruebas tomadas en los años 1928-43 fue del 90% (pág. 57).

¹³ En 1965, un porcentaje sumamente llamativo (el 73%) de altos funcionarios eran graduados de la Facultad de Derecho de la universidad de Tokio.

básicamente de los lazos que unen al MITI con los principales industriales¹⁴. Estos vínculos entre la burocracia y los detentadores del poder privado son reforzados por el generalizado papel de los ex discípulos integrantes del MITI, quienes a través del *amakudari* (el “descenso del cielo” o jubilación temprana) terminan ocupando posiciones claves no sólo en las empresas sino también en las asociaciones industriales y entidades semioficiales que conforman “el laberinto de organizaciones intermedias y de redes informales de las políticas públicas, donde tiene lugar gran parte del desgastante trabajo del logro de un consenso” (ibíd, pág. 155).

El carácter central de los lazos externos ha llevado a algunos a afirmar que la eficacia del Estado japonés no deriva “de su capacidad intrínseca, sino de la complejidad y estabilidad de las interacciones que lo ligan a los actores del mercado” (Samuels, pág. 262). Esta perspectiva es un complemento necesario a descripciones como la de Johnson, pero podría sugerir que las redes externas y la coherencia corporativa interna son explicaciones alternativas y opuestas. En lugar de ello, debe verse en la coherencia interna de la burocracia un requisito esencial para la participación eficaz del Estado en las redes externas. Si el MITI no fuese una entidad cohesiva y excepcionalmente idónea, no podría intervenir como lo hace en las redes externas. Si no fuese autónomo, en el sentido de ser capaz de formular de manera independiente sus propios objetivos y de confiar en que quienes deben llevarlos a la práctica consideren dicha tarea como algo importante para su carrera, tendría poco que ofrecer al sector privado. La relativa autonomía del MITI es lo que le permite abordar los problemas de acción colectiva que entraña el capital privado, ayudando a los capitalistas en su conjunto para que alcancen soluciones que de otro modo serían difíciles de obtener, aun dentro del muy bien organizado sistema industrial japonés.

Esta autonomía enraizada* es la contrapartida de la incoherente dominación absolutista del Estado predatorio y constituye la clave organizativa de la eficacia del Estado desarrollista. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. El logro de esta combinación contradictoria depende, por supuesto, del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta, como lo ilustra la comparación de Japón con los NICs del Este asiático.

Corea y Taiwán

En Corea y Taiwán, el Estado presenta una estructura diferente, lo cual se vincula con la diversidad de sus bases sociales de apoyo, sus pautas de organización industrial y sus estrategias de política económica (Tun-jen Cheng, 1987). De todas maneras, los dos países tienen en común ciertos rasgos decisivos. En ambos, las iniciativas que facilitaron la transformación industrial tuvieron sus raíces en una organización burocrática coherente e idónea. Si bien en estos dos NICs del Este asiático el Estado parece ser más autónomo que en Japón, ambos ponen de manifiesto elementos de autonomía enraizada semejantes a los que tanto influyeron en el éxito de Japón.

Al comparar la burocracia coreana con la de México, Kim Byung Kook (1987, págs. 101-02) ha señalado que mientras que en este último país aún no se ha institucionalizado un sistema de reclutamiento de funcionarios basado en exámenes de ingreso, este tipo de exámenes meritocráticos fueron aplicados en el Estado coreano desde el año 788 d.C., durante más de un milenio. A pesar de que la historia política de Corea en el siglo XX fue caótica, su burocracia pudo reclutar a sus miembros entre los egresados más talentosos de las mejores universidades. Los datos sobre la selectividad de los Exámenes para Altos Funcionarios Públicos de Corea son casi idénticos a los que presenta Johnson para Japón. A pesar de que entre 1949 y 1980 se multiplicó siete veces la cantidad anual de ingresos a la función pública, sólo fueron aceptados el 2 % de los concursantes (ibíd, pág. 101).

Estas pautas similares de reclutamiento fueron acompañadas de la inculcación una particular cultura corporativa. En su análisis de la Junta de Planificación Económica, por ejemplo Choi destaca la presencia de la misma confianza mutua y espíritu de cuerpo que según Johnson caracteriza al MITI (Choi Byung Suni 1987). Por último, como en Japón, el reclutamiento meritocrático a través de las universidades de más prestigio y la existencia de un fuerte *ethos* organizativo han generado en Corea la posibilidad de establecer redes interpersonales solidarias dentro de la burocracia, como en el *batsu*. En su investigación sobre los candidatos que aprobaron el examen para la función pública en 1972, Kim comprobó que el 55 % eran

¹⁴ Okimoto (1989, pág. 157) estima que el vicedirector de una oficina sectorial del MITI pasa la mayor parte de su tiempo en reuniones con el personal clave de las grandes empresas.

* Se ha traducido de este modo el término inglés *embedded autonomy* [N. de la R.]

graduados de la Universidad Nacional de Seúl, y que el 40 % de ellos habían obtenido sus títulos secundarios en destacados colegios de esa misma ciudad (Kim Byung Kook, pág. 101).

Aunque la burocracia coreana parece un arquetipo, la experiencia de Corea muestra también que no basta con tener una tradición burocrática. En la década del '50, bajo el gobierno de Rhee Syngman, el examen para la función pública fue dejado de lado en gran medida: sólo el 4 % de los que ingresaron a cargos de jerarquía lo hicieron a través de dicha prueba. Tampoco los altos funcionarios ascendían por vía del proceso común de promoción interna, sino que los puestos principales eran llenados fundamentalmente mediante “designaciones especiales” de corte político (ibíd., págs. 101-02).

Por supuesto, los nombramientos y promociones burocráticos del régimen de Rhee eran coherentes con las características de éste. Pese a que hubo cierta industrialización por sustitución de importaciones, fue más bien predatorio que desarrollista. De hecho, la masiva asistencia económica de Estados Unidos contribuyó a financiar un alto grado de corrupción oficial. La dependencia de Rhee de las donaciones del sector privado para financiar su dominio político lo sometió a lazos clientelistas con los empresarios, y no es de sorprender que “la apropiación de las rentas públicas fuese flagrante y sistemática” (Tunjen Cheng, 1987, pág. 200).

Sin una profunda y muy elaborada tradición burocrática, no habrían sido posibles ni la reconstrucción de la función pública que emprendió el régimen de Park ni su reorganización de los sectores del gobierno a cargo de la política económica. Sin alguna otra base adicional poderosa para crear cohesión en los cargos más altos del Estado, esa tradición burocrática habría carecido de eficacia. Y sin ambas, habría resultado una tarea vana transformar la relación del Estado con el capital privado.

El Estado pudo “recobrar su autonomía” gracias a la ascensión al poder de un grupo de fuertes convicciones ideológicas y estrechos lazos personales y organizativos con aquél (ibíd., pág. 203). Los oficiales jóvenes que participaron en el golpe de Park Chung Hee tenían en común sus creencias reformistas y sus íntimos vínculos personales, tanto por su experiencia en el servicio como por su pertenencia a redes tipo *batsu* originadas en la academia militar¹⁵. Aunque la superposición de esta nueva clase de solidaridad organizacional a veces minó a la burocracia civil, por cuanto se nombró a militares para los puestos claves, en general los hombres de armas utilizaron la influencia que les daba su propia solidaridad corporativa para fortalecer y disciplinar a la burocracia. Durante el régimen de Park se quintuplicó la proporción de cargos de alto nivel llenados con los que aprobaban el Examen para Altos Funcionarios, y la promoción interna pasó a ser el medio principal de designación de altos funcionarios, con excepción de los puestos de más jerarquía, que se cubrían con nombramientos políticos (Kim Byung Kook, 1987, págs. 101-08).

Uno de los rasgos de la revitalización de la burocracia fue la posición comparativamente privilegiada que tuvo un organismo piloto, el Consejo de Planificación Económica (CPE). Encabezado por un viceprimer ministro, el CPE fue destinado por Park a constituir un “superorganismo” del área económica (ibíd., pág. 115). Sus facultades para coordinar la política económica mediante el control del proceso presupuestario se vieron realizadas por mecanismos como el Comité de Consulta de los Ministros de Economía y por el hecho de que sus directivos eran a menudo promovidos a puestos de conducción en otros ministerios¹⁶. Como en el caso de Japón, la existencia de un organismo piloto de esta índole no implica que las políticas sean incuestionadas en el resto de la burocracia. El CPE y el Ministerio de Comercio e Industria (MCI) suelen discrepar en lo tocante a la política industrial¹⁷, pero la presencia de un organismo cuyo liderazgo en la esfera económica es aceptado permite la concentración de pericia y talento, y otorga a la política económica una coherencia de la que carece en un aparato estatal no tan definidamente organizado.

Al asumir el poder el régimen de Park, su objetivo pareció ser más bien lograr un total dominio del capital privado, en lugar de aislarse de él. Se amenazó con iniciar causas judiciales y con realizar confiscaciones; dirigentes de la industria fueron obligados a marchar por las calles en señal de ignominia, como parásitos corruptos. Esto pronto se modificó, cuando Park advirtió que para alcanzar sus metas económicas precisaba contar con la capacidad empresarial y la pericia de los gerentes privados (Kim Eun Mee, 1987; Kim Myoung Soo, 1987). Con el tiempo, y sobre todo en la década del '70, los vínculos entre el régimen y los *chaebol* (conglomerados) más importantes se volvieron tan estrechos que algunos economistas que visitaron el país llegaron a la conclusión que llamar a Corea una “sociedad anónima” era “sin duda una

¹⁵ Véase, por ejemplo, la descripción que hace Kang (1988) del club Hanahoe, fundado por integrantes de la clase 11ava. de la academia militar.

¹⁶ Por ejemplo, según Choi Byung Sun (1987, pág. 50), “cuatro de cada cinco ministros del Ministerio de Comercio e Industria entre diciembre de 1973 y mayo de 1982 habían sido antes viceministros del CPE”

¹⁷ Tun-jen Cheng (1987. págs. 231-32) afirma que a comienzos de la década del '70 la política industrial estuvo dominada por el MCI más que por el CPE, pero a fines de esa década el CPE recobró su predominio.

manera más apropiada de describir la situación allí vigente” que llamar “sociedad anónima” a Japón (Mason et al., 1980, citado en Cumings, 1987, pág. 73).

Al igual que en Japón, la relación simbiótica entre el Estado y los *chaebol* se fundaba en que aquél tenía acceso al capital en un medio en el que éste escaseaba¹⁸. Merced a su capacidad de asignar el capital, el Estado promovió la concentración del poder económico en manos de los *chaebol* y “orquestó agresivamente” sus actividades (Wade, 1990, pág. 320). Al mismo tiempo, el régimen de Park dependía de los *chaebol* para realizar la transformación industrial, que era su proyecto primordial y la base de su legitimidad.

