

CAPÍTULO 1

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

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

La desilusión, compartida hasta por los estudiosos simpatizantes del Estado poscolonial, ha ayudado a fomentar el cambio, pero el principal instrumento intelectual lo ha aportado el resurgir de los modelos «neoutilitaristas». Tales modelos han expandido rápidamente el ámbito que se otorga a la preeminencia explicativa de la lógica del intercambio de mercado. Es impresionante la profundidad con la que esta perspectiva ha invadido el pensamiento sobre el desarrollo. Sin embargo, ese éxito sin oposición provoca cierta desazón. Ha corrido ya mucha agua bajo el puente desde las primeras explicaciones sobre la lógica del mercado y eso nos hace pensar que se puede perder alguna que otra cosa devolviéndole la preeminencia a esa lógica, como está ocurriendo recientemente¹.

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

¹ Cfr. Killick (1986).

que han argumentado que no solamente la actividad reguladora del Estado, sino también la empresarial, son parte necesaria de cualquier transformación económica. Este recorrido por las corrientes de pensamiento generales nos servirá de prólogo para abordar el propósito central de este capítulo, que sería conducir el debate teórico al contexto de las evidencias histórico-comparativas sobre las actividades del Estado en los países del Tercer Mundo².

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

Como punto de partida, podemos imaginar una variedad de Estados que se definirían en función de cómo afectarían al desarrollo. Algunos Estados obtienen grandes cantidades de excedentes, que se invierten de diversas formas, pero que no proporcionan apenas «bienes colectivos», dificultando enormemente con ello la transformación económica. Parece razonable calificar a estos Estados de «predatorios». Un Estado arquetipo de tal clase podría ser Zaire*. En este tipo de Estados, quienes controlan su organización parecen saquear los bienes públicos sin consideración alguna hacia el bienestar de los ciudadanos, de la misma forma que a un depredador no le preocupa el bienestar de su presa³. Otros Estados, sin embargo, han sido capaces de estimular perspectivas empresariales a largo plazo entre las elites del sector privado, y han provisto de los incentivos necesarios para que se realicen inversiones productivas y se reduzcan al mismo tiempo los riesgos aparejados a tales inversiones. Puede que no sean inmunes a la «búsqueda de rentas propias»*, es decir, a usar parte de los excedentes sociales para sus propios fines y los de sus amigos, en vez de utilizarlos

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

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

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

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

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

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

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

EL ESTADO COMO UN NEXO DE INTERCAMBIO

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

⁴ Cfr. Johnson (1982); White y Wade (1988).

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

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

La teoría de la «elección pública»^{*} ha producido la versión predominante y más conocida de la visión neoutilitarista del Estado⁵. La teoría de la elección pública acerca del Estado no hace afirmaciones peyorativas sobre la estupidez, las actitudes conservadoras tradicionales o la falta de experiencia dentro de la organización del Estado. Al contrario, asume únicamente que los funcionarios públicos, al igual que el resto de actores sociales, son maximizadores racionales*. Los titulares de los cargos públicos requieren el apoyo de sus bases políticas para sobrevivir, y estos últimos les exigen a su vez suficientes incentivos para seguir apoyándolos. La relación de intercambio entre los titulares de los empleos públicos y aquellos que les apoyan es la esencia del Estado. Los titulares de los cargos públicos pueden proporcionar recursos directamente a aquellos que les apoyan (subsidios, préstamos baratos, empleos, contratos, represas, agua, etc.). Otra opción que tienen disponible es usar su poder como legisladores para generar rentas reduciendo las posibilidades de que operen las fuerzas del mercado, regulando las importaciones (se otorgan licencias a un número limitado de productores y se prohíbe la introducción de nuevos productos), etc. Los funcionarios pueden también quedarse con una parte de ese beneficio en esos casos. Lo que es más, se conjetura que «la competencia por formar parte del servicio del gobierno es, en parte, una competencia por obtener las rentas que se derivan del ejercicio de los cargos» (Krueger 1974, 293).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PERSPECTIVAS HISTÓRICAS SOBRE LOS ESTADOS Y LOS MERCADOS

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

⁶ Cfr. Hirschman (1989).

