



LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS EMPRESAS Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL DESARROLLO: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA RECIENTE*

BEN ROSS SCHNEIDER**

El capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro y son íntimamente el uno para el otro.

MAX WEBER (cit. en Evans, 1995, pág. 29)

Introducción

La gran empresa está otra vez entre nosotros. Tras una desconcertante ausencia, la política empresarial y las relaciones entre las empresas y el estado se han convertido una vez más en el foco privilegiado de los análisis sobre el desarrollo y la democracia, así como de diversas perspectivas teóricas en pugna dentro de la economía política comparada. Digo "una vez más" porque a fines de la década del '70 las relaciones entre las empresas y el estado ya tenían un lugar central similar en la economía política comparada. Por entonces, la gran empresa era un protagonista prominente en las teorías sobre el desarrollo dependiente y el autoritarismo burocrático, así como en otros esfuerzos teóricos tendientes a explicar patrones de crecimiento y de política sumamente excluyentes, sobre todo en América Latina. En los países industriales, los capitalistas eran los principales interlocutores en las teorías marxistas acerca del estado y los análisis del corporativismo, que procuraban explicar los grandes interrogantes de la distribución desigual del poder en el capitalismo avanzado, así como la diversa

* En una versión previa y abreviada, este artículo apareció en *Comparative Politics*, vol. 31, octubre de 1998. Deseo agradecer a Karl Fields, Edward Gibson, Robert Kaufman, Peter Kingstone, Helen Shapiro y Kathleen Thelen por sus comentarios a versiones anteriores de este trabajo; al Centro de Estudios Internacionales y Comparativos de la Northwestern University, el CIDE y el programa Fulbright-García Robles por su apoyo financiero; y a Christina van Wijnbergen por su ayuda en la investigación. También deseo manifestar que el hecho de haber sido coautor de artículos sobre temas semejantes con Sylvia Maxfield, Stephen Haggard y especialmente Richard Doner fue una gran enseñanza para mí. Algunas de las ideas aquí expuestas fueron presentadas en forma preliminar en Schneider (1995).

** Center for International and Comparative Studies, Northwestern University. [] 618 Garrett Place / Evanston, IL. 60208 / USA / % (1 867) 467-1147 / Fax: (1 867) 467-1996 / Correo electrónico: <brs@nwu.edu>.]

capacidad de las democracias capitalistas para responder ante los desafíos económicos de las décadas del '70 y el '80.

En la década del '80, los capitalistas dejaron de estar situados a la cabeza de la agenda de investigación en los países en desarrollo¹. Las causas de este inoportuno eclipse no son del todo claras, pero varias tendencias contribuyeron a él. La atención de los investigadores se desplazó a aquellos actores sociales no pertenecientes a la elite que, merced a la liberalización política, se estaban volviendo más activos y se hacían oír en mayor medida. Además, el repliegue de la economía política y el retorno a la autonomía de la política en sí desplazó también la atención a los ámbitos políticos formales, donde los capitalistas con frecuencia sólo eran borrosamente visibles. Por último, gran parte del debate sobre la reforma económica que tuvo lugar en la década del '80 giró en torno de la dicotomía de los estados y los mercados –mercados impersonales en los cuales la gran empresa no era un tema de debate.

De hecho, como puso en claro la reforma neoliberal, lo opuesto de un desarrollo liderado por el estado no es un desarrollo liderado por el mercado sino por las empresas. Este es el mensaje más importante que nos transmitió el volumen de Chandler y sus colaboradores, *Big Business and the Wealth of Nations*. Este volumen se inicia con la premisa de que desde fines del siglo XIX “la gran empresa industrial ha desempeñado siempre un papel central en el crecimiento dinámico de la economía internacional y en la transformación económica de todos los grandes países” (pág. 24). Aunque los capítulos que integran este libro se refieren en su mayor parte a los países desarrollados, tiene relevancia para los estudiosos del desarrollo contemporáneo porque los ensayos se centran principalmente en la historia de la gran empresa dentro de la transformación de dichas economías, que pasaron de ser sociedades agrarias a ser sociedades industriales. El hecho de que el libro contenga sólo un par de capítulos sobre los países en desarrollo (dedicados a Corea y la Argentina) nos recuerda cuán a la zaga de la historia de las empresas en los países desarrollados ha quedado la investigación empírica sobre ellas en los países en desarrollo, y cuán difícil sería compilar, basándose en las investigaciones empíricas existentes, un volumen semejante sobre las grandes empresas y la persistencia de la pobreza en muchos países.

Recientes estudios sobre los países en desarrollo han comenzado a salvar esta brecha, llegando cada vez más a la conclusión de que las relaciones entre

¹ En los estudios sobre los países industriales, las empresas tuvieron mayor prioridad en la agenda de investigación. En Europa, el interés por el corporativismo, y más tarde por la gobernanza (*governance*), mantuvo el foco puesto en las relaciones entre el estado y la sociedad. Entre los europeístas parece haber un mayor consenso de que las relaciones entre las empresas y el estado son determinantes para la política económica y el desempeño de la economía; ver, por ejemplo, Hall (1986), Katzenstein (1984, 1985), Zysman (1983) y Soskice (1991). En los estudios sobre Japón ha habido más polémicas entre estatistas como Johnson (1982) y antiestatistas como Friedman (1988). No obstante, los estudios más recientes adoptan una concepción más ecuménica, según la cual tanto las empresas como el estado, y las buenas relaciones entre ambos, son indispensables para el análisis del éxito económico de Japón (Samuels, 1987; Okimoto, 1990; Calder, 1993). Con respecto a los países industriales, en los estudios sobre Estados Unidos el interés de los investigadores por las empresas decayó en forma notable en un período en que la influencia de la empresa, paradójicamente, estaba en ascenso. Para una reseña al respecto, ver Pierson (1995). En los últimos tiempos, autores como Vogel (1986), Martin (1991) y Ferguson (1995) se han empeñado en reparar este descuido.