El carácter enraizado de la autonomía del Estado coreano con Park fue un proceso organizado desde arriba en una medida mayor de lo que lo era el prototipo japonés al carecer de asociaciones intermedias bien desarrolladas y estar centrado en un número mucho menor de empresas. El tamaño y la diversificación de los *chaebol* principales los tornaron relativamente “abarcadores” en términos sectoriales, de modo tal que el pequeño número de actores no limitó los alcances sectoriales del proyecto común de acumulación (cf. Olson, 1982). No obstante, en el Estado coreano no prevalecieron las mismas relaciones institucionales generalizadas con el sector privado que signaron el sistema del MITI, y nunca escapó totalmente al peligro de que los intereses particulares de las empresas produjeran una regresión en el sentido de la apropiación improductiva de las rentas públicas. Así, al menos, lo percibían los tecnócratas radicalizados del CPE a comienzos de la década del '80, quienes pensaban que ya había llegado la hora de que el Estado comenzase a poner distancia respecto de las pretensiones de los grandes *chaebol* en materia de recursos (Haggard y Chung-in Moon, 1990).

Corea representa el caso límite en el cual la inserción del Estado puede restringirse a unos pocos vínculos con su entorno sin degenerar en la predación particularista. El riesgo opuesto, o sea, la existencia de lazos débiles con el capital privado, que amenazan la capacidad del Estado para obtener toda la información necesaria y para contar con el sector privado en su instrumentación eficaz, está representado por el segundo discípulo prominente del modelo japonés en esta región, Taiwán.

En Taiwán, al igual que en Corea, el Estado tuvo un papel central en la acumulación industrial, encauzando el capital hacia inversiones de riesgo, mejorando la idoneidad de las empresas privadas para insertarse en los mercados internacionales y asumiendo directamente funciones empresariales a través de las empresas públicas. También como en Corea, se capacidad para cumplir esta misión dependió en Taiwán de una burocracia weberiana clásica, reclutada sobre la base del mérito y reforzada en grado decisivo por formas organizativas extraburocráticas. Como en el caso del Estado coreano, el régimen del Kuomintang (en adelante KMT) se sustenta en la mezcla de una larga tradición con una transformación espectacular; pero las diferencias en la experiencia histórica de ambos países llevaron a muy distintas pautas de relación con el sector privado y, por ende, a una actitud empresarial muy diferente en el Estado. La transformación sufrida por el Estado al asumir el KMT en Taiwán es tan llamativa como la experimentada en Corea entre los gobiernos de Rhee y de Park. En el continente, el régimen del KMT había sido en gran medida predatorio, agobiado por la apropiación de las rentas públicas e incapaz de impedir que los intereses de los especuladores privados minaran los proyectos económicos oficiales. En la isla, el partido se reestructuró. Liberado de su antigua base de terratenientes, y favorecido por el hecho de que “la mayoría de los miembros más notoriamente corruptos y dañinos” de la élite capitalista no lo siguieron a Chiang Kai Shek a la isla (Gold, 1986, pág. 59), el KMT pudo replantear totalmente sus vínculos con el capital privado. La que fuera una organización partidaria corrompida y en la que imperaban las luchas de facciones se transformó y llegó a asemejarse al Estado-partido leninista que aspiró a ser desde el comienzo (Tun-jen Cheng, 1987), proporcionando así a la burocracia una nueva fuente de cohesión y coherencia organizativas, más poderosa y estable de la que podría haberle brindado por sí sola la organización militar.

Dentro de este aparato estatal reforzado, el KMT reunió a una pequeña élite de organizaciones de política económica similares, en cuanto a su pericia y alcances, al MITI de Japón o al CPE de Corea¹⁹. Actualmente, el Consejo de Planificación y Desarrollo Económico (CPDE) es la encarnación de los conductores de la economía en el área de la planificación. No se trata de un organismo ejecutivo, sino que “en términos de lo que sucede en Japón, se encuentra a mitad de camino entre el MITI y la Agencia de Planificación Económica” (Wade, 1990, pág. 198). La Oficina de Desarrollo Industrial (ODI) del Ministerio de Asuntos Económicos está integrada principalmente por ingenieros y técnicos, y asume un papel más directo en las políticas sectoriales. Estos dos organismos, como sus equivalentes de Corea y Japón, han

¹⁸ La importancia de la ayuda extranjera primero y de los préstamos externos después, que fue canalizada y distribuida en ambos casos a través del Estado, resultó la piedra angular del control del capital por el Estado. Véase Kim Eun Mee (1987), Woo Jung-en (1991), y Stallings (1990).

¹⁹ En este análisis nos apoyamos fundamentalmente en Wade (1990).

atraído tradicionalmente a los funcionarios más talentosos y brillantes. El resto del personal tiende a estar constituido por miembros del KMT que a la vez son diplomados de la prestigiosa Universidad Nacional de Taiwán (ibíd., pág. 217).

Sin negar la transformación fundamental que sufrió el aparato del KMT, debe repararse en que, al igual que en Corea, la existencia de una antigua tradición burocrática ofreció al régimen los cimientos sobre los cuales pudo edificar. No sólo había en la cúspide una organización partidaria que brindaba cohesión política, sino además una burocracia económica con considerable experiencia gerencial. Por ejemplo, la Comisión de Recursos Nacionales (CRN), fundada en 1932, contaba con un personal de 12.000 miembros en 1944 y manejaba más de un centenar de empresas públicas cuyo capital representaba, en su conjunto, la mitad del capital integrado de todas las empresas chinas. Constituía, dentro del régimen continental, una isla de reclutamiento relativamente basado en el mérito, y sus ex integrantes llegaron a desempeñar un cometido significativo en el manejo de la política industrial de Taiwán²⁰.

La dura experiencia de ser perjudicados por los intereses particularistas de los especuladores del continente hizo que los líderes políticos del KMT. Así como los ex miembros del CRN, abrigaran gran desconfianza hacia el capital privado y adhirieran seriamente a los elementos anticapitalistas de las proclamas ideológicas de Sun Yat San, Estas inclinaciones se vieron reforzadas en la práctica por el hecho de que en Taiwán el fortalecimiento de los capitalistas implicó que creciera el poder de una élite privada étnicamente diferenciada y políticamente hostil. No es de sorprender, entonces, que en lugar de transferir las propiedades japonesas al sector privado, como aconsejaban los asesores norteamericanos, el KMT retuviera su control, generando así uno de los sectores públicos de mayor envergadura en todo el mundo no comunista (Tun-jen Cheng, 1987, pág. 107; Wade, 1990, pág. 302). Lo que sí sorprende es que en Taiwán las empresas del Estado, en contraste con la norma de ineficiencia y el déficit financiero que a menudo se consideran inherentes al funcionamiento de tales empresas, fueran en su mayoría rentables y eficientes (cf. Waterbury, 1992).

Estas empresas fueron un factor decisivo del desarrollo industrial taiwanés. Amén del sector bancario, que era estatal (como en la Corea posterior a Rhee), ellas fueron las responsables de la mayor parte de la producción industrial en la década del '50²¹ y luego de una cierta merma en la de 1960, su participación volvió a aumentar en la del '70 (Wade, 1990, pág. 97). Las empresas del Estado son importantes, sobre todo, en las industrias básicas e intermedias. La Acería China, por ejemplo, ha permitido a Taiwán competir en el mercado japonés con las empresas exportadoras de acero de la OCDE y superarlas (Bruce, 1983, citado en Wade, 1990, pág. 99). Este sector no sólo ha hecho aportes empresariales directos, sino que ofrece además un medio apto para la capacitación de los directivos económicos del gobierno central²². Así pues, en Taiwán la política económica se genera a partir de “una poco comprendida pero aparentemente vigorosa red, que conecta las oficinas económicas del gobierno central con las empresas públicas [y] los bancos estatales” (Wade, 1990, pág. 295).

Lo notable, al comparar Taiwán con Corea y Japón, es el grado de ausencia del sector privado taiwanés en las redes de formación de la política económica. Aun cuando la tendencia actual es “expandir e institucionalizar los aportes decisivos de los industriales, financistas y otros” (ibíd., pág. 293), el Estado del KMT y el capital privado (principalmente taiwanés) han mantenido relaciones históricas lo bastante distantes como para plantearse si el enraizamiento es, realmente, un componente indispensable del Estado desarrollista.

Sin duda, el Estado opera con eficacia en Taiwán pese a que los lazos de su red pública-privada son menos densos que en las versiones coreana o japonesa del Estado desarrollista. No obstante, no hay que exagerar su falta de inserción; no se encuentra para nada aislado del sector privado. Gold ha señalado los estrechos vínculos entre el Estado y el incipiente sector textil en la década del '50, así como el papel clave de intermediación que cumplió el Estado en la industria de los semiconductores en la del '70. Wade apunta que los funcionarios de la ODI dedican una parte sustancial de su tiempo a visitar empresas, participando en algo muy semejante a la “orientación administrativa” del MITI (ibíd., pág. 284). En su análisis de las negociaciones entre los productores de materias primas y las empresas de la industria de las fibras sintéticas, da un ejemplo revelador de la íntima interacción del Estado con el capital privado. Si bien en las negociaciones formales participaron sólo la asociación industrial, de integración vertical hacía abajo (la

²⁰ Según Wade (1990, págs. 272-73), el cuerpo de tecnócratas de la CNR suministró, entre otros altos funcionarios del área económica, ocho de un total de catorce ministros de Asuntos Económicos.

²¹ Ibíd., pág. 78. Incluso en la década del '80. correspondía al Estado casi la mitad de la formación bruta interna de capital y a las empresas públicas las dos terceras partes de la participación del Estado (Tun-jen Cheng, 1987, pág. 166).

²² Según Wade (1990, pág. 275), “la mayoría de los ministros de Asuntos Económicos habían ocupado cargos gerenciales en las empresas públicas”.

Asociación de Fibras Artificiales), y un monopolio interno (asociación conjunta entre el Estado y la MNC), de integración vertical hacia arriba, los funcionarios estatales intervinieron permanentemente (ibíd., pág. 281) a fin de asegurar que no corrieran peligro, a raíz de los conflictos privados irresueltos, ni la integración hacia atrás con productos intermedios, ni la competitividad exportadora de los fabricantes de tejidos. Si bien en Taiwán las redes público-privadas informales pueden ser menos densas que en los otros dos países, a todas luces son esenciales para la política industrial.

Además de definir los límites a los que el enraizamiento puede ser reducido, el caso taiwanés pone de relieve la relación simbiótica entre la autonomía estatal y la preservación de la competencia en el mercado. La función de preservar las relaciones de mercado, propia de la autonomía estatal, es también decisiva en Corea y Japón, pero más notoria en Taiwán (cf. Haggard, 1990, págs. 44-45).