⁷ Véase, por ejemplo, Poulantzas (1973).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los enfoques de Gerschenkron y Hirschman hacen que la relación entre la «capacidad» y la «independencia» (o «autonomía») del Estado sea más ambigua. Ya que la congruencia corporativa claramente requiere algún grado de aislamiento de la estructura social circundante, la capacidad del Estado para actuar como una organización eficiente depende hasta cierto grado de su autonomía. Los argumentos neomarxistas acerca de la necesidad de una «autonomía relativa del Estado» frente a las demandas particulares de los capitalistas individuales refuerzan la idea de una relación positiva entre la capacidad y la autonomía⁸. Sin embargo, para que el Estado autónomo sea eficiente, la naturaleza del proyecto de acumulación y los medios para su desarrollo deberían ser fácilmente reconocibles. Pero en un contexto de transformación gerschenkroniano o hirschmaniano, la configuración del proyecto de acumulación debe descubrirse, casi que inventarse, y su desarrollo exige vínculos estrechos con el capital privado.

En tanto que las distintas corrientes históricas comparativas nos dan los elementos iniciales de un enfoque positivo acerca de cómo podría organizarse internamente un Estado eficiente, son ambiguas en lo que se refiere a la naturaleza de las relaciones eficientes entre el Estado y la sociedad. Mientras que la visión de Weber es consistente con el tipo de autonomía propuesta por Poulantzas, que pareciera favorecer la lógica neoutilitarista, los argumentos de Gerschenkron o Hirschman requieren un Estado mucho más «arraigado» en la sociedad⁹.

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

⁸ Cfr. Rueschemeyer y Evans (1985).

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

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

UN ESTADO PREDATORIO: ZAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al menos, Mobutu logró construir una organización represiva con el mínimo de coherencia corporativa necesaria para eliminar a los competidores potenciales, pero sólo gracias al patronazgo de otros Estados más eficientes. Como explica Gould (1979, 93) con toda crudeza, «la burguesía burocrática debe su existencia al apoyo exterior en el pasado, que todavía continúa». El Banco Mundial, y también las naciones de Occidente, han ayudado al régimen de Mobutu, pero en los momentos críticos (por ejemplo, en Shaba en 1978) las tropas belgas y las francesas han proporcionado el *sine qua non* de su permanencia en el poder (Hull 1979). Así pues, Mobutu es sólo una débil comprobación de los límites hasta los cuales la maximización individual del beneficio puede existir como forma de gobierno sin socavar incluso la organización represiva necesaria para la supervivencia del régimen¹⁰.

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

LOS ESTADOS DESARROLLISTAS

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

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

Corea), se explicaba cada vez más como un fenómeno que dependía considerablemente de la participación activa del Estado. Amsden (1979) argumentaba que Taiwán no era el modelo de economía de mercado que publicitaban sus consejeros estadounidenses, ni tampoco el ejemplo de dependencia que publicitaban sus detractores, sino un exitoso caso de estatismo. Hasta los observadores con una inclinación neoclásica¹¹ reconocieron la centralidad del Estado en la rápida industrialización de Corea. Sin embargo, el crédito por haber denominado a Taiwán y a Corea «Estados desarrollistas» se le debería conceder muy probablemente a los investigadores asociados al Instituto de Desarrollo de la Universidad de Sussex¹². A su vez, este grupo parece haberse inspirado, al menos parcialmente, en el creciente interés hacia finales de los setenta por el Estado que sirvió como modelo, en distintos sentidos, para Taiwán y Corea: Japón.

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

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

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

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

¹² Véase White y Wade (1984), revisado en White (1988).

nancieras de avalar índices de endeudamiento industrial en relación con el valor del capital social en niveles desconocidos en Occidente fue un ingrediente fundamental para la expansión de las nuevas industrias. La importancia cardinal del Estado en la provisión de nuevo capital le permitió también desarrollar una «racionalización industrial» y una «política estructural industrial» (Johnson 1982, 27-28). El MITI estaba en una posición perfecta para «maximizar la adopción de decisiones inducidas», gracias a su competencia para aprobar préstamos a la inversión concedidos por el Banco para el Desarrollo de Japón; su autoridad para distribuir las divisas necesarias para los negocios del sector industrial y para otorgar licencias de importación de tecnología extranjera; su capacidad de conceder exenciones fiscales; y, por último, su capacidad para articular «carteles* bajo control administrativo» que regulasen la competencia en el interior de una industria¹³.

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

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

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

¹³ Véase Johnson (1982, 236).