las empresas y el estado son decisivas para explicar los patrones de desarrollo vigentes a fines del siglo XX. Quienes estudiaron los estados fuertes del Este asiático comprobaron cada vez más que el desempeño de dichos países no se justificaba meramente por el poder del estado o por sus buenas opciones en materia de política, sino más bien por la red de lazos entre el sector público y el sector privado, los cuales, a la vez que limitaban la autonomía del estado, incrementaban su capacidad². También los que estudiaron otros países más débiles del Sudeste asiático encontraron que las relaciones entre las empresas y el estado eran claves para explicar el diferente desempeño económico. Richard Doner, por ejemplo, afirma que “las diferencias en las relaciones entre las empresas y el estado constituyen la explicación más importante de la variación entre países en lo tocante a su desempeño en las negociaciones sectoriales” (1991, págs. 4-5). Las comparaciones de las políticas económicas y el desempeño de los países latinoamericanos realzan también las diferencias existentes en las relaciones entre las empresas y el estado³. Rosemary Thorp, por ejemplo, llegó a la conclusión de que la política económica había sido permanentemente más eficaz en Colombia que en Perú, y una de las razones principales de ello era que en Colombia la relación entre el estado y el sector privado “se caracterizó por un mayor respeto y confianza mutua” (1991, pág. 195).

El libro de Eduardo Silva –*The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics* (1996)–, que examina el caso de la reforma neoliberal en Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-89), es un notable ejemplo del renovado interés de los latinoamericanistas por las relaciones entre las empresas y el estado. El argumento fundamental de Silva, similar al que se expone en gran parte de la literatura revisionista sobre el éxito económico en Asia, es que la reforma neoliberal chilena no puede entenderse meramente como el resultado de un régimen autoritario autónomo que impone su voluntad a una sociedad civil impotente. Más bien, sostiene que el ritmo y el contenido de la reforma estuvieron determinados por la índole de las cambiantes relaciones entre el estado y diversas coaliciones capitalistas. Silva divide el proceso de reestructuración económica en tres períodos o fases –el período gradualista (1973-75), el radical (1975-82) y el pragmático (1983-88)–, y analiza en cada uno de ellos las diferentes relaciones entre empresas y estado. En cada uno de esos períodos el estado otorgó un acceso privilegiado a distintos tipos de empresas: en la fase gradualista, a la gran empresa en general; en la radical, a un puñado de conglomerados internacionales de origen financiero, y en la pragmática, a las confederaciones empresariales.

² Aparte de las obras que se analizan aquí, véase también Gereffi (1990), Haggard (1990), Johnson (1987), MacIntyre (1994) y Woo (1991). Se hallará una revisión bibliográfica reciente en Doner y Hawes (1995).

³ Ver, por ejemplo, Maxfield (1990), Maxfield y Anzaldúa (1987), Tirado (1994) y Durand (1994). La literatura anterior sobre las relaciones entre las empresas y el estado en América Latina se centraba en las corporaciones multinacionales; ver, por ejemplo, Moran (1974), Evans (1979), Evans y Gereffi (1982), Gereffi (1989), Bennett y Sharp (1985) y Shapiro (1994). Las empresas nacionales, en las que ponemos el acento aquí, fueron relativamente dejadas de lado.

⁴ Ver Frieden (1991), Payne (1994), Bartell y Payne (1994), Durand y Silva (1998), Haggard y Kaufman (1995) y Rueschemeyer et al. (1992).

En el presente ensayo daremos cuenta del renovado interés por las relaciones entre las empresas y el estado y sus repercusiones en el desarrollo. Aunque también la literatura sobre las empresas y la democracia se ha expandido rápidamente, aquí nuestro foco será el desarrollo⁴. Nuestra revisión se centra sobre todo en *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, de Peter Evans (1995), pues esta obra ha dado lugar a muy generalizadas reverberaciones teóricas, en especial en la literatura que ve con simpatía el análisis institucional comparativo. Al analizar el trabajo de Evans (tanto el libro mencionado como otros artículos conexos), también me apoyo en argumentos similares expuestos por Alice Amsden, que han sido sintetizados con provecho en "South Korea: Enterprising Groups and Entrepreneurial Government" (en Chandler et al., *Big Business*, 1997)⁵. No prestaremos la misma atención sistemática a este último libro en sí ni tampoco al de Silva sobre Chile, dado que sus reverberaciones teóricas fueron menores, por más que son obras importantes que llenaron ciertas lagunas de la obra más amplia de Evans y Amsden y extendieron su agenda de investigación, particularmente para incluir el análisis de la organización de las empresas. Es imposible hacer justicia aquí a los 19 capítulos que componen *Big Business*, escritos en su mayoría por distinguidos especialistas en la historia de las empresas y que incluyen estudios de casos sobre Estados Unidos, los principales países europeos y asiáticos, y dos economías poscomunistas, así como siete capítulos comparativos y temáticos. Mi revisión será más selectiva, ya que me ocuparé predominantemente de aquellos capítulos que tienen mayor relevancia para las relaciones entre el estado y las empresas, así como para la organización de éstas. Centraré mi atención en el capítulo de Amsden pues es el único que ofrece una serie de argumentos generales sobre los países en desarrollo. Mi cobertura del libro de Silva será asimismo selectiva, dado que se ocupa en forma casi exclusiva de un solo país. No obstante, el caso de Chile es crucial para un análisis comparativo. Siendo el país latinoamericano que mejor desempeño económico tuvo en la pasada década, Chile es una buena ocasión para comenzar a evaluar de qué manera se trasladan a América Latina los argumentos derivados de la experiencia del exitoso desarrollo económico de Asia.