El mejor ejemplo lo ofrece la evolución de la industria textil (cf. Evans y Chien-kuo Pang, 1987). A comienzos de la década del '50, K. Y. Yin, dejando de lado los consejos de sus asesores económicos formados en Estados Unidos, resolvió que Taiwán debía tener una industria textil propia. El resultado fue el "plan de reorganización textil" que, al proporcionar un mercado seguro y materias primas, minimizó el riesgo empresarial de entrada a dicha industria y logró atraer el ingreso de capital privado. En esta fase inicial, el Estado brindó apoyo a la manera clásica hirschmaniana, induciendo decisiones de inversión y estimulando la oferta de capacidad empresarial (cf. Gold, 1986, pág. 70; Pang Chien Kuo, 1987, págs. 167-69).

Este plan de reorganización sólo fue inusual en cuanto al grado de participación del Estado para asegurar la obtención de dicha capacidad; por lo demás, fue muy semejante a las medidas adoptadas por la mayoría de los países latinoamericanos en las primeras fases de su industrialización. Lo extraño fue que el plan de reorganización no se convirtió en instrumento de los empresarios que había generado. En lugar de ello, el régimen del KMT expuso gradualmente a sus "capitalistas de invernadero" a los rigores del mercado, haciendo que las cuotas de exportación dependiesen de la calidad y precio de los bienes, desplazando poco a poco los incentivos hacia las exportaciones y, por último, reduciendo con el tiempo la protección²³. Así, el Estado pudo favorecer el surgimiento de un mercado libre en vez de la creación de refugios para la obtención de rentas públicas. Sin la autonomía que permitía el poderoso aparato burocrático, habría sido imposible imponer las incomodidades de la libertad de competencia a un conjunto tan confortable de empresarios.

Este ejemplo confirma lo dicho antes con respecto al enraizamiento y la autonomía en Japón. Es poco probable que el capital privado, sobre todo si está organizado en estrechas redes oligopólicas, sea una fuerza política en favor de los mercados competitivos. Además, un Estado que sea el registro pasivo de los intereses oligopólicos tampoco puede dar a esas empresas privadas lo que ellas no están dispuestas a conseguir por sí mismas. Sólo un Estado capaz de obrar en forma autónoma puede proporcionar este esencial bien colectivo. La inserción es indispensable para la información y la instrumentación, pero sin la autonomía, degenera en un "supercartel" que, como todos los cárteles, apunta a proteger a sus miembros de cualquier cambio en el statu quo.

Finalmente, otra característica no menos importante del Estado desarrollista es bien ilustrada por el caso taiwanés. Si bien el Estado taiwanés ha intervenido profundamente en varios sectores, ha sido sumamente selectivo en estas intervenciones. En las palabras de Wade, la burocracia opera allí al modo de un "mecanismo de filtrado", dirigiendo la atención de los ejecutores de las políticas públicas y del sector privado hacia productos y procesos decisivos para el crecimiento industrial futuro (Wade, 1990, pág. 226). Como el resto de la estrategia del KMT en Taiwán, esta selectividad fue en parte una reacción frente a la experiencia previa en el continente; conociendo los desastres provocados por la hipertrofia del aparato estatal, el KMT estaba resuelto a administrar bien su capacidad burocrática en el nuevo medio²⁴. Sin embargo, la selectividad parecería ser un rasgo general del Estado desarrollista. Johnson describe de qué manera el Estado japonés, que había conocido la intervención detallada y directa en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial, luego de ésta se limitó a una participación económica estratégicamente seleccionada (Johnson, 1982), y Okimoto llega incluso a decir que en términos de su magnitud global, el Estado japonés podría ser considerado "minimalista" (Okimoto, 1989).

²³ Aún continúa empleándose la misma estrategia. Wade (1990, págs. 207-08) resume los esfuerzos realizados por la ODI para estimular la producción nacional de grabadores de video a comienzos de los '80. Al principio se les concedió el monopolio a dos compañías locales, pero cuando después de un año y medio no lograban aún fabricar productos competitivos en el plano internacional, se permitió el ingreso al mercado a empresas japonesas (en asociación participativa con empresas locales), pese a las protestas de las dos compañías originales.

²⁴ Johnson (1982), en su análisis del caso japonés, señala que el aparato estatal, que en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial había intentado una intervención directa y minuciosa con variado éxito, luego del conflicto se limitó a efectuar intervenciones estratégicamente seleccionadas.

La dinámica de los estados desarrollistas

A esta altura, ya debe resultar claro cuáles son los rasgos estructurales más salientes del Estado desarrollista. La coherencia corporativa le permite resistir las incursiones de la mano invisible de la maximización individual de los funcionarios; en lo interno, predominan en él las características weberianas. El reclutamiento meritocrático sumamente selectivo y las satisfacciones proporcionadas por una larga carrera burocrática crean adhesión y un sentimiento de coherencia corporativa. Los estados desarrollistas han alcanzado una extraordinaria capacidad administrativa, pero además han limitado sus intervenciones a las necesidades estratégicas de un proyecto transformador, utilizando su poder para imponerse en forma selectiva a las fuerzas del mercado. El agudo contraste entre el carácter burocrático, patrimonialista, del Estado predatorio y la índole más directamente weberiana de los Estados desarrollistas debería hacer reflexionar a quienes atribuyen la ineficacia de los Estados del Tercer Mundo a su naturaleza burocrática. La falta de una auténtica burocracia estaría más cerca de constituir el diagnóstico correcto.

Al mismo tiempo, el análisis de los casos del Este asiático ha puesto de relieve que los elementos no burocráticos de la burocracia pueden ser tanto o más importantes que los elementos no contractuales del contrato (Rueschemeyer y Evans, 1985). Redes informales de honda raigambre histórica o cerradas organizaciones partidarias o militares incrementaron la coherencia de las burocracias del Este asiático. Ya sea que estos lazos se basen en el compromiso con una institución corporativa paralela o en el rendimiento educativo, refuerzan el carácter vinculante de la participación en la estructura de la organización formal, en vez de debilitarlo, como sucede con las redes informales fundadas en el parentesco o en las estrechas lealtades lugareñas dentro del esquema predatorio.

Una vez que logra ligar el comportamiento de los funcionarios con la consecución de sus propósitos colectivos, el Estado puede actuar con cierta independencia respecto de las presiones particularistas de la sociedad. Sin embargo, la autonomía del Estado desarrollista difiere totalmente de la dominación absolutista, carente de toda finalidad, propia del Estado predatorio. No se trata de una autonomía relativa, en el sentido estructural marxista de estar constreñido por los requerimientos genéricos de la acumulación de capital, sino que se trata de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas.

Para comprender cómo surgió esta feliz combinación de enraizamiento y autonomía, es menester ver al Estado desarrollista en el contexto de una conjunción de factores internos e internacionales. Los Estados desarrollistas del Este asiático iniciaron el periodo de la posguerra con el legado de una antigua tradición burocrática y una considerable experiencia, previa a la guerra, de intervención económica directa (en Corea y Taiwán bajo el colonialismo japonés). La Segunda Guerra Mundial y sus secuelas hicieron que quedaran en un medio social inusual. Las élites agrarias tradicionales habían sido diezmadas, los grupos industriales estaban desorganizados y descapitalizados, y los recursos externos se canalizaban a través del aparato estatal. El resultado de la guerra –incluida, irónicamente, la ocupación norteamericana de Japón y Corea– incrementó cualitativamente la autonomía de estos Estados frente a las elites privadas internas (cf. Johnson, 1982; Pang Chien Kuo, 1987). La combinación de una capacidad burocrática acumulada a lo largo de la historia y una autonomía generada por la coyuntura los ubicó en una excepcional posición histórica.

A la vez, la autonomía del Estado se hallaba limitada por el contexto geopolítico y económico internacional. Estos Estados no eran libres, por cierto, de hacer la historia a su antojo. Si bien ese contexto internacional excluía la expansión militar, generó claras amenazas externas. La expansión económica no sólo era la base para apuntalar la legitimidad, sino también para mantener una capacidad defensiva frente a tales riesgos. La hegemonía norteamericana por un lado y el expansivo comunismo asiático por el otro no les dejaban muchas opciones más que confiar fundamentalmente en el capital privado como instrumento de industrialización. El entorno conspiraba para generar la convicción de que la supervivencia del régimen exigía una rápida industrialización basada en el mercado. Su pequeño tamaño y su falta de recursos tornaron obvio el papel de la competitividad de las exportaciones para el éxito de la industrialización.

La necesidad de industrializarse llevó a estos países a promover el crecimiento del capital industrial nacional. Su excepcional autonomía les permitió manejar (al menos en un principio) la creación de los lazos que ligan al capital con el Estado. De esta conjunción surgió el tipo de autonomía enraizada que signó a estos Estados en los periodos de su más notable crecimiento industrial: un proyecto compartido por un aparato burocrático muy desarrollado y una serie relativamente bien organizada de actores privados capaces de actuar con inteligencia y en forma descentralizada.

Ciertos estudios recientes sugieren que la autonomía enraizada no es un rasgo estático del Estado desarrollista. A diferencia de lo que ocurre con el dominio absolutista del Estado predatorio, que parece

autofortalecerse, la autonomía enraizada se ha cavado su propia fosa en un grado sorprendente. El propio éxito del Estado desarrollista para estructurar la acumulación del capital industrial ha modificado la naturaleza de las relaciones entre el capital y el Estado. A medida que el capital privado se ha vuelto menos dependiente de los recursos fiscales, el dominio relativo del Estado ha disminuido. La influencia del MITI en la década del '80 no es comparable a la que tuvo en la edad dorada de la década del '50 y comienzos de la siguiente. El *chaebol* coreano puede hoy apelar directamente al mercado internacional de capitales (Woo Jung-en, 1991) y, consecuentemente, la capacidad del Estado para vetar sus proyectos se ha erosionado²⁵.

Asimismo, a medida que las carreras profesionales en el sector privado se vuelven más gratificantes, ha empezado a desgastarse la capacidad del aparato estatal para convocar la lealtad de los especialistas más talentosos recibidos en las mejores universidades. Por ejemplo, Wade señala que la proporción de licenciados y de doctores que ingresaron a la función pública en Taiwán se redujo sustancialmente, en tanto que aumentó la de los que entran al sector privado (Wade, 1990, págs. 218), lo cual no debe sorprendernos dada la creciente diferencia de sueldos entre el sector público y el privado. Aún está por verse si será posible preservar, frente a estas tendencias, el tradicional *esprit de corps* de la burocracia y su coherencia corporativa. Lo que es más fundamental, el logro de mejores niveles de vida ha tornado más dificultoso legitimar un proyecto nacional exclusivamente sobre la base de su aporte al crecimiento del PBI. El resurgimiento de las exigencias distributivas, tanto políticas como económicas, no se amolda bien a las estructuras burocráticas y las redes de elite que auspiciaron el proyecto original de acumulación industrial²⁶.