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

Las redes informales dan a la burocracia una coherencia interna y una identidad corporativa que la meritocracia por sí sola no podría proveer, pero el carácter y las consecuencias de estas redes dependen fundamentalmente del proceso estricto de selección mediante el cual se escoge a los funcionarios del servicio civil. El hecho de que las capacidades formales tradicionales sean el requerimiento primordial para entrar en la red, en vez de las relaciones clientelistas o las lealtades, hace mucho más probable que el desempeño eficiente sea un atributo valorado por los miembros leales de los distintos *batsu*. El resultado general es una especie de «weberianismo reforzado», en el que los «elementos no burocráticos de la burocracia» robustecen la estructura de la organización formal, de la misma manera en la que «los elementos no contractuales del contrato» descritos por Durkheim refuerzan el mercado¹⁴.

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

¹⁴ Cfr. Rueschemeyer y Evans (1985).

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

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

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

LAS DINÁMICAS DE LOS ESTADOS DESARROLLISTAS

Una exposición completa del Estado desarrollista requeriría estudiar las variaciones sustanciales al modelo japonés que pueden verse en Corea y Taiwán¹⁵. Tal examen comparativo, que desafortunadamente no puede hacerse aquí, se traduciría en varias correcciones y ajustes importantes al marco teórico presentado hasta este momento. Hay, sin embargo, un punto demasiado importante como para poder ignorarlo. La imagen estática del Estado desarrollista debe reemplazarse por una más dinámica.

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

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

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

Una autonomía fuertemente arraigada depende de la existencia de un proyecto compartido entre una organización burocrática muy desarrollada, con una capacidad de intervención proveniente de su experiencia histórica, y un conjunto de actores privados, relativamente organizados, quienes pueden proporcionar conocimiento útil y la posibilidad de un desarrollo descentralizado de las políticas públicas. En contraste con la dominación absolutista incongruente del Estado predatorio, que parece reforzarse a sí misma, la autonomía ha sido su propio sepulturero en gran medida, lo que no deja de ser sorprendente. Su éxito como mecanismo para estructurar la acumulación de capital industrial cambió la naturaleza de las relaciones entre el capital y el Estado. El capital privado se hizo menos dependiente de los recursos que proveía el Estado y, consecuentemente, el control relativo de este último se redujo. Hasta se alteró la capacidad de la organización del Estado para atraer las lealtades de los «graduados más capacitados de las mejores universidades», una vez que las carreras privadas comenza-

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

No hay, resumiendo, razón alguna para presumir que el Estado desarrollista persistirá en la forma en que ha sido descrito aquí, o que si persiste podrá satisfacer las necesidades sociales futuras. Ha probado ser un instrumento formidable para impulsar la acumulación de capital industrial, pero tendrá que transformarse si quiere solucionar los problemas y aprovechar las oportunidades creadas por el éxito del proyecto inicial¹⁶.

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

UN CASO INTERMEDIO: BRASIL

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

El carácter histórico y presente de la organización del Estado brasileño ha sido abordado en una serie de estudios de campo y de análisis interpretativos lúcidos¹⁷. Las diferencias entre la organización que descri-

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

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

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

Al no ser capaces de transformar la burocracia en su conjunto, los líderes políticos intentan crear «bolsas de eficiencia» (*bolsões de eficiência*) dentro de la burocracia (Geddes 1986, 105), modernizando la organización del Estado por adición y no a través de su transformación¹⁸. El Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), que Kubitschek favoreció como instrumento de su estrategia desarrollista en los años cincuenta, era un buen ejemplo, al menos hasta hace poco, de lo que era una «bolsa de eficiencia»¹⁹. Como excepción a la burocracia brasileña habitual, el BNDE ofrecía «una carrera profesional clara, deberes hacia el desarrollo y una ética de servicio público» (Schneider 1987a, 633). Al inicio de su vida institucional (1956), el BNDE instauró un sistema de oposiciones públicas para reclutar sus funcionarios. Se desarrollaron normas contra la anulación arbitraria de las opiniones del personal técnico del Banco (*opinião do técnico*) por parte de los superiores jerárquicos en la organización. Una gran parte de los directores se reclutaba internamente, y dentro del Banco se desarrolló un claro espíritu de equipo (Willis 1986, 96-126).

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

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

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

de préstamos de inversión a largo plazo²⁰, su profesionalismo fue un estímulo para mejorar el rendimiento en otros sectores. Tendler (1968) señala, por ejemplo, que para las compañías brasileñas generadoras de electricidad, la necesidad de competir entre ellas por los fondos disponibles para préstamos fue un estímulo importante para la elaboración de mejores propuestas²¹.

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

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

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

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

²¹ Véase Schneider (1987 a, 143).

