

Análisis sobre el Estado y los intereses económicos

Laura Ariovich

El libro editado por Sylvia Maxfield y Ben Schneider ofrece un marco conceptual para estudiar la relación entre Estado y empresarios en países en desarrollo, y sus consecuencias para el crecimiento económico. Con la ayuda de este marco conceptual, los au-

tores intentan mostrar en una serie de estudios empíricos de qué modo el carácter de la relación entre Estado y empresarios afecta las chances de éxito de la política económica y los niveles de inversión y crecimiento. La colaboración entre Estado y empresarios puede disminuir el riesgo y la incertidumbre, crear confianza, resolver «fallas de mercado» —incluidas la escasez de capital, recursos humanos y tecnología— y canalizar la búsqueda de ganancias hacia proyectos económicos que contribuyan al bienestar general. Sin desconocer los límites que los dueños del capital doméstico y extranjero imponen sobre el diseño de la política económica y la distribución de los recursos, los autores dejan en claro que las preferencias de los empresarios no están predeterminadas, sino que pueden ser redefinidas en el curso de la negociación con el Estado. Como se trasluce en varios ensayos, los capitalistas buscan aumentar sus ganancias, pero la estrategia que se adopte para este fin depende del contexto político e institucional. Las elites en el gobierno pueden hacer mucho con res-

Sylvia Maxfield y Ben Ross Schneider (eds.):
Business and the State in Developing Countries,
Cornell University Press, Ithaca-Londres, 1997, 348 páginas.

LAURA ARIOVICH: socióloga argentina; doctoranda del programa de Sociología de Northwestern University, Evanston; sus áreas de especialización son sociología económica, métodos históricos y comparativos, y reformas de mercado en América Latina.

pecto a las condiciones, los medios y las consecuencias para el bienestar general de la estrategia adoptada por los dueños del capital.

Los autores buscan distinguirse tanto de la teoría de la elección racional como de los neoinstitucionalistas. Los representantes de la primera corriente encuentran en todo tipo de colaboración entre los empresarios y el Estado una oportunidad para la obtención de rentas improductivas a expensas del bienestar general¹. Los neoinstitucionalistas, por su parte, reconocen que la colaboración entre los capitalistas y el Estado puede acelerar el crecimiento económico, pero dado el carácter macro de sus análisis, suelen prestar poca atención a los mecanismos que producen ese resultado. Por lo tanto, los ensayos del libro intentan especificar las diferentes dimensiones de la colaboración entre Estado y empresarios, a fin de explicar sus efectos en la implementación de políticas y en el desempeño económico.

Los autores no ignoran que con frecuencia la colaboración entre Estado y empresarios crea oportunidades para la distribución de rentas y favores a expensas del bien general. Sin embargo, exploran en qué condiciones la cooperación entre las elites empresarias y gubernamentales puede resultar en un proyecto compartido de desarrollo económico. Los investigadores se apoyan en casos empíricos, examinados a través de un enfoque comparativo, para responder este interrogante.

En la visión de los investigadores, la mejor salvaguarda contra la «captura» del Estado por intereses particulares es una burocracia al estilo weberiano². Un reclutamiento selectivo basado en el mérito y recompensas profesionales a largo plazo sientan las bases del «espíritu de cuerpo» de la burocracia y del compromiso de los empleados públicos con la institución. En tales condiciones, los empresarios pueden establecer contactos fluidos con la burocracia estatal sin que el Estado pierda su autonomía con respecto a los intereses privados y quede incapacitado para proveer bienes colectivos. Evans señala a Japón, Korea y Taiwán, mientras que Fields se centra en estos dos últimos casos, para mostrar que el desarrollo económico es el producto de un Estado a la vez autónomo y conectado con las elites empresarias. En estos países, aunque en diferentes grados, el desarrollo industrial se basó en la combinación de un aparato burocrático coherente, dotado de prestigio, saber técnico y espíritu de cuerpo, y múltiples vínculos y canales de comunicación entre el Estado y los empresarios.

Sin embargo, los autores reconocen que los Estados fuertes con burocracias weberianas no son moneda corriente en el mundo en desarrollo.

Por ello, intentan investigar qué otros arreglos institucionales contribuyen a preservar la cooperación entre Estado y empresarios de las presiones particularistas y la corrupción. Schneider, en el capítulo sobre las reformas neoliberales en Brasil y México, sostiene que la presencia de organizaciones formales capaces de aglutinar los intereses de empresarios de distintos sectores constituye un paso importante en esa dirección. De acuerdo con el autor, el éxito del programa de estabilización en México durante 1987-1994 se basó en la concertación entre el Gobierno y las asociaciones de negocios³. A través del diálogo con una asociación cumbre representativa de empresas de diferentes sectores y distintas regiones, y con una organización que reúne a los mayores grupos económicos del país, el Gobierno consiguió crear un amplio consenso en favor del plan de estabilización económica. Además, la concertación involucró a las mismas firmas y asociaciones empresariales en las tareas de control y sanción, lo que redujo los incentivos para presiones particularistas y violaciones de los márgenes de precios acordados con el Gobierno. De este modo, la concertación generó credibilidad y confianza, y contribuyó a bajar la inflación de una tasa anual de 159% en 1987 a menos de 10% en 1993 (Schneider, pp. 202-205).