Hacia una intervención "adecuada" del estado

El punto de partida de Evans es que la intervención del estado ha sido un elemento indispensable de la rápida industrialización tardía, especialmente en Corea, que es el principal referente empírico de la autonomía enraizada (*embedded autonomy*)⁶. De hecho, el libro de Evans versa más sobre lo que dice el subtítulo, "Los estados y la transformación industrial", que sobre la frase del título, que

⁵ Artículos conexos son los de Evans (1989, 1992, 1996a, 1996b), Amsden (1991, 1994, 1997), Hikino y Amsden (1994) y Amsden e Hikino (1994). Para un análisis anterior del libro de Amsden (1989), ver Ónis (1991).

⁶ Evaluar el aporte de Evans a la comprensión del desarrollo de Corea sobrepasa los alcances de este análisis y mi competencia. Las mejores fuentes comparativas son Woo (1991) y Amsden (1989). Para la evaluación de Woo sobre *Embedded Autonomy*, ver Woo-Cumings (1996?). Entre otras obras recientes sobre las empresas y el estado en Corea cabe mencionar las de Fields (1995) y Kim (1997).

* El oxímoron es la figura retórica consistente en calificar a un sustantivo con una cualidad contraria a la que tiene habitualmente, como cuando se dice, por motivos literarios, "el blando acero" o "la negra nieve". [N. del T.]

parecería incluir un oxímoron, o sea, dos términos de significado habitualmente contrario*. En el perpetuo debate (que no repasaremos aquí) sobre los méritos relativos del mercado y el estado en la promoción del desarrollo, Evans decididamente se sitúa en la postura favorable al estado. Su principal aporte consiste en elucidar qué es lo que hace exactamente el estado para promover la transformación industrial. Siguiendo la venerable tradición de Alexander Gerschenkron (1962), Evans especifica además los roles y funciones característicos que asume el estado en las sucesivas etapas de la industrialización. Establece que en la transformación industrial el estado cumple cuatro roles: custodio, demiurgo, partero y administrador. En términos legos, estos roles aluden respectivamente a la regulación, la producción estatal en las empresas públicas, la creación de empresas privadas por parte del estado, y la ulterior gestión y promoción de estas empresas. En su examen empírico de la industria informática de la India, Corea y Brasil, Evans encuentra ejemplos de todos estos roles: la del custodio que regula, la de las empresas estatales que fabrican computadoras u otros productos informáticos, la creación de empresas privadas de computación por el estado y, en los casos de mayor éxito, la administración estatal de empresas privadas para convertirlas en competidores eficientes en el plano mundial. Los roles que mejor promueven la transformación industrial dependen de las características de cada sector, sobre todo de la forma en que cada uno de ellos está estructurado internacionalmente, y del modo en que se combinan diversos roles del estado (pág. 14). Si bien la “autonomía enraizada” es beneficiosa para todos estos roles, en el caso de los roles de partero y de administrador resulta indispensable.

Evans afirma que la “autonomía enraizada” –situación en la cual los burócratas mantienen lazos estrechos con las empresas pero aun así son capaces de formular sus preferencias en forma autónoma, y de actuar en consecuencia– “es la clave para la eficacia del estado en lo tocante al desarrollo” y lo que mejor explica las divergencias de desempeño en este sentido (1989, pág. 574). La autonomía enraizada depende de “una combinación, en apariencia contradictoria, del aislamiento burocrático weberiano con una fuerte inmersión en la estructura social circundante” (pág. 16). Sin embargo, destaca que ninguno de los dos elementos de la autonomía enraizada funcionan por separado: “un estado que sólo fuera autónomo carecería de fuentes de inteligencia así como de la capacidad para confiar en la implementación privada descentralizada” (pág. 12), en tanto que si el estado estuviera “enraizado” pero no fuera autónomo estaría en una situación propicia para ser capturado y desmembrado. “Sólo cuando el enraizamiento y la autonomía van juntas puede decirse que el estado está al servicio del desarrollo” (pág. 12).

Según Evans, los distintos roles del estado exigen diferentes capacidades en la burocracia, pero la burocracia weberiana, caracterizada por “un reclutamiento meritocrático muy selectivo y recompensas a largo plazo para los funcionarios de carrera” (pág. 12) es la que mejor contribuye a crear tales capacidades. Además,

⁷ Una preocupación semejante fue planteada hace muchas décadas por Schattschneider: “Detener la filtración de informaciones especiales hacia determinados intereses favorecidos es una buena práctica de gobierno. Un funcionariado de carrera dotado de un alto sentido corporativo, capaz de resistirse a la tentación de aceptar empleos privados, constituye una necesidad elemental” (1935, pág. 290).

para ser eficaz una burocracia weberiana requiere apropiados y selectivos instrumentos de política, coherencia, autonomía o aislamiento, y enraizamiento (ver también Rueschemeyer y Evans, 1985, y Nordlinger, 1987). La coherencia administrativa es un rasgo esencial de los estados que logran éxito en el desarrollo, y Evans atribuye en parte el gran éxito de Corea en la industria informática a que su burocracia es menos fragmentada que la de Brasil. Por lo demás, “el estado brasileño se conectó mejor [que el de la India] con los empresarios nacionales, pero su fragmentación le hizo difícil perseguir un programa de transformación coherente” (pág. 209). Más allá de la coherencia administrativa, la burocracia weberiana, dice Evans, crea una “coherencia corporativa” que a su vez sirve de base para la autonomía del estado⁷. Esta coherencia corporativa, en el sentido de identidad grupal, es el fundamento de las preferencias “estatistas” y de la capacidad para resistirse a la persuasión capitalista.