No hay motivos para suponer que el Estado desarrollista persistirá en la forma en que aquí se lo describe, ni para pensar que si estos aparatos estatales mantuvieran su forma actual podrían satisfacer las metas sociales futuras. Demostraron ser instrumentos formidables para impulsar la acumulación de capital industrial, pero muy probablemente deberían ser transformados si se pretende abordar con ellos los problemas y oportunidades generados por el éxito de su proyecto original.

Brasil y la India: casos “intermedios”

Una vez establecido el contraste entre la autonomía enraizada de los Estados desarrollistas del Este asiático y el absolutismo incoherente del régimen predatorio del Zaire, ya es hora de ver cómo es dable combinar de diversas maneras elementos procedentes de estos dos tipos ideales a fin de producir resultados que no sean puramente predatorios ni puramente desarrollistas. Brasil y la India suministran amplios ejemplos de la combinación de elementos del tipo ideal desarrollista con características que niegan el aislamiento weberiano y socavan la inserción.

Ambos Estados han auspiciado una transformación significativa de sus respectivos países. La India, país increíblemente segmentado, con una enorme población agraria que vive en una pobreza desesperante y cuya base de recursos se está desgastando velozmente, logró pese a ello una industrialización considerable y tasas de crecimiento muy respetables en la década del '50 y comienzos de la siguiente; luego de tambalearse en la década del '70, en los '80 el país ha vuelto a crecer con rapidez. Brasil tuvo altas tasas de crecimiento en toda la posguerra y experimentó un milagroso impulso industrializador en la década del '70. El deterioro del “milagro brasileño” en los años '80 minó sus pretensiones de convertirse en un Estado desarrollista, pero Corea bien podría envidiarle los cuantiosos excedentes comerciales que su industria continuaba generando a fines de esa década.

Brasil

Un cúmulo de estudios históricos y contemporáneos han puesto en claro las diferencias entre Brasil y el tipo ideal de Estado desarrollista²⁷. Estas diferencias comienzan con una simple cuestión: el modo en que se obtienen los puestos públicos. Barbara Geddes ha descrito las facultades inusuales con las que cuenta el ejecutivo para hacer designaciones políticas y la correspondiente dificultad de Brasil para instituir métodos

²⁵ Sobre la interacción entre el Estado y los *chaebol* en la industria automotriz a comienzos de la década del '80, véase, por ejemplo, Kim Eun Mee (1987).

²⁶ Como aducen Rueschemeyer y Evans (1985, pág. 53), la capacidad estatal requerida para instrumentar políticas distributivas es probablemente mucho mayor que la requerida para instrumentar políticas de acumulación, lo cual complica aun más las perspectivas de éxito.

²⁷ Entre los estudios históricos, son especialmente pertinentes para este análisis los de Carvalho Murilo (1974) y Uricoechea (1980). Entre los estudios contemporáneos importantes cabe mencionar los de Abranches (1978), Barzelay (1986), Hagopian (1987), Geddes (1986), Raw (1986), Schneider (1987a, 1987b), Shapiro (1988) y Willis (1986). El análisis que sigue se basa fundamentalmente en Schneider.

de reclutamiento meritocráticos (Geddes, 1986). Ben Schneider puntualiza que si los primeros ministros japoneses suelen nombrar algunas decenas de funcionarios y los presidentes norteamericanos algunos centenares, los presidentes brasileños nombran millares (Schneider, 1987a, págs. 5, 212, 644). No llama la atención, entonces, que el Estado brasileño sea famoso como *cabide de emprego* (fuente de empleo) y se pueble sobre la base de las conexiones personales más que de la idoneidad.

Las consecuencias negativas de este favoritismo se exacerban por el tipo de carrera profesional que estimula un sistema de este tipo. En lugar de apuntar a beneficios de largo plazo a través de promociones fundadas en un desempeño significativo para su organización, los burócratas brasileños abordan carreras puntuales, signadas por los ritmos de las cambiantes conducciones políticas y el periódico surgimiento de nuevos organismos. En una encuesta realizada en 1987 entre 281 funcionarios brasileños, Schneider comprobó que cambiaban de organismo cada cuatro o cinco años. Dado que los titulares de los cuatro o cinco niveles superiores de la mayoría de las organizaciones son nombrados desde fuera, la adhesión duradera a éstas sólo rinde beneficios limitados y la formación de un *ethos* y de una pericia útil para el organismo y para la política en cuestión se torna difícil. Hay entonces pocas motivaciones que limiten estrategias orientadas al beneficio individual y político²⁸.

Imposibilitados de transformar a la burocracia en su conjunto, los dirigentes brasileños se empeñaron en crear “reductos de eficiencia” dentro de la burocracia (Geddes, 1986, pág. 105), modernizando gradualmente el aparato del Estado en lugar de someterlo a una transformación amplia (cf. Schmitter, 1971; Schneider, 1987a, pág. 45). El Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), especialmente favorecido por Kubitschek en la década del '50 como instrumento de su desarrollismo, fue hasta hace poco un buen ejemplo de un reducto de eficiencia²⁹. A diferencia del resto de la burocracia brasileña, el BNDE brindaba “una clara carrera profesional, con obligaciones vinculadas al desarrollo y a una ética de la función pública” (Schneider, 1987a). En los comienzos de su vida institucional (en 1956), el BNDE inauguró un sistema de exámenes públicos para la incorporación de funcionarios. Se dictaron normas contrarias al rechazo arbitrario de las opiniones de los técnicos del banco por parte de sus superiores. Una sólida mayoría de los directores del BNDE procedía del propio banco, en el cual surgió un nítido *esprit de corps* (Willis, 1986).

Es natural que organismos como el BNDE sean más eficaces para un plan desarrollista que los sectores tradicionales de la burocracia brasileña³⁰. De acuerdo con Geddes, los proyectos del Plan de Metas de Kubitschek que estaban bajo la jurisdicción de grupos ejecutivos o de trabajo y con el patrocinio financiero del BNDE cumplieron un 102 % de sus objetivos, en tanto los proyectos a cargo de la burocracia tradicional sólo cumplieron un 32 % (Geddes, 1986, pág. 116). Como el BNDE era una de las principales fuentes de préstamos de inversión a largo plazo, su profesionalismo estimuló a otros sectores a mejorar su desempeño³¹. Tender (1968) señala, por ejemplo, que la necesidad de competir por sus fondos fue un aliciente notable para el mejoramiento de las propuestas elevada por las compañías de generación de electricidad de Brasil (cf. también Schneider, 1987a, pág. 143).

Por desgracia, los reductos de eficiencia tienen varias desventajas. En la medida en que están rodeados por un mar de normas clientelísticas tradicionales, dependen de la protección personal de los presidentes. Geddes (1986, pág. 97), por ejemplo, traza la crónica de la decadencia en la eficacia del Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP), creado por Vargas en 1938 como parte del Estado Novo, cuando dejó de contar con el amparo de éste. Willis (1986) destaca la sujeción del BNDE al apoyo presidencial, tanto en lo tocante a la definición de sus finalidades como a su capacidad para mantener su integridad institucional.

El incrementalismo, o reforma por adición, suele dar por resultado una expansión mal coordinada y torna mucho más difícil lograr una selectividad estratégica. Los militares brasileños, que cuando tomaron el

²⁸ Schneider (1987a, pág. 106). Como puntualiza este autor, dicha pauta presenta rasgos positivos y negativos. Desalienta la adopción de una perspectiva organizativa estrecha de miras y genera una red de lazos interorganizacionales entre los individuos. El principal problema de estas carreras en la función pública es que no ofrecen suficiente contrapeso ni frente a las decisiones aisladas de los altos dirigentes políticos, ni frente a la tendencia a la apropiación individual de las rentas públicas.

²⁹ El BNDE se convirtió más adelante en el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social). Su historia es examinada tanto por Geddes como por Schneider, pero las crónicas más amplias son las que ofrecen Martins (1985) y Willis (1986).

³⁰ Entre los organismos en que pone el acento Geddes (1986, pág. 117) están el BNDES, el CACEX, el SUMOC, el DASP, Itamaraty, los grupos ejecutivos de Kubitschek y los grupos de trabajo y el departamento de monedas extranjeras del Banco de Brasil.

³¹ Según Willis (1986, pág. 4), el banco había “monopolizado virtualmente el otorgamiento de créditos de largo plazo en Brasil, que a menudo representaban hasta un 10% de la formación bruta de capital interno”.

poder manifestaron su intención de reducir en 200.000 los cargos públicos, terminaron creando “centenares de nuevos organismos y empresas, muchos de ellos redundantes”³². El intento de modernizar por vía de una adición fragmentada mina también la coherencia organizativa del aparato estatal en su conjunto. Al agregar nuevas piezas al conjunto, lo que surge es una estructura cada vez más grande y barroca. El aparato resultante es “segmentado” (Barzelay, 1986), “dividido” (Abranches, 1978) o “fragmentario” (Schneider, 1987a). Es una estructura que no sólo dificulta la coordinación de las políticas públicas, sino que fomenta las soluciones personalistas.

Así como la estructura interna del aparato estatal brasileño reduce su capacidad para imitar el desempeño de los Estados desarrollistas del Este asiático, la índole de su inserción torna más arduo elaborar un proyecto de transformación industrial en común con las élites industriales. Si bien el Estado brasileño ha sido una presencia permanente poderosa en el desarrollo social y económico del país desde la época de la Colonia, es importante tener presente que, como han destacado Fernando Uricoechea, José Murilo de Carvalho y otros, “la eficiencia del gobierno dependió [...] de la cooperación de la oligarquía terrateniente” (Uricoechea, 1980, pág. 52). A despecho del peso creciente del capital industrial en la economía, el duradero legado del poder rural sigue plasmando el carácter del Estado. Hagopian argumenta que las élites rurales contemporáneas procuran cada vez más utilizar el Estado como medio para reforzar sus redes clientelistas tradicionales (Hagopian, 1987). Así, en vez de centrarse en su relación con el capital industrial, el Estado ha tenido que lidiar siempre al mismo tiempo con las élites tradicionales amenazadas por la conflictiva transformación de las relaciones de clase rurales.

Al mismo tiempo, los vínculos con el capital industrial se vieron complicados por la temprana y masiva presencia en el mercado interno del capital industrial transnacional³³. La amenaza de dominación por parte de las empresas transnacionales (en adelante, ET) creó un clima de nacionalismo defensivo y volvió más difícil imponer disciplina al capital nacional. Es mucho más arduo obligar al capital industrial a enfrentarse con el mercado (como hizo K. Y. Yin con la industria textil taiwanesa) cuando el capital transnacional es el probable beneficiario de cualquier borrasca de destrucción creativa.