Doner y Ramsay, en un capítulo sobre redes clientelares en Tailandia, y Biddle y Milor, sobre distintos tipos de redes en Turquía, dan cuenta de otros mecanismos que permiten aprovechar los beneficios de la colaboración entre Estado y empresarios aun en el contexto de Estados débiles con escasa capacidad para resistir presiones particularistas. De acuerdo con Doner y Ramsay, las relaciones entre Estado y empresarios en Tailandia durante los años 50 y 60 consistían en el intercambio de favores entre «patrones» en el Gobierno y «clientes» en el mundo de los negocios. Sin embargo, el hecho de que ninguna agencia gubernamental monopolizara la distribución de incentivos, subsidios y permisos limitaba las consecuencias perversas del clientelismo para el crecimiento económico. Por lo tanto, el intercambio de favores entre patrones y clientes no impidió la existencia de mercados competitivos en áreas claves de la economía ni redujo los incentivos para aumentar la productividad y la eficiencia entre los hombres de negocios. Por su parte, Biddle y Milor, en su análisis de la industria textil en Turquía argumentan que, en la ausencia de un Estado fuerte con una burocracia weberiana, las asociaciones sectoriales pueden hacerse cargo de administrar la distribución de subsidios e incentivos estatales entre los empresarios. En la visión de los autores, la transparencia con respecto a los criterios para la asignación de subsidios e incentivos puede evitar que dichos subsidios se transformen en rentas improductivas a expensas del bienestar general. Sin embargo, como reconocen los mismos autores, se necesitan más investi-

gaciones para determinar en qué condiciones y hasta qué punto los mecanismos analizados —el «clientelismo competitivo», en Tailandia, y la transparencia en la autoorganización de los empresarios, en Turquía— permiten compensar las deficiencias del Estado en la coordinación económica.

Además de estudiar las condiciones y las consecuencias de la colaboración entre Estado y empresarios, el libro trata una serie de cuestiones que requieren un análisis más sistemático. Los autores se preguntan cómo el mercado interactúa con otras formas de coordinación económica, incluida la regulación estatal, las asociaciones y las redes. Los ensayos desarrollan los temas centrales de la literatura contemporánea en la corriente neoinstitucionalista y aportan ejemplos interesantes de cómo distintas formas de coordinación económica se complementan entre sí. Al mismo tiempo, los análisis empíricos contribuyen a entender la lógica específica, las ventajas y las fallas de distintos modos de coordinación económica⁴.

Por otra parte, los investigadores exploran la tensión entre las condiciones estructurales y el margen existente para el diseño de la política económica. Haggard, Maxfield y Schneider en uno de los capítulos introductorios, Evans, Silva y Shafer —en la primera parte—, y Thorp y Durand, además de Schneider —en la segunda parte—, prestan atención a este problema. Hay diferentes maneras de concebir aquella tensión, con diferentes consecuencias para el análisis y el diseño de políticas. Una manera de abordar este problema se remonta a la teoría de raigambre marxista sobre la «dependencia estructural del Estado con respecto al capital»⁵. De acuerdo con esta teoría, el rango de las políticas que los gobiernos pueden llevar adelante en una sociedad capitalista está estrechamente delimitado por el hecho de que los dueños del capital son quienes en última instancia deciden cómo utilizar los recursos materiales. Los capitalistas pueden restringir la inversión y dañar el bienestar general cada vez que sienten que sus intereses están amenazados (Przeworski/Wallerstein, p. 12). Esta teoría se tornó especialmente relevante en el marco de la creciente integración financiera internacional. La eliminación de las barreras a los flujos de capital aumentó la vulnerabilidad de los países frente al poder de «veto» de los inversores nacionales y extranjeros. Sin embargo, tal como destacan Haggard, Maxfield y Schneider, el contexto político e institucional puede mitigar los condicionamientos impuestos sobre los gobiernos por la movilidad del capital. En especial, los autores argumentan que las relaciones fluidas y estables entre las elites empresarias y gubernamentales pueden ensanchar el margen del poder político para moldear la economía.