Silva, por su parte, coincide con Evans en cuanto a la importancia de la coherencia administrativa: “el factor clave sigue siendo una jerarquía de autoridad entre los ministerios en la cual los organismos financieros ocupen la cima, porque asegura la coherencia en las políticas” (pág. 208). No obstante, en Chile la burocracia económica que llevó a la práctica la reforma neoliberal no se caracterizaba por ser una burocracia weberiana. Durante la primera década de su régimen autoritario, el gobierno de Pinochet designó a gran número de funcionarios que previamente se habían desempeñado en grandes empresas. Estas designaciones minaron su coherencia corporativa (que posteriormente se basó en haberse capacitado en Chicago, y no en haber tenido experiencias comunes en el gobierno) y fueron perjudiciales para su aislamiento. Si existía algún grado de aislamiento, éste derivaba más del autoritarismo del gobierno que de las estructuras y carreras burocráticas. El argumento de Silva es que la falta de aislamiento del estado respecto de un pequeño grupo de conglomerados en el período radical de la reforma contribuyó decisivamente al colapso económico de comienzos de la década del '80. A mediados de esa década, la burocracia había llegado a aislarse un poco más, aunque sin convertirse en weberiana, dado que Pinochet nombró a algunos burócratas para ocupar altos cargos y los nombramientos de personas ajenas a la burocracia también se independizaron más de los intereses económicos. Estos individuos gozaban de un mayor grado de autonomía respecto de determinadas empresas y podían manejar mejor las demandas conflictivas de diversos sectores o firmas. Silva entiende que estos burócratas más tecnocráticos fueron un elemento decisivo del éxito de la interacción entre las empresas y el estado en las décadas del '80 y el '90, así como del consecuente crecimiento económico (pág. 208).

Si Evans califica la autonomía como “enraizada” es para destacar que los burócratas eficaces tienen relaciones muy estrechas con las empresas. Para medir el grado de enraizamiento se tiene en cuenta qué parte de su tiempo pasan los burócratas con los empresarios, así como la densidad de las redes más formales que los vinculan con éstos. En Europa, los foros de discusión formales

⁸ Doy aquí apenas unos pocos ejemplos de los beneficios que presenta el hecho de analizar la conducta burocrática con el enfoque de la carrera administrativa; en otros lugares (Schneider, 1991, 1993) he procurado fundamentar dicho enfoque.

entre las empresas y el estado fueron comunes, y en Asia constituyeron una fuente importante del enraizamiento de los estados que lograron desarrollarse. En Chile, todas las asociaciones empresariales estaban representadas antes de 1970 en los foros de discusión de las políticas públicas, y volvieron a estarlo luego de 1984, cuando el gobierno creó el Consejo Social y Económico y otros organismos sectoriales (págs. 191 y 204).

Un fundamento esencial de los argumentos institucionalistas es que, como dice Evans, "los estados no son genéricos, sino que varían enormemente en su estructura interna y sus relaciones con la sociedad" (pág. 11). Ahora bien: *de qué manera* varían es un punto central del debate entre los institucionalistas. Evans ha impulsado mucho este debate al identificar los rasgos esenciales de las estructuras del estado (como la fragmentación) y de las prácticas de la función pública (burocracia weberiana). Sin embargo, la incorporación de incentivos para la carrera burocrática permitiría identificar con mayor precisión qué condiciones en la burocracia económica favorecen la coherencia administrativa, la reciprocidad, la autonomía y el enraizamiento. En otras palabras: la sociología de Evans se vería beneficiada si se la dotara de una dosis de individualismo metodológico. Por ejemplo, las consecuencias de la fragmentación administrativa dependen en gran medida de las carreras de las personas que se desempeñan en organismos fragmentados⁸. Tanto en Brasil como en Estados Unidos las burocracias del gobierno federal están muy fragmentadas, pero en el segundo de estos países las carreras burocráticas, y por ende las preferencias, están mucho más ligadas a la estructura administrativa. Por consiguiente, en Estados Unidos las luchas burocráticas internas son más intensas, con efectos perjudiciales en la formulación e instrumentación de las políticas.

El enraizamiento depende asimismo de los incentivos que haya dentro de la burocracia para hacer carrera en la función pública: los funcionarios gubernamentales dedicarán parte de su tiempo a los empresarios si éste es el modo de avanzar en su carrera. En Taiwán, por ejemplo, los funcionarios de los bancos oficiales son personalmente responsables de la evolución de los préstamos a empresas privadas aprobados por ellos, lo cual les da fuertes incentivos para reunir información pertinente y supervisar a las empresas privadas (Amsden, 1991, pág. 284). Por último, también el movimiento del personal que pasa del sector público al privado puede incrementar el enraizamiento. Las empresas francesas, japonesas y coreanas contratan a un gran número de altos funcionarios que por lo general se jubilan jóvenes (ver Schneider, 1993; Steers et al., 1989, pág. 44; Amsden, 1997, pág. 365). Esta carrera informal, bien establecida, permite a las empresas contratar a gerentes que les aportan sus densas redes de contactos en la burocracia y enraizan así en mayor grado aun a los funcionarios que siguen perteneciendo a ésta.