Los problemas provocados por las divisiones en las élites económicas dominantes fueron exacerbados por la naturaleza de las estructuras del Estado. Además, la falta de una estructura burocrática estable impidió establecer vínculos regulares del tipo de una “orientación administrativa” con el sector privado, e impulsó la interacción público-privado por canales individuales. Incluso el régimen militar, que fue el que más posibilidades estructurales tuvo para aislarse de las presiones clientelistas, mostró ser inepto para crear una relación de orientación administrativa con la élite industrial nacional³⁴. El régimen era “muy legítimo ante la burguesía nacional, pero no estaba conectado a ésta por ningún sistema bien institucionalizado de enlaces” (Evans, 1982, pág. S-221). En lugar de institucionalizarse, las relaciones se individualizaban, cobrando la forma de lo que Cardoso (1975) llamó “anillos burocráticos”: pequeños grupos de industriales se conectaban con grupos igualmente pequeños de burócratas, por lo común a través de algún funcionario que actuaba como pivote. Como señala Schneider (1987b, págs. 230-31), el carácter personalizado y ad hoc de estos enlaces los vuelve poco confiables para los industriales y arbitrarios en cuanto a sus resultados. Son, en síntesis, lo opuesto del tipo de lazos entre Estado y sociedad que describen Samuels y otros autores en sus análisis del Estado desarrollista.

En general, esta lectura de la estructura interna y los lazos externos del Estado brasileño es congruente con la queja de Schneider (1987a, pág. 4) en el sentido de que “la estructura y modo de operación del Estado brasileño le impedirán cumplir incluso con las funciones mínimas de gobierno”. No obstante, importa destacar que, pese a estos problemas, el Estado brasileño ha actuado con eficacia empresarial en una variedad de esferas industriales, que sin duda son las que contribuyeron a su crecimiento e industrialización a largo plazo. Como es de suponer, sus éxitos se dieron en las áreas en que las organizaciones estatales relevantes gozaban de una excepcional capacidad y coherencia. A su vez, estas entidades estatales coherentes descansaban en un conjunto más eficaz, institucionalmente hablando, de enlaces con el sector privado, que es precisamente la pauta notoria en los Estados desarrollistas del Este asiático.

³² Schneider (1987a, págs. 109, 575, 44). Este era el objetivo de Roberto Campos (ibíd., pág. 575).

³³ Véase Evans (1979); se hallará un análisis de las consecuencias que tuvo para Brasil el capital extranjero en Evans (1982); para una comparación más general entre América Latina y el Este asiático, véase Evans (1987) y Stallings (1990).

³⁴ Los militares brasileños constituían un grupo corporativo muy cohesivo, cuya falta de oportunidades de combate hizo que pasaran a primer plano los criterios tecnocráticos (o sea, educativos) para la movilidad interna; en esto se asemejaban al tipo de refuerzo institucional de la burocracia estatal que propugnaba el KMT. Véase Stepan (1971) y especialmente Geddes (1986, cap. 7).

Un buen ejemplo es el estudio de Shapiro (1988, pág. 57) sobre el papel del Grupo Ejecutivo para a Industria Automovilística (GEIA) en el establecimiento de la industria automotriz brasileña a fines de la década del '50 y comienzos de la del '60. Concluye esta autora que, en líneas generales, “la estrategia brasileña fue un éxito”, y que la capacidad de planificación y los subsidios otorgados por el Estado a través del GEIA fueron decisivos para inducir las inversiones requeridas. El GEIA obró a manera de un miniorganismo piloto, específico para el sector. Dado que en él se reunían representantes de todos los organismos que necesitaban aprobación para sus planes, “pudo implementar su programa con independencia de la fragmentación en cuanto a la ejecución de las políticas” que afectaba al Estado en su conjunto (ibíd., pág. 111). Su poder de brindar decisiones predecibles y oportunas fue importantísimo para la reducción del riesgo, en lo tocante a las ET cuyas inversiones se requerían. Además, y también en esto el GEIA se asemejó al MITI o el ODI, “desempeñó un papel coordinador crítico entre los fabricantes de piezas y los encargados del montaje” (ibíd., pág. 58).

El desarrollo posterior de la industria petroquímica mostró una variante aun más poderosa de autonomía enraizada (Evans, 1981, 1982, 1987). Trebat (1983) afirma que la inversión en la industria petroquímica, liderada por el Estado, ahorró divisas y fue económicamente razonable, teniendo en cuenta los costos de oportunidad del capital que a la sazón prevalecían (Evans, 1981). En el corazón mismo de esta iniciativa se hallaba Petrobrás, la entidad más autónoma y de mayor coherencia corporativa dentro del sistema de empresas del Estado. Sin embargo, la densa red de lazos establecidos para ligar el sistema de Petrobrás con el capital privado, tanto interno como transnacional, no fue menos decisiva para el explosivo aumento de la capacidad petroquímica de Brasil en la década del '70.

De estos ejemplos sectoriales emerge una neta diferencia global entre el Estado brasileño y el desarrollista arquetípico. La autonomía enraizada es en él un atributo parcial más que general, limitado a determinados reductos de eficiencia. La perduración de rasgos clientelísticos y patrimonialistas impidió la edificación de una coherencia corporativa al estilo weberiano. A la luz de la compleja y controvertida estructura de la elite brasileña no es de extrañar que la autonomía enraizada siga siendo parcial.

La India

En la India, el Estado se sitúa, con más ambigüedad aun que en Brasil, en el espacio que existe entre el Estado predatorio y el desarrollista. Su estructura interna, al menos en la cúspide, se asemeja a la norma weberiana, pero sus vínculos con la complicada estructura social del país socava más completamente su capacidad de acción. Sus críticos más rigurosos lo consideran claramente predatorio y afirman que su expansión ha sido tal vez la causa principal del estancamiento de la India (p. ej. Lal, 1988). Otros autores, como Pranab Bardhan (1984), adoptan el punto de vista contrario, aduciendo que la inversión estatal fue esencial para el crecimiento industrial de la India en la década del '50 y comienzos de la del '60, y que el repliegue del Estado y su renuencia a asumir una postura desarrollista más emprendedora fue uno de los factores importantes del crecimiento comparativamente lento del país en las décadas del '60 y el '70.

En el momento de la independencia, el Servicio Civil de la India (SCI) constituía la cima de una venerable burocracia y la culminación de una tradición que se remontaba a la época del imperio Mughal (Rudolf y Rudolf, 1987). Sus 1.100 miembros formaban una elite prestigiosa, que suministró el “marco de acero del imperio” durante dos centurias (Taub, 1969, pág. 3). Su sucesor, el Servicio Administrativo de la India (SAI), llevó adelante esa misma tradición. El ingreso a él se produce a través de un examen llevado a cabo en todo el país y que, al menos en el pasado, ha sido tan competitivo como sus equivalentes del Este asiático³⁵. Si bien la educación no se centra en una única universidad nacional, como ocurre en esta última región, las redes solidarias se ven reforzadas por el hecho de que cada tanda de reclutas pasan un año juntos en la Academia Nacional de la Administración Pública³⁶.

A pesar de una honda tradición histórica de sólida burocracia estatal, las tradiciones coloniales heredadas por el SAI no fueron en modo alguno una clara ventaja desde la perspectiva del desarrollo. La asimilación de la cultura imperial y la formación humanística eran criterios decisivos para ser aceptado en el SCI. Aun después de la partida de los ingleses, los exámenes que se toman en el SAI se siguen dividiendo en

³⁵ Taub (1969, pág. 29) comenta que en el año 1960 compitieron once mil graduados universitarios por un centenar de cargos.

³⁶ Un ejemplo de la solidaridad creada es la afirmación de uno de los informantes de Taub (1969, pág. 33) en el sentido de que podría “encontrarse en cualquier lugar de la India con un compañero de carnada [un camarada de clase en el SAI]”, posibilidad que dicho informante consideraba insólita en las relaciones normales con individuos que no fueran sus parientes.

tres partes: lengua y literatura inglesas, redacción en inglés y conocimientos generales³⁷. Por supuesto, una persona con buena cultura general podría desempeñarse bien, siempre y cuando las pautas de la carrera administrativa le brindaran la oportunidad de adquirir gradualmente los conocimientos y habilidades técnicos indispensables. Por desgracia, en general no se ofrece esta clase de oportunidades. La carrera administrativa se caracteriza por el mismo tipo de rotación rápida de personal que identifica a la burocracia brasileña. Por ejemplo, los Rudolf informan que los altos ejecutivos de la industria petroquímica se mantienen en un mismo cargo alrededor de quince meses, en promedio (Rudolf y Rudolf, 1987, pág. 34). Amén de los problemas provocados por la propia tradición del SAI, es cuestionable que el “marco de acero” se haya mantenido incólume. Los Rudolf argumentan que ha habido una “erosión de las instituciones estatales” al menos desde la muerte de Nehru (ibíd., cap. 2). Estudios de campo contemporáneos han comprobado que la corrupción no sólo es endémica sino abrumadora (p. ej., Wade, 1985). La erosión aludida puede deberse en parte a los problemas propios de la burocracia, pero una fuente más grave de dificultad parecerían ser los inconvenientes para establecer conexiones con la estructura social circundante. En un “Estado subcontinental, multinacional” como la India, las relaciones entre el Estado y la sociedad son cualitativamente más complejas que en el Este asiático (Rudolf y Rudolf, 1987). Dadas las diseconomías de escala inherentes a las organizaciones administrativas, se requeriría un aparato burocrático de extraordinaria capacidad para producir resultados comparables a los que pueden obtenerse en una isla de veinte millones de habitantes [Taiwán] o en una península de cuarenta millones [Corea]. Las divisiones de clase, étnicas, religiosas y regionales complican aun más las dificultades administrativas.

Desde los tiempos de la independencia, la supervivencia política de los regímenes hindúes ha exigido simultáneamente complacer a una clase terrateniente de poder permanente y a un conjunto sumamente concentrado de capitalistas industriales. Los intereses comunes de los grandes terratenientes y de los millones de “capataces capitalistas” de la campaña dan a este grupo un aplastante peso político (ibíd.). Al mismo tiempo, grandes empresas, como Tatas y Birlas, deben seguir en pie (Encarnation, 1990, pág. 286). Como estas últimas no tienen ningún proyecto de desarrollo en común con los terratenientes, la elite así dividida se enfrenta con el Estado en busca de la obtención de ventajas particularistas. En los términos de Bardhan, componen “una laxa y heterogénea coalición dominante, preocupada por apoderarse desenfadada y anárquicamente de los recursos públicos”³⁸.