Pero los autores subrayan que hay diferentes enfoques para estudiar el mundo de los negocios y su influencia sobre el Estado. Shafer y otros autores prestan atención al hecho de que los empresarios forman parte de diferentes *sectores* de la economía y están sujetos a determinadas ventajas y condicionamientos por el hecho de participar de esos sectores. Cuando se piensa en el mundo de los negocios en términos de sectores, un conjunto de características se tornan relevantes para analizar la respuesta de los empresarios frente a la política económica, entre ellas, las economías de escala, el tipo de tecnología empleada y el nivel de formación de la fuerza de trabajo. De acuerdo con Shafer, estas características afectan tanto la capacidad de los empresarios para la acción colectiva como la habilidad del Estado para resistir las presiones de quienes controlan el capital. Cuanto menores son las economías de escala, más simple la tecnología empleada y menor el nivel de formación de la fuerza de trabajo, menor es el capital necesario para entrar en un sector. A la vez, cuanto menores son las barreras que limitan la entrada, menor es la capacidad de los empresarios incluidos en el mismo para la acción colectiva, y mayor es la habilidad del Estado para contrarrestar las preferencias de los empresarios. Sin embargo, otros autores del libro, incluyendo Evans, y Thorp y Durand, rechazan este tipo de enfoque y proveen evidencia empírica en sentido contrario.

Las preguntas teóricas y los estudios de caso incluidos en *Business and the State in Developing Countries* se aventuran más allá de los confines de las «leyes generales» de la economía neoclásica. De ese modo, contribuyen a superar las premisas paralizantes de pensadores académicos, consultores y gobernantes que confían en la capacidad de las fuerzas del mercado para garantizar por sí solas el crecimiento económico y el bienestar social. Resta, para futuras investigaciones, la tarea de emprender un análisis comparativo más sistemático que permita unir con mayor solidez los eslabones de las cadenas causales propuestas a lo largo del libro. Los resultados presentados pueden enriquecerse con estudios comparativos que definan con mayor claridad el fenómeno a explicar y las razones para incluir o excluir casos del análisis, y que examinen de un modo más riguroso las condiciones comunes en los casos positivos y su ausencia en casos negativos teóricamente relevantes⁶. Una comparación analítica de este tipo ayudaría a elaborar las contradicciones y las tensiones descubiertas por los autores con respecto a la interacción entre distintas formas de coordinación económica y a la capacidad estatal para moldear la economía frente a los condicionamientos de tipo estructural.

Notas

1. Krueger emplea la expresión *rent seeking* para caracterizar aquellas actividades no directamente productivas orientadas a la obtención de ganancias a través de ventajas especiales otorgadas por el Estado. De acuerdo con Krueger, la intervención del Estado en la vida económica lleva a que los agentes económicos desvíen recursos de la actividad productiva en su esfuerzo por capturar beneficios asociados a la regulación estatal. *Rent seeking* incluye actividades tales como el *lobbying* para obtener tarifas aduaneras o cuotas para ciertos productos y el *lobbying* para obtener licencias de importación cuando la importación está restringida. V. tb. Bhagwati.
2. Me refiero al tipo ideal de burocracia delineado por Weber en *Economía y sociedad* (pp. 217-226).
3. La negociación con los líderes empresarios se produjo en el marco del Pacto de Solidaridad Económico, creado en diciembre de 1987. El Pacto, cuyo nombre exacto cambió varias veces, combinó medidas antiinflacionarias de inspiración ortodoxa, ajustes consensuados de precios y salarios, y un programa de reformas estructurales de corte neoliberal (Lustig, pp. 50-60).
4. Sobre este punto, consultar Hollingsworth/Boyer.
5. Como señalan Przeworski y Wallerstein, los neoclásicos comparten esta premisa, aunque, a diferencia de los marxistas y neomarxistas, adoptan una posición moralmente neutra al respecto (Przeworski/Wallerstein, p. 13).
6. Sobre distintas aplicaciones del método comparativo en las ciencias sociales, v. Skocpol/Somers; y Ragin.

Referencias

- Bhagwati, Jagdish: «Directly Improductive, Profit-Seeking (DUP) Activities» en *The Journal of Political Economy*, vol. 90 N° 5, 1982, pp. 988-1002.
- Hollingsworth, Rogers y Robert Boyer (eds.): *Contemporary Capitalism: the Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Krueger, Anne: «Government Failures in Development» en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 4 N° 3, 1990, pp. 9-23.
- Lustig, Nora: *Mexico. The Remaking of an Economy*, Brookings Institution Press, Washington, 1998.
- Przeworski, Adam y Michael Wallerstein: «Structural Dependence of the State on Capital» en *The American Political Science Review* vol. 82 N° 1, 1988, pp. 11-29.
- Ragin, Charles: *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, University of California Press, Berkeley / Los Angeles, California, 1987.
- Skocpol, Theda y Margaret Somers: «The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry» en *Comparative Studies in Society and History* N° 22, 1980, pp. 174-197.
- Weber, Max: *Economy and Society*, University of California Press, Berkeley / Los Angeles, California, 1978.