La importancia que tiene para el desarrollo económico una burocracia competente, coherente y autónoma, sobre todo en los casos de los estados más intervencionistas como los que analiza Evans, ha sido en general bien corroborada en la literatura. De hecho, la competencia burocrática fue uno de los temas principales de un reciente Informe sobre el Desarrollo Mundial (World Bank, 1997), que es uno de los indicadores más notorios del saber convencional (dicho Informe se basó, en rigor, en la investigación de Evans). Lo que aporta el libro de Evans es una idea de las condiciones que son necesarias para mantener la autonomía

burocrática en aquellos casos en que los funcionarios están enraizados en relaciones estrechas y potencialmente conniventes con la empresa privada. Esta relación es la más innovadora y controvertible desde el punto de vista teórico.

Reciprocidad y enraizamiento: avances conceptuales y desfasajes empíricos

La reciprocidad y la autonomía enraizada son características variables de una relación. Este foco relacional constituye un gigantesco paso adelante en materia conceptual, que deja atrás dicotomías restrictivas como las de estado vs. mercado o estado vs. sociedad. Sin embargo, en las investigaciones empíricas tales variables relacionales pueden resultar escurridizas cuando se las operacionaliza, y el conjunto de pruebas sólidas sobre la relación va muy a la zaga del avance conceptual. De hecho, en los centenares de páginas que Evans (y Amsden antes que él) dedica a un minucioso análisis empírico, hay pocos pasajes en los que el lector pueda apreciar de qué manera la reciprocidad modificó el comportamiento de algún capitalista o el enraizamiento alteró la decisión de algún burócrata. El detallado examen empírico de Silva sobre las relaciones entre el estado y las empresas brinda un buen ejemplo del tipo de pruebas necesarias para develar el efecto de esas relaciones tan estrechas en las políticas (y a la vez señala el costo que tiene obtener dichas pruebas). Antes de ocuparnos de la contribución empírica de Silva, veremos en esta sección los conceptos de reciprocidad y de enraizamiento.

La reciprocidad es uno de los elementos de la autonomía enraizada. Amsden inauguró el estudio de la reciprocidad como concepto al explicar el éxito económico de Corea. Según esta autora, los programas de promoción estatales sólo funcionan si los funcionarios se aseguran de que los capitalistas hagan un uso productivo de los subsidios que reciben⁹. Argumentó que “cuanto mayor sea la reciprocidad en las relaciones entre las empresas y el estado [...] mayor será la velocidad del crecimiento económico” (1989, pág. 146). En los países en desarrollo, la concesión de subsidios, cuotas, medidas de protección, participación en el mercado y otros beneficios es una actividad común de la mayoría de los estados; lo que distingue a Corea y otros países de gran éxito en su industrialización tardía es la reciprocidad: “a cambio de los subsidios, el estado exige directamente de las empresas ciertas normas de desempeño” (1989, pág. 146). Y como la asignación de subsidios fue

⁹ Para caracterizar las relaciones entre las empresas y el estado en Japón, Samuels (1987) utilizó la expresión “consentimiento recíproco”, más cercana a la autonomía enraizada de Evans que a la reciprocidad de Amsden: “el consentimiento recíproco es el ajuste mutuo del estado y el mercado. Se trata de un proceso iterativo de reaseguramiento que llevan a cabo los participantes en el mercado y los funcionarios públicos, proceso que funciona mejor cuando las partes que intervienen en estas negociaciones son estables y las instituciones que garantizan sus acuerdos son duraderas” (1987, pág. 8).

¹⁰ Amsden argumenta, además, que “en otros países [...] los subsidios fueron entregados fundamentalmente como donaciones. En Corea los precios “inadecuados” fueron “adecuados” porque la disciplina impuesta por el estado a las empresas permitió que los subsidios y el nivel de protección fueran menores que en otras partes y más eficaces. Si bien a los grandes grupos empresariales de Corea se les concedieron préstamos a largo plazo con tasas de interés reales negativas, el estado les exigió que utilizaran esos préstamos en forma productiva y no especulativa. Si bien se les permitió vender su producción en los mercados internos protegidos, tenían que haber producido y vendido en el mercado de exportación” (1989, pág. vi).

sometida a una disciplina, “el estado pudo impedir que los precios «inadecuados» (*wrong prices*) se convirtieran en precios «incorrectos» (*incorrect prices*)” (1991, pág. 285)¹⁰.

A primera vista el concepto de reciprocidad no parecería traer complicaciones, pero una mirada más atenta hace surgir algunos interrogantes. ¿Es la reciprocidad una relación de corto o de largo plazo? ¿Cómo saben los burócratas que los capitalistas cumplen con lo que se les pide? ¿Qué hacen en caso de que no cumplan? Ni Evans ni Amsden proporcionan un marco comparativo completo para analizar estos aspectos de la reciprocidad. Como primer paso para establecer dicho marco yo recomendaría distinguir cuatro etapas o facetas de la reciprocidad: las normas de desempeño, la supervisión, las sanciones y las acciones tendientes a asegurar la probidad del estado. La reciprocidad es principalmente una relación jerárquica unilateral en la que los protagonistas oficiales procuran obtener de las empresas el comportamiento deseado. Sólo en la última de las cuatro fases mencionadas los actores sociales se vuelven protagónicos en lo tocante a asegurar la necesaria probidad de la burocracia.