La micropolítica de las interacciones entre el sector público y el sector privado disminuye aun más la posibilidad de que el Estado conduzca un proyecto coherente de desarrollo. Históricamente, el veterano funcionario prototípico del SAI era un brahmán anglófilo, cuyas inclinaciones ideológicas apuntaban a un socialismo fabiano. Lo más probable era que los capitalistas privados con que mantenía trato fuesen de una casta inferior, tuviesen diferentes preferencias culturales y una ideología contraria. Si bien estos estereotipos han ido cambiando con el tiempo, aún falta un discurso compartido y una concepción común a partir de los cuales pudiera edificarse un proyecto conjunto, y la única alternativa frente al estancamiento hostil parecería ser el intercambio de favores materiales. No hay redes de política que permitan a los especialistas industriales del aparato estatal reunir y difundir información, crear consenso, instruir y persuadir; tampoco hay redes específicas de sectores, comparables a la que liga al capital estatal con el privado en la industria petroquímica brasileña. A diferencia de los Estados desarrollistas, el Estado hindú no puede contar con el sector privado ni como fuente de información sobre el tipo de política industrial que puede tener éxito ni como instrumento efectivo para la puesta en práctica de una política industrial.

Sería injusto e incorrecto afirmar que el Estado no ha hecho en la India aporte alguno al desarrollo. Sus inversiones en la infraestructura básica y en los bienes intermedios fueron un elemento trascendental para mantener una tasa respetable de crecimiento industrial en la década del '50 y comienzos de la del '60. Deepak Lal (1988, pág. 237) admite que las inversiones en infraestructura y el aumento de la tasa de ahorro interno, que dependen ambos en gran medida del comportamiento del Estado, fueron “los dos grandes logros de la India posterior a la independencia”. La inversión pública en insumos agrícolas varios, sobre todo en irrigación y fertilizantes, desempeñó un importante papel en el aumento del producto agropecuario. El

³⁷ Véase, por ejemplo, la pregunta citada por Taub (1969, pág. 30): “Identifique lo siguiente: Venus de Milo, Mona Lisa, el Pensador, William Faulkner, Le Corbusier, Karen Hantze Susman, el mayor Gherman Titov, Ravi Shankar, Disneylandia.”

³⁸ Bardhan (1984, pág. 70). Importa contrastar esta concepción con un dilema propio de una estructura social muy distinta, pero igualmente difícil de resolver para un presunto Estado desarrollista. En su análisis sobre Chile, Zeitlin y Ratcliff's (1988) no encontraron una elite dividida sino una en la que estaban unidos los intereses agrarios e industriales, asegurando así que la elite en su conjunto pudiera resistir la transformación del sector agrario y el tipo de hincapié unilateral en la industrialización que caracterizó a los países del Este asiático.

Estado invirtió de hecho, aunque no siempre en forma eficiente³⁹, en industrias básicas e intermedias, como la siderúrgica y la petroquímica, y aun en industrias tecnológicamente más azarosas como la de fabricación de equipos eléctricos (Ramamurti, 1987).

Lamentablemente, estos logros pertenecen en buena medida al pasado, a la década del '50 y comienzos del '60. La falta de selectividad de la intervención estatal fue constituyendo una creciente carga para la burocracia y contribuyó a deteriorar las instituciones del Estado. En el período de las “licencias, permisos y cuotas” durante el dominio británico se intentó aplicar un minucioso control sobre el volumen físico de producción de una amplia gama de bienes manufacturados (Encarnation, 1990). Al mismo tiempo, el Estado participa directamente en la producción de una gran variedad de artículos, mayor aun que la que intentaron Estados comparativamente expansivos como el brasileño. Las empresas públicas de la India no sólo fabrican computadoras sino también televisores, no sólo acero sino automóviles⁴⁰. La participación del Estado en el activo de las empresas pasó de una sexta parte a la mitad entre 1962 y 1972 (Encarnation, 1990, pág. 283), y el número de empresas públicas creció de 5 en 1951 a 214 en 1984 (Lal, 1988, pág. 257). Dadas las abrumadoras exigencias que impone la mera tarea de mantener siquiera un grado mínimo de administración pública, la participación no selectiva del Estado se torna simplemente insostenible.

En relación con Brasil, puede decirse que la India padece un exceso de autonomía y un enraizamiento inadecuado, y que consecuentemente tiene más dificultades para ejecutar el tipo de proyectos sectoriales en que aquí hemos puesto el acento. A la vez, el grado en que el “marco de acero” sigue conservando cierta coherencia residual tal vez explique por qué la India pudo evitar los excesos catastróficos de que fue presa Brasil.

Teniendo en cuenta su escala casi continental, podría parecer que Brasil y la India son casos *sui generis*, de limitada relevancia comparativa; sin embargo, sus respectivos Estados comparten muchos problemas entre sí y con gran número de países en desarrollo de ingresos medios. Sus burocracias, que no son una caricatura patrimonialista de las estructuras weberianas, como ocurre en los Estados predatorios, carecen empero de la coherencia corporativa del tipo ideal desarrollista. Aún no se ha institucionalizado en ellos un escalafón administrativo coherente que ligue al individuo a las metas corporativas y le permita adquirir la pericia necesaria para desempeñarse con eficacia. La India tiene una estructura organizativa más cabalmente weberiana, pero no posee los lazos internos que podrían permitirle armar un proyecto compartido con los grupos sociales interesados en la transformación.

Estos aparatos estatales intermedios, no dotados de una capacidad burocrática bien desarrollada, deben pese a ello hacer frente a estructuras sociales más complejas y divididas. Su idoneidad para construir un proyecto de industrialización se ve particularmente entorpecida por el poder social permanente de las élites agrarias. En el caso de Brasil, el problema se complica por la importancia histórica de las empresas extranjeras que forman el núcleo del *establishment* industrial. En el caso de la India, se exagera a raíz de la divergencia cultural entre los administradores públicos y los capitalistas privados. En ambos países, el Estado ha procurado hacer demasiado, y no fue capaz de seleccionar en forma estratégica un conjunto de actividades acordes a su capacidad. Las exigencias que impone el conjunto de tareas que se deben abordar, sumadas a esta insuficiencia, se combinan para tornar imposible la autonomía enraizada.

Las estructuras del Estado y el ajuste

Este análisis comparativo corrobora la idea de que tanto los ejecutores de las políticas públicas como los teóricos pueden verse beneficiados por la “tercera ola” de ideas acerca del Estado y el desarrollo. Los datos comparativos abonan una posición más centrada en la capacidad del Estado como factor importante en la elección de políticas y resultados, y contribuyen a esclarecer las estructuras y procesos que están en la base de dicha capacidad. Más concretamente, este análisis pone en tela de juicio la tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse autonomía enraizada.

La primera y más evidente lección que puede extraerse de estos casos es que hay *escasez*, y no exceso, de burocracia. Este problema no sólo se presenta en las sociedades poscoloniales al sur del Sahara. Aun en países como Brasil, que cuentan con una oferta relativamente abundante de mano de obra calificada

³⁹ Para un buen análisis de los problemas de ineficiencia en las inversiones del Estado, en cuanto a los coeficientes extremadamente altos capital/producto, véase Aluwalia (1985).

⁴⁰ Esta falta de selectividad no siempre es evidente en las comparaciones agregadas. Por ejemplo, cuando Jones y Mason (1982, pág. 22) examinaron la industria manufacturera como sector único, en lugar de desagregarlo, la distribución de las empresas públicas en Corea y la India pareció muy semejante.

y una antigua tradición de participación estatal en la economía, es difícil encontrar burocracias predecibles, coherentes, weberianas. La percepción común en sentido contrario procede de la tendencia corriente de las organizaciones patrimonialistas a disfrazarse de burocracias weberianas. Abundan los organismos normativos o administrativos, pero la mayoría no tiene la capacidad de perseguir metas colectivas de un modo predecible o coherente, ni el interés de hacerlo. Weber confundió a sus sucesores al insistir en que la burocracia arrasaría naturalmente con todas las otras formas sociales que le precedieron. Así como los mercados son menos naturales de lo que pretendía Adam Smith, las burocracias necesitan más cuidado y atención de lo que nos hizo creer Weber.

La segunda lección deriva de la primera. La capacidad del Estado para cumplir funciones administrativas y de otra índole debe considerarse un bien escaso. Las primeras concepciones sobre el Estado desarrollista parecían presumir que los recursos imprescindibles para emprender nuevas tareas serían generados de manera automática en el desempeño de las tareas mismas, así como el aumento de las ventas de una empresa genera recursos para su producción futura. La analogía es falsa. La ampliación imprudente de la variedad y cantidad de tareas lleva fácilmente a un círculo vicioso. El ritmo de crecimiento de la capacidad del Estado es más lento que el del aumento de las tareas. Las deseconomías administrativas y organizativas de escala y de alcances hacen que el desempeño empeore. Un desempeño deficiente socava la legitimidad y torna dificultoso reclamar los recursos necesarios para el aumento de la capacidad. La brecha entre la capacidad requerida y la disponible se agranda, hasta que corre peligro incluso la ejecución eficaz de los deberes del “vigilante nocturno”, en la versión mínima del Estado.

Casi todos los Estados del Tercer Mundo procuran hacer más de lo que pueden. El contrastante equilibrio de capacidad y de tareas emprendidas que diferencia a la India y Brasil de los Estados desarrollistas del Este asiático ilustra este punto. Los Estados desarrollistas no sólo han tenido un mayor nivel de capacidad sino que ejercieron una mayor selectividad en las tareas que acometieron. Se centraron en la transformación industrial y sus estrategias de promoción de la industria estaban destinadas a preservar recursos administrativos.

La demanda de selectividad concuerda con los argumentos expuestos en la bibliografía sobre la estabilización y el ajuste. Una de las mayores virtudes de los programas de ajuste es que son muy selectivos en cuanto a la capacidad que exigen. Dado que se centran en la recalibración de un número comparativamente reducido de variables macroeconómicas, obvian la necesidad del masivo aparato regulador que precisan las estrategias menos pro mercado, para no hablar de la construcción institucional requerida cuando se intenta que el Estado asuma un papel productivo directo.

Al mismo tiempo, empero, gran parte de la literatura sobre el ajuste abriga sospechas sobre la capacidad del Estado (propia de las perspectivas de la segunda ola); nos referimos al temor implícito de que un aumento de dicha capacidad generará un incremento del papel del Estado y es por ende negativo en sí mismo. El argumento aquí expuesto es muy diferente. Supone que, aunque el Estado acepte abordar un repertorio de tareas más limitado, las demandas de acción estatal superarán su capacidad de realizarlas. Por más que se obre con mayor selectividad, es indispensable reforzar dicha capacidad. La consigna de la hora es la reconstrucción del Estado, no su desmantelamiento.