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

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

Mientras el Estado brasileño ha tenido una poderosa e ininterrumpida presencia en el desarrollo social y económico del país desde tiempos coloniales, es importante tener presente que, como Fernando Uricoechea (1980), José Murillo de Carvalho (1974) y otros han resaltado, «la eficiencia del gobierno... ha dependido... de la cooperación de la oligarquía terrateniente» (Uricoechea 1980, 52). Con el transcurso del tiempo, el Estado se ha convertido en un ente menos dependiente del apoyo político de las elites reaccionarias rurales, pero nunca se han podido barrer totalmente del campo político, como sí ocurrió en el caso de los países del Asia del Este²². Así, en lugar de poder concentrarse en su relación con el capital industrial, el Estado siempre ha tenido que tratar simultáneamente con las elites tradicionales amenazadas por la transformación conflictiva de las relaciones rurales de clase²³. Al mismo tiempo, las relaciones con el capital industrial han sido más complicadas que las existentes en Asia del Este por la temprana y masiva presencia de capital transnacional manufacturero en el mercado doméstico²⁴. Forzar al capital doméstico a enfrentar los rigores de un mercado competitivo es mucho más difícil en un entorno en el cual el probable beneficiario de cualquier «vendaval de destrucción creativa»²⁵ será el capital transnacional.

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

²² Véase Hagopian (1986).

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

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

²⁵ Cfr. Evans (1982).

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

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

En la construcción de capacidad generadora de fuerza eléctrica, el Estado no sólo estuvo dispuesto a invertir masivamente, sino que también tuvo éxito en la creación de empresas relativamente eficientes²⁶. La empresa Furnas, por ejemplo, tiene una buena reputación porque emplea menos trabajadores por gigawatios/hora de electricidad que la Tennessee Valley Authority o que las mayores compañías eléctricas europeas (Schneider, 1987a, 87). El análisis desapasionado y completo de Shapiro (1988) sobre la creación de la industria automovilística concluye que, en conjunto, «la estrategia brasileña fue un éxito» (p. 57), y que la capacidad de planeación y los subsidios otorgados por el Estado fueron cruciales para estimular las inversiones requeridas. Trebat (1983) concluye que las inversiones realizadas por el Estado en la industria petroquímica no solamente protegieron el tipo de cambio, sino que también fueron económicamente

²⁶ Véase Tandler (1968).

razonables teniendo en cuenta los costos de oportunidad del capital entonces prevalecientes, a pesar de la aparente irracionalidad que al inicio parecían tener esos proyectos²⁷. Las compañías brasileñas de propiedad pública productoras de acero no sólo han multiplicado por siete su capacidad local en el curso de los últimos veinte años, sino que también han producido acero a costos internacionalmente competitivos y permitido al país convertirse en exportador neto (Baer 1969; Trebat 1983; Schneider 1987a).

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

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

El desarrollo posterior de la industria petroquímica reveló todavía una variante más poderosa de la autonomía arraigada²⁸. En el centro de la iniciativa se encontraba Petrobras, la organización más autónoma y corporativamente coherente dentro del sistema de empresas del Estado. No obstante, la densa red de vínculos que se creó para asociar el sistema de Petrobras al capital privado, doméstico y transnacional, fue también primordial para el explosivo crecimiento de la capacidad petroquímica del Brasil en los setenta.

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

²⁷ Véase Evans (1981).

²⁸ Véase Evans (1979; 1981; 1982; 1987).

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

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

CONCLUSIONES COMPARATIVAS Y PROGRAMAS POLÍTICOS FUTUROS

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

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

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

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

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

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

Las organizaciones estatales de los Estados en situaciones intermedias son más vulnerables a las consecuencias negativas de las políticas neoutilitaristas. Los recortes severos en los salarios reales y la reducción de los recursos para formación de personal perjudicará las «bolsas de eficiencia» que todavía existen dentro de esas burocracias, minando cualquier posibilidad de que esos Estados se conviertan en promotores del desarrollo y empujando a los funcionarios que quedan atrapados en la burocracia a convertirse en depredadores para poder mantener su nivel de vida. En tanto que sólo los Estados que gozan de una autonomía considerable pueden forzar probablemente a las empresas a que se rijan por la disciplina del mercado, los resultados de las orientaciones neoutilitaristas es probable que sean doblemente perversos. Ayudarán a apuntalar precisamente el tipo de Estados predatorios que los neoutilitaristas consideran detestables y debilitarán el tipo de procesos de destrucción creativa inducidos por el mercado que ellos más desean²⁹.

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

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

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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