La primera etapa en el logro de la reciprocidad consiste en hacerles saber a las firmas subsidiadas qué se espera de ellas. Cuando un funcionario y un capitalista se dan la mano como muestra de que están de acuerdo en el otorgamiento de algún subsidio, ¿sabe este último qué se espera de él y en qué momento se lo espera? Cuando el objetivo de una política es sólo el crecimiento cuantitativo de las exportaciones, la producción o la actividad económica regional, tal vez las expectativas no planteen dificultades. A menudo, en el caso de las solicitudes para los créditos subsidiados por el estado, los resultados se especifican con sumo detalle. Sin embargo, en otros programas que tienden a promover el desarrollo tecnológico o una mayor eficiencia, las mediciones son problemáticas. En Corea, las normas fijadas parecen haber sido generales y relativas: generales por cuanto “el buen desempeño se evaluaba en función de la producción y de la gestión operativa, más que en función de los indicadores financieros” (Amsden, 1989, pág. 16); relativas por cuanto lo que era “bueno” se determinaba habitualmente por comparación con otras empresas del sector o con el desempeño global de los *chaebol* (conglomerados). En su capítulo de *Big Business*, Amsden señala que “a las empresas se les imponía una disciplina de manera informal: los jefes de departamentos [...] les telefoneaban a los ejecutivos o altos gerentes y les indicaban cuál era la conducta apropiada, que podía abarcar desde la adquisición de insumos fabricados en el país, la incorporación de determinadas tecnologías extranjeras, la inversión (o no) en nueva capacidad instalada (todas las ampliaciones de la capacidad exigían la aprobación del gobierno), la diversificación de los mercados de exportación o el mejoramiento de la calidad de los productos” (1997, pág. 364). No obstante, la relación parece seguir siendo un intercambio general a largo plazo y no el otorgamiento de determinados subsidios a cambio de determinados resultados.

La segunda etapa para alcanzar la reciprocidad es la supervisión. Los funcionarios deben tener acceso a la información que les permita establecer si las empresas cumplen con lo prometido; sin embargo, conseguir información confiable sobre objetivos de desempeño que no son simples ni fáciles de medir resulta

costoso. Además, las empresas tienen motivos estratégicos para manipular la información: si los subsidios dependen del desempeño, tienen fuertes incentivos para distorsionar la información relativa a su propio desempeño. En el caso de Corea hubo dos factores que facilitaron la supervisión. En primer lugar, como ya vimos, los burócratas no tenían que formular juicios absolutos en materia de desempeño, sino que más bien debían comparar a las empresas entre sí. En segundo lugar, el desempeño era establecido además, en gran medida, por el desarrollo de los mercados de exportación: “La disciplina más rigurosa impuesta por el gobierno coreano virtualmente a todas las empresas de gran tamaño [...] se relacionaba con los objetivos de exportación” (1989, pág. 16). Amsden dice que las exportaciones constituyen “el más eficiente mecanismo de supervisión” (1991, pág. 285) o “la más importante norma de desempeño” (1997, pág. 363). El desempeño exportador es más fácil de medir que, por ejemplo, el mejoramiento tecnológico o el manejo operativo, y a la vez más difícil de distorsionar.

La importancia de las exportaciones para el control de la reciprocidad plantea una interesante hipótesis comparativa sobre las estrategias de desarrollo. Mucho se ha hablado sobre la desigual comparación entre el crecimiento ligado a las exportaciones del Este asiático y la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) en América Latina. El argumento general expuesto es que el desarrollo orientado a la exportación es superior porque da origen a empresas competitivas a nivel internacional. No obstante, tal vez no sea el comercio en sí lo que tiene un efecto positivo en el crecimiento, sino el comercio realizado por países en los que la supervisión, a cargo de un reducido personal burocrático, es esencial para la reciprocidad y por ende para el éxito de la política industrial. En el caso de la ISI, los requerimientos administrativos para supervisar la reciprocidad tal vez excedan la capacidad de las burocracias de los estados que la auspician. Evans destaca estos problemas en relación con la Secretaría Especial de Informática (SEI), responsable de supervisar el mercado brasileño altamente protegido de la industria de la computación: “dado que había más de un centenar de empresas sólo en el mercado de equipos, y que se introducían centenares de productos tecnológicos complejos, certificar en el momento oportuno la autenticidad de cada innovación local propuesta habría exigido contar con una cantidad de personal muy superior a las pocas decenas de individuos que se empeñaban en cumplir en la SEI el enorme cúmulo de funciones que se exigía de ellos” (pág. 121).

En tercer lugar, los actores oficiales encargados de verificar el desempeño deben estar en condiciones de imponer castigos a quienes se apartan de las normas. Los convenios de reciprocidad pierden credibilidad si pese a contar con buena información sobre el incumplimiento de una empresa, los representantes del gobierno vacilan en tomar medidas contra ella. Dicha vacilación puede ser una

¹¹ En principio, las tres primeras etapas de la reciprocidad pueden operacionalizarse, aunque en la práctica la recolección de los datos correspondientes resulta problemática y está aún en sus comienzos. Es probable que el avance empírico se dé como consecuencia de la desagregación y la comparación. La desagregación permitirá observar con precisión qué subsidio se vincula con cada resultado obtenido en materia de desempeño. Otra estrategia de investigación para demostrar el poder explicativo de la reciprocidad es la comparativa, camino que la propia Amsden ha emprendido en la investigación que lleva a cabo en Brasil (comunicación personal, julio de 1996). Allí las normas de desempeño fueron explicitadas con gran detalle, pero la reciprocidad naufragó a raíz de una supervisión y aplicación inadecuadas, en contraste con lo sucedido en Corea, donde la supervisión fue constante e intensa pero las normas fijadas eran imprecisas.