El razonamiento que aquí hemos desarrollado debe distinguirse, asimismo, de las argumentaciones centradas en el aislamiento, comunes en la literatura sobre la estabilización y el ajuste (cf. Haggard y Kaufman, 1992, Introducción). El énfasis en el aislamiento implica que, en ausencia de presiones políticas, los funcionarios técnicamente competentes instrumentarán las decisiones de política económica correctas, y que esas decisiones son base suficiente para que un plan de estabilización y ajuste tenga éxito. La protección de los tecnócratas respecto de los grupos de presión se presenta como el *sine qua non* de la acción eficaz. Se supone implícitamente que los tecnócratas que ocupan cargos públicos poseen tanto los conocimientos suficientes para adoptar las medidas adecuadas como los incentivos para hacerlo.

Si el énfasis recae en la coherencia y autonomía corporativas, la argumentación cobra otro tono. Lo que está en juego es entonces una organización autoorientadora, que genere suficientes incentivos como para inducir a sus miembros a perseguir las metas colectivas y asimilar la información que les permita escoger objetivos que valgan la pena. Tener capacidad significa contar con organizaciones aptas para una acción colectiva sostenida, y no meramente con la libertad para tomar individualmente decisiones que sigan la lógica de la situación económica.

Este análisis complementa el que ha efectuado Waterbury (1992) sobre los “equipos de cambio” (*changas teams*). Waterbury se centró primordialmente en el surgimiento y supervivencia de tales equipos. No obstante, si se proyecta un plan de ajuste para un plazo más largo, debe incorporarse al debate la cuestión de la capacidad del Estado. Una vez que el equipo de cambio logra la hegemonía, debe contar con un aparato para llevar a la práctica la transformación requerida en las políticas. La experiencia de los tecnócratas

africanos sugiere que es improbable que un equipo carente de tal aparato puede ser eficaz más allá del corto plazo. A la inversa, la de los NICs del Este asiático ciertamente indica que Weber no estaba del todo desacertado cuando pensaba que la capacidad burocrática era un “bien fungible” o intercambiable para diferentes orientaciones de las políticas públicas. Aparatos que fueron eficaces en la puesta en marcha de una transformación industrial nacional demostraron ser útiles (luego de luchas intestinas de diversa intensidad, sin duda) como instrumentos para la implementación de un plan de ajuste.

La autonomía y la coherencia corporativas, así como el aislamiento, pertenecen a la tradición weberiana. El hincapié en el enraizamiento como necesario complemento de la autonomía no sólo contradice la idea de que el aislamiento es el rasgo más importante de la capacidad, sino que además se aleja de una perspectiva weberiana. El enraizamiento constituye una solución diferente frente a la escasez de capacidad. Ella es indispensable debido a que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de éstos para su implementación. Una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. Amplía la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. Si se admite la importancia del enraizamiento, los argumentos en favor del aislamiento quedan cabeza abajo. Las conexiones con la sociedad civil pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema.

La pregunta obvia es: ¿acaso el enraizamiento redundará en clientelismo, corrupción y socavamiento de la eficacia del Estado? La respuesta radica, fundamentalmente, en que el enraizamiento sólo tiene valor en el marco de la autonomía. En ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente, autoorientadora, weberiana, es casi seguro que el enraizamiento tendrá efectos nocivos. Como la mayoría de los casos de fracaso examinados en la bibliografía sobre la estabilización carecían de las estructuras burocráticas indispensables, no es de extrañar que en esa bibliografía se ponga el acento en el aislamiento. Si la subordinación a los lazos clientelistas es el procedimiento administrativo de rutina, lograr un mayor aislamiento es una prioridad legítima. Lo que funciona es la combinación de enraizamiento y autonomía, no cualquiera de éstas por separado.

La eficacia de la autonomía enraizada depende de la índole de la estructura social circundante así como del carácter interno del Estado. Como señala Migdal (1988), es poco probable que la conexión de un aparato estatal, aunque sea coherente, con un conjunto fragmentario de detentadores del poder sin interés en la transformación mejore su capacidad para instrumentar un cambio. Como se indicó en el análisis previo de la dinámica histórica de los Estados desarrollistas, el Estado y la estructura social deben estudiarse juntos. Sin apropiados interlocutores privados, tender lazos con la sociedad civil es sin duda una tarea infructuosa, pero en la interacción entre Estado y estructura social el Estado es algo más que un elemento pasivo.

La estructura de clases debe considerarse, al menos en parte, como el producto de la acción del Estado. No fue mera coincidencia que en Japón, Corea y Taiwán surgieran grupos empresariales que concretaran la autonomía enraizada. Las clases industriales de los Estados desarrollistas contemporáneos son, en buena medida, resultado de la acción estatal. No tendrían su forma actual si no existiera el Estado, así como éste no podría haber alcanzado sus objetivos sin ellas.

En gran parte de la literatura sobre la estabilización, el papel del Estado en la conformación del tipo de capital existente sólo se reconoce en un sentido negativo. Se supone que el Estado puede corromper al capital creando refugios para la obtención de rentas públicas, pero que si no existen distorsiones inducidas por el Estado, el capital nacional reaccionará al modo de los empresarios de Schumpeter, asumiendo riesgos, efectuando inversiones productivas de largo plazo y aprovechando las oportunidades que le ofrecen los mercados internacionales. Si así fuese, bastaría con un aparato estatal aislado, pero como lo sugieren los lamentos del Banco Mundial acerca de la “lenta respuesta de la oferta”, por lo general este supuesto es poco realista. En su mayoría, las incipientes clases industriales requieren un apoyo y participación más activos del Estado, lo cual significa algún tipo de autonomía enraizada en lugar del mero aislamiento.

Retomando en forma esquemática el ejemplo dado anteriormente de K.Y. Yin y el plan de organización de la industria textil, podremos dar forma más concreta a estas argumentaciones. La creación de un grupo de empresarios textiles se basó en la existencia de un aparato estatal coherente y autónomo, capaz de asumir la iniciativa. Sin un grupo de capitalistas potenciales el plan no habría logrado éxito, pero sin la iniciativa y apoyo del Estado estos capitalistas potenciales no habrían ocupado ese “nicho” particular de la industria. La segunda etapa, la de exponer a estos nuevos industriales a los vendavales de la competencia internacional, exigía autonomía en el sentido del aislamiento, como ocurre con los programas de estabilización. Debía lucharse contra las presiones tendientes a preservar un refugio confortable. Pero el proceso tiene una tercera etapa, cuya mejor descripción la ha hecho Wade para el caso de Taiwán (1990). Los empresarios dispuestos a enfrentar el vendaval de la competencia necesitan información, asesoramiento

y de vez en cuando un auxilio estratégico para sobrevivir. Esto es también lo que se requiere para estimular la respuesta de la oferta en un programa de ajuste. Lo que hace que esta tercera etapa prospere es el enraizamiento, no el aislamiento.

Nuevamente, vemos una confluencia interesante entre estos argumentos y los planteados por Waterbury (1992). Este autor apunta que la configuración “preestructural y de ajuste” de intereses económicos en los casos por él estudiados bien puede resultar menos resistente a las fuerzas en favor del cambio de lo que presumieron los análisis previos sobre las coaliciones tendientes a la apropiación de las rentas públicas. Sin embargo, es evidente que el éxito de un programa de ajuste exige algo más que el colapso de la vieja coalición. En la medida en que los equipos de cambio logran destronar a las élites industriales vigentes, esto es en sí mismo un notable ejemplo del modo en que el Estado remodela las estructuras sociales; pero a medida que transcurre el tiempo, la similitud entre el proyecto de los equipos de cambio de Waterbury y los proyectos aquí descritos debe aumentar. La reconstrucción de una élite empresarial capaz no sólo de sobrevivir sino de prosperar en un medio más abierto debe ocupar el centro de la escena, y es probable que esta tarea guarde fuerte semejanza con el antiguo proyecto de la transformación industrial.

Resta un serio problema con respecto a la noción de enraizamiento, tal como ha sido expuesta aquí. Dado que como base empírica para el desarrollo de este concepto se partió de los Estados exclusionistas del Este asiático, su definición fue demasiado limitada. Pero, en principio, no hay razón por la cual no pudieran construirse con los trabajadores y otros grupos sociales el tipo de redes que vinculan al Estado con el capital en dichos países. Más aun, hay buenos motivos para pensar que en la mayoría de los países esas redes serían indispensables.

En el Este asiático, un crecimiento excepcional, no sólo de la producción sino también del salario real, permitió que una modalidad de enraizamiento limitado se presentase como una suerte de hegemonía a lo Gramsci. No es dable prever que otros Estados obtengan iguales resultados. En la mayor parte de las naciones del Tercer Mundo, ni siquiera un ajuste estructural eficaz generaría las tasas de crecimiento del Este de Asia, y en ausencia de dicho crecimiento es más arduo alcanzar la legitimidad. En tiempos difíciles, cuando no es tan sencillo subordinarlas cuestiones distributivas a la acumulación, un enraizamiento más amplio, como el descrito por Katzenstein (1985) en su análisis de las pequeñas democracias de Europa occidental, puede ser la apuesta más sensata (Nelson, 1990). No obstante, debe destacarse, también en este caso, que la autonomía enraizada es un concepto relacional. Las estructuras y estrategias del Estado requieren como complemento una contrapartida social. Construir los partidos y movimientos obreros que forman la base de una autonomía enraizada más amplia es un proyecto más complicado que construir una clase industrial al estilo de Schumpeter.

A todas luces, la puesta en práctica del diagnóstico que deriva de un análisis comparativo de los Estados y el cambio estructural enfrenta mayores tropiezos que la puesta en práctica de las recetas de la segunda ola. En la medida en que el foco está puesto simplemente en una menor intervención del Estado, los medios y objetivos resultan claros. En contraste con ello, la reconstrucción del Estado es una tarea amorfa y frustrante, un proyecto que puede llevar décadas, si no generaciones enteras. De todas maneras, el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo un requisito de cualquier política económica eficaz, incluido el ajuste estructural sostenido. Pretender lo contrario sería una variante peligrosa de utopismo. Transformar el Estado de modo que deje de ser un problema y se convierta en una solución debe ser el punto central en cualquier plan de acción realista emprendido en los países del Tercer Mundo.