actitud prudente derivada de diversas razones, entre las cuales una esencial es que las empresas pueden tomar represalias contra el presunto ejecutor del castigo. En Turquía, por ejemplo, los funcionarios llevaban a cabo algunas de las formalidades que imponía el pedido de reciprocidad, pero luego eludían la supervisión por temor a los riesgos políticos que implicaba el mero hecho de poseer información sobre el incumplimiento de las empresas (Biddle y Milor, 1997). Incluso en situaciones en las que son menos vulnerables, los burócratas pueden preferir no enajenarse la buena voluntad de sus posibles partidarios. En Brasil, los funcionarios también enfrentaron este dilema en la industria de la computación: “Los que abusaban de los privilegios de la promoción industrial tal vez estuvieran al margen de la ley, pero seguían siendo parte del núcleo principal de los partidarios de las medidas oficiales. Exponerlos habría implicado perder el apoyo de sectores claves y desacreditar la política de promoción industrial ante la opinión pública” (Evans, pág. 121).

En Corea, la sanción se aplicó derivando los subsidios otorgados a ciertas empresas a otras de mejor desempeño. En casos extremos, el gobierno llegó a negarse a salvar de la quiebra a empresas que tenían dificultades, transfiriendo en cambio sus activos a los de las que se estaban desempeñando mejor. Dado que los grandes *chaebol* operaban al borde de la quiebra, tenían que mantenerlos con la rienda corta (ver Cumings, 1984; Woo, 1991). Amsden cuenta anécdotas vinculadas con varios *chaebol* que fueron desarticulados (1989, pág. 15), pero lamentablemente no da cuenta en forma sistemática de las condiciones de reciprocidad vigentes en las decenas de empresas industriales que estudió. En su capítulo de *Big Business*, afirma que “si una de las empresas antes seleccionadas demostraba tener un rendimiento deficiente, dejaba de ser subsidiada, como lo evidencia la gran rotación de las diez compañías principales de Corea entre 1965 y 1985” (1997, pág. 336). La argumentación de Amsden tendría mucho mayor fuerza si ofreciera pruebas más claras de que la respuesta de los industriales se debía en verdad a la reciprocidad y no a su propio “dinamismo” o a otros incentivos¹¹.

Por último, Amsden apunta que si el estado impone una disciplina a las empresas, alguien tiene que imponerle una disciplina al estado. En otros términos, ¿qué impide que las empresas sobornen a los burócratas para que hagan la vista gorda frente al incumplimiento de sus objetivos? En su libro, Amsden señala de entrada que si bien la respuesta a esta pregunta no es de su incumbencia, habría que tener en cuenta “la meritocracia vigente entre los funcionarios públicos, el militarismo, la escasez de materias primas, y, en no menor medida, la existencia de un movimiento estudiantil hiperdinámico que movilizaba el apoyo popular en defensa de la honestidad del estado” (1989, pág. vi). Aunque ésta no es una respuesta satisfactoria, es más admisible que la contenida en el argumento más reciente de Amsden, según el cual “las compañías coreanas habían crecido lo bastante como para demandar al estado que cumpliera con una norma viable de honestidad y eficiencia” (1997, pág. 337). En todas partes las grandes empresas han preferido, por lo común, entrar en connivencia con el estado en lugar de demandar de éste una conducta honesta. Además, en Corea las grandes compañías incurrieron, al menos en algunas ocasiones, en prácticas deshonestas. Teniendo en

cuenta esta cuarta dimensión, los escándalos por corrupción que en la década del '90 tuvieron lugar en Corea plantean muchos interrogantes. ¿Cómo puede ser que un país que fue el de mayor crecimiento en el mundo haya sido a la vez el máximo exponente de la corrupción? Y si es cierto que el sector del gobierno coreano encargado de la promoción industrial permaneció relativamente impoluto, ¿qué fue lo que produjo esta esquizofrenia dentro del estado? El apoyo político, incluidas grandes contribuciones financieras, siempre formó parte de las obligaciones recíprocas del *chaebol*, ¿pero en qué punto esto se torna disfuncional para el desempeño económico?

Comparado con el concepto de reciprocidad, el de autonomía enraizada de Evans es más complejo e interactivo. En principio, la reciprocidad puede constituir una relación principalmente unilateral, específica y de corto plazo, en tanto que la autonomía enraizada es más bien una relación bilateral de intercambio permanente y generalizado. La reciprocidad es uno de los elementos de la autonomía enraizada, como lo son el intercambio de información, la flexibilidad y la renegociación, y también por supuesto la autonomía del estado o el aislamiento burocrático. A fin de que haya reciprocidad, los flujos de información son esenciales para la supervisión. Según Evans, la información que se transmite a través de la autonomía enraizada tiene también importantes beneficios en materia de políticas. El enraizamiento permite a los actores oficiales “obtener información completa” (pág. 54). Evans pone de relieve que en la India se carecía de redes de política que hubieran permitido a los funcionarios “reunir y diseminar la información” (1992, pág. 174). Por otra parte, “el estado hindú no puede contar con el sector privado [...] como fuente de información sobre la clase de política industrial que sería factible instrumentar” (pág. 69).