Traducción de Leandro Wolfson

REFERENCIAS

- ABRANCHES, S. (1978) "The Divided Leviathan: The State and Economic Policy-Making in Authoritarian Brazil", tesis de doctorado, Department of Political Science, Cornell University.
- ALUWALIA, I. J. (1985): *Industrial Growth in India: Stagnation since the Mid-Sixties*, Delhi, Oxford University Press.
- AMSDEN, A. (1979): "Taiwan's Economic History: A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory", *Modern China*, 5 (3), págs. 341-80.
- AUSTER, R. D., y SILVER, M. (1979): *The State as Firm: Economic Forces in Political Development*, La Haya, Martinus Nijhoff.
- BARDHAN, P. (1984): *The Political Economy of Development in India*, Oxford, Basil Blackwell.
- BARZELAY, M. (1986): *The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy*, Berkeley, University of California Press.
- BRUCE, P. (1983): "World Steel Industry: The Rise and Rise of the Third World", *Financial Times*, Londres.
- BUCHANAN, J. M., TOLLISON, R. D., y TULLOCK, G. (1980): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas, Texas A&M University Press.
- CALLAGHY, T. (1984): *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, Nueva York, Columbia University Press, págs. 32-79.
- CALLAGHY, T. (1989): "Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment", en J. NELSON (ed.): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, New Brunswick, NJ, Transaction Books, págs. 115-38.
- CARVALHO MURILO, J. de (1974): "Elite and State-building in Brazil", tesis de doctorado, Department of Political Science, Stanford University.
- CHOI BYUNG SUN (1987): "Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change", tesis de doctorado, Kennedy School, Harvard University.
- COLANDER, D. C. (1984): *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-seeking and DUP Activities*, Cambridge, Mass, Ballinger.
- CUMINGS, B. (1887): "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences", en F. DEYO (ed.): *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- DE SOTO, H. (1989): *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Nueva York, Harper & Row.
- DUTKIEWICZ, P., y Williams, G. (1987): "All the King's Horses and All the King's Men Couldn't Put Humpty-Dumpty Together Again", *IDS Bulletin*, 18 (3).
- ENCARNATION, D. (1990): *Dislodging the Multinationals: India's Strategy in Comparative Perspective*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- EVANS, P. (1979): *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press.
- EVANS, P. (1981): "Collectivized Capitalism: Integrated Petrochemical Complexes and Capital Accumulation in Brazil", en THOMAS C. y Philippe FAUCHER BRUNEAU (eds.): *Authoritarian Brazil*, Boulder, Colo., Westview.
- EVANS, P. (1982): "Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurship and Class Formation in Dependent Capitalist Development", *The American Journal of Sociology*, 88 (Suplemento), págs. 210-47.
- EVANS, P. (1987): "Class, State and Dependence in East Asia: Some Lessons for Latin Americanists", en F. DEYO (ed.): *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- EVANS, P. y CHIEN-KUO PANG (1987): "State Structure and State Policy: Implications of the Taiwanese Case for Newly Industrializing Countries", trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Taiwán como País de industrialización Reciente, Universidad Nacional de Taiwán, 3-5 de setiembre de 1987.
- GEDDES, B. (1986): *Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil*, Ann Arbor, Mich., University of Michigan Microfilms.
- GERSCHENKRON, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass., Belknap.
- GOLD, T. (1986): *State and Society in the Taiwan Miracle*, Nueva York, M. E. Sharpe.

- GOULD, D. (1979): "The Administration of Underdevelopment". en GRAN, G. (ed.): *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*, Nueva York, Praeger.
- GRANOVETTER, M. (1985): "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology* 91 (3), págs. 481-510.
- HAGGARD, S. (1990): *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- HAGGARD, S., y CHUNG-IN MOON (1990): "Institutions and Economic Policy: Theory and Korean Case Study", *World Politics* 42 (2), págs. 210-37.
- HAGGARD, S., y KAUFMAN, R. (eds.) (1992): *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, New Jersey, Princeton University Press.
- HAGOPIAN, F. (1987): "The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Elites in Contemporary Brazil", tesis de doctorado. Department of Political Science, MIT.
- HIRSCHMAN, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- HULL, G. (1979): "Zaire in the World System: In Search of Sovereignty", en GRAN, G.: *The Political Economy of Underdevelopment*, págs. 263-83.
- JOHNSON, Ch. (1982): *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Calif., Stanford University Press.
- JOHNSON, Ch., DUVAL, R. y FREEMAN, J. (1983): "The Techno-bureaucratic Elite and the Entrepreneurial State in Dependent Industrialization", *American Political Science Review* 77, págs. 569-87.
- JONES, L. y MASON, S. (1982): "Role of Economic Factors in Determining the Size and Structure of the Public-Enterprise Sector in Less-developed Countries with Mixed Economies", en L. JONES (ed.): *Public Enterprise in Less-developed Countries*, Nueva York, Cambridge University Press.
- JONES, L., e IL, S. (1980): *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development The Korean Case. Studies in the Modernization of the Korean Republic, 1945-1975*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- KAHLER, M. (1990): "Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", en J. NELSON (ed.): *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton Univ. Press, págs. 33-61.
- KATZENSTEIN, P. J. (1985): *Small States in World Markets: industrial Policy in Europe*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- KIM BYUNG KOOK (1987): "Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico", tesis de doctorado, Department of Government, Harvard University, págs. 101-2.
- KIM EUN MEE (1987): "From Dominance to Symbiosis: State and *Chaebol* in the Korean Economy, 1960-1986", tesis de doctorado, Department of Sociology. Brown University.
- KIM MYOUNG SOO (1987): "The Making of the Korean Society: The Role of the State in the Republic of Korea (1948-1979)". tesis de doctorado, Department of Sociology, Brown University
- KRUEGER, A. O. (1974): "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* 64 (3), págs. 291-303.
- LAL, D. (1988): *The Hindu Equilibrium: Cultural Stability and Economic Stagnation, India c. 1500 BC-AD 1980*, vol. 1, Oxford, Clarendon Press.
- LEVI, M. (1988): *Of Rule and Revenue*: Berkeley, University of California Press.
- MARTINS, L. (1985): *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil 64*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- MASON et al. (1980): *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*, Cambridge, Harvard University Press.
- MIGDAL: J. (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N.J., Princeton Univ. Press.
- NELSON, J. (1990): "Introduction: The Politics of Adjustment in Developing Nations", en J. NELSON (ed.): *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, págs. 3-32.
- NISKANEN: W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- NORTH, D. (1981): *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton.
- OKIMOTO, D. I. (1989): *Between MITI and the Market: Japanese industrial Policy for High Technology*, Stanford. Calif., Stanford University Press.
- OLSON. M. (1982): *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Conn., Yale University Press.
- PANG CHIEN KUO (1987): "The State and Economic Transformation: The Taiwan Case", tesis de doctorado. Department of Sociology, Brown University.

- POLANYI, K. (1957): *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- PORTES, A., y KINCAID, A. D. (eds.) (1989) número especial sobre "Desarrollo nacional comparativo" de *Sociological Forum* 4 (4)
- RAMAMURTI, R. (1987): *State-owned Enterprises in High Technology Industries: Studies in India and Brazil*, Nueva York, Praeger.
- RAW, S. (1986): "The Political Economy of Brazilian State-Owned Enterprises", tesis de doctorado, Department of Economics, University of Massachusetts.
- RUDOLF, L. I. y RUDOLF, S. H., (1987): In Pursuit of Lakshmi: *The Political Economy of the Indian State*, Chicago, Ill. University of Chicago Press.
- RUESCHEMEYER, D. y EVANS. P. (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, págs 44-77
- SAMUELS, R. J. (1987): *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- SCHMITTER, P. (1971): *Interests Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford Univ. Press.
- SCHNEIDER, B. R. (1987a): "Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil", tesis de doctorado, Department of Political Science, University of California.
- SCHNEIDER, B. R. (1987b): "Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Post-authoritarian Brazil", en J. D. WIRTH, E. de OLIVEIRA NUNES y T. E. BOGENSCHILD (eds.): *State and Society in Brazil: Continuity and Change*, Boulder, Westview Press.
- SHAPIRO, H. (1988): "State intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry", tesis de doctorado, Department of Economics, Yale University.
- SRINIVASAN, T. N. (1985): "Neoclassical Political Economy: the State and Economic Development". *Asian Development Review* 3 (2), págs. 38-58.
- STALLINGS, B. (1992): "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform", en S. HAGGARD y R. KAUFMAN (eds.) (1992), cap. 1.
- STALLINGS, B. (1990): "The Role of Foreign Capital in Economic Development", en G. GEREFFI y D. L. WYMAN (eds.): *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton. Princeton University Press, págs. 55-89.
- STEPAN, A. (1971): *The Military in Politics: Changing Patlerns in Brazil*, Princeton University Press.
- TAUB, R. (1969): *Bureaucrats Under Stress: Administrators and Administration in an Indian State*. Berkeley, University of California Press.
- TENDLER, J. (1968): *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- TREBAT, T. (1983): *Brazil's State-Owned Enterprises: A Case Study as Entrepreneur*, Cambridge, Gran Bretaña, Cambridge University Press,
- TUN-JEN CHENG (1987): "The Politics of Industrial Transformation: The Case of the East Asia NICs", tesis de doctorado, Department of Political Science, University of California.
- URICOECHEA, F. (1980): *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucrtic State*, Berkeley, University of California Press.
- WADE, R. (1985): "The Market for Public Office: Why the Indian State Is Not Better at Development", *World Development* 13 (4).
- WADE, R. (1990): *Governing the Mark el: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton Univ. Press.
- WATERBURY, J. (1992): "The Heart of the Matter? Public Enterprise and the Adjustment Process", en S. HAGGARD y R. KAUFMAN (eds.) (1992), cap. 4.
- WEBER. M. (1968): *Economy and Society*, ed. por G. ROTH y C WITTICH. Nueva York, Bedminster Press.
- WHITE, G., y WADE, R. (1988): "Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction", en G. WHITE (ed.): *Development States in East Asia*, Londres, Macmillan.
- WILLIAMSON, O. E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, Free Press.
- WILLIS, E. J. (1986): "The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil", tesis de doctorado, University of Texas at Austin.
- WOO JUNG-EN (1991): *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Nueva York, Columbia University Press.

WORLD BANK (1991): *World Development Report*, Nueva York, Oxford University Press.
YOUNG, C. (1978): "Zaire: The Unending Crisis", *Foreign Affairs* 57 (1)
ZEITLIN, M., y RATCLIFF'S, R. E. (1988): *Landlords and Capitalists: The Dominant Class of Chile*, Princeton, Princeton University Press.

RESUMEN

Este artículo comienza reconociendo el papel central de la acción del Estado en los procesos de cambio estructural, y su objetivo es explorar las condiciones propicias para reforzar la capacidad estatal a través de un análisis comparativo de varias experiencias de desarrollo en el Tercer Mundo. Sus conclusiones cuestionan la tendencia a ver la capacidad estatal como sinónimo del aislamiento respecto de la sociedad civil. De acuerdo con el autor, la capacidad transformadora del Estado requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que él denomina "autonomía enraizada".

SUMMARY

This article begins by acknowledging the centrality of state action to the process of structural change; and aims to explore the conditions for state capacity through a comparative analysis of several experiences of development in the Third World. Its conclusions challenge the tendency to equate state capacity with insulation *vis-a-vis* civil society. According to the author, the transformative capacity of the state requires a combination of internal coherence and external connectedness that he calls "embedded autonomy".