El enraizamiento hace asimismo que los funcionarios “puedan contar con el sector privado para una implementación eficaz” (págs. 54, 69). En este punto, el análisis de Evans se aproxima a los argumentos de Amsden sobre la reciprocidad, y se basa en éstos. La disciplina y la reciprocidad son cruciales para el cuarto rol del estado, el de fomentar que las empresas, algunas de las cuales pueden ser grandes y poderosas, establezcan lazos estrechos con los burócratas (pág. 91). Sin embargo, si en la exposición de Amsden la clave parece residir en que los funcionarios apelen al mismo tiempo a las zanahorias y a los palos, en la de Evans se pone el acento en la creación de un consenso y en los “proyectos conjuntos” (ver, por ejemplo, págs. 69, 228). Además, el enraizamiento “brinda canales institucionales para la negociación y renegociación continuas de las metas y políticas” (pág. 12). En este caso, la autonomía enraizada no sólo proporciona ejecutores bien dispuestos sino también una realimentación útil para los funcionarios responsables.

¹² En Evans y Rauch (1997) y en Rauch y Evans (1997) se da a conocer un proyecto internacional más amplio referido a la burocracia weberiana, y se establece una correlación positiva entre ésta y el desempeño económico. Ver también el Informe del Banco Mundial (World Bank, 1997).

¹³ Silva menciona entre sus fuentes 43 entrevistas realizadas con dirigentes empresariales y altos funcionarios. Además, revisó gran cantidad de informes de las compañías y los antecedentes personales de sus directivos para establecer vínculos entre los cargos que determinados individuos claves ocuparon en el gobierno, las empresas y las asociaciones.

Si la especificación empírica del concepto de reciprocidad en Amsden es apenas incipiente, la correspondiente a la autonomía enraizada es aun más rudimentaria. La parte del concepto que atañe a la autonomía ya ha sido analizada extensamente, aunque no siempre resuelta; en cambio, la parte relativa al enraizamiento no ha sido sometida a un escrutinio semejante¹². Los niveles relativos de enraizamiento tal vez sean fáciles de estimar en casos extremos, como los de la India en el extremo "no enraizado" del espectro, versus Japón y Corea en el otro extremo. En los numerosos casos intermedios en los cuales el enraizamiento (o más probablemente algunos elementos de éste) puede existir en algunos sectores o períodos únicamente, es fundamental proceder a la desagregación, como lo señala Evans al referirse a Brasil y la India. No menos importante es "desagregar" la relación de enraizamiento a fin de explicitar las conexiones causales. Lo que falta todavía es una clara diferenciación de las consecuencias de determinados aspectos del enraizamiento, como la reunión de datos, "la pericia del sector privado", la "negociación y renegociación", el "consenso", etcétera. Esta diferenciación es especialmente importante para el conjunto de estados "de nivel intermedio" que no pueden confiar en que habrán de tener burocracias weberianas autónomas en lo inmediato, pero que igualmente podrían recoger algunos de los beneficios del enraizamiento. Al final, Evans presenta una contundente correlación, que merece más investigaciones que "rastreen el proceso", a fin de fundamentar las relaciones causales entre las características del enraizamiento y diversos resultados económicos. Evans encuentra en sus tres estudios de países una clara covariación en las relaciones entre el estado y las empresas, por un lado, y el desempeño económico, por el otro, tanto en general como en lo atinente a la tecnología informática. En cambio, en su libro no hay muchas pruebas de que determinados capitalistas o funcionarios actuaron en forma diferente, con consecuencias positivas, debido a alguna característica particular del enraizamiento.

La gran virtud del libro de Silva es, precisamente, que da carnadura real a la correlación. *The State and Capital in Chile* no aborda directamente el argumento de la autonomía enraizada, pero provee ejemplos empíricos concretos de enraizamiento y examina su influencia directa sobre la formulación de las políticas públicas. Silva no escatima esfuerzos para dilucidar cómo se componen las redes de capitalistas y de funcionarios y cuáles son sus innumerables conexiones universitarias, familiares, profesionales y financieras¹³. En el primer período del régimen militar, el gradualista, hay claros ejemplos de que la estrecha colaboración entre las empresas y el estado gravitó en la política oficial. Los militares que tomaron el poder en 1973 no tenían un enraizamiento previo. Esto es, carecían de formación en economía o de experiencia en la gestión económica, así como de vínculos estrechos con las empresas, por lo cual algunos meses antes del golpe militar de setiembre de 1973 se volvieron en busca de ayuda hacia el sector privado. Los oficiales solicitaron a un grupo de economistas y de representantes de grandes conglomerados, conocidos informalmente como el Club de los Lunes, que prepararan un programa económico para el futuro gobierno militar. Los economistas que participaron eran, por formación e ideología, neoliberales extremos (más adelante se los llamó "los Chicago boys"), pero a raíz de estar enraizados en redes dominadas por los conglomerados tradicionales, su informe (conocido

como "El Ladrillo") fue más moderado en sus recomendaciones de política (pág. 75). Roberto Kelly, un oficial retirado de la Armada que mantenía estrechos lazos con el conglomerado Edwards, pasó a ser el canal de transmisión clave entre el Club de los Lunes y el gobierno militar (pág. 73). En la medida en que se fue enraizando, Kelly se transformó en el portavoz del sector privado ante el gobierno, en representación de los autores de "El Ladrillo", que fueron más tarde designados para ocupar cargos en el nuevo gobierno (pág. 86).

Lo que surge claramente del análisis de Silva sobre las relaciones muy estrechas entre el estado y la gran empresa en el Chile autoritario no es que un grupo de funcionarios públicos de carrera estuvieran enraizados en las redes empresariales, sino más bien que un grupo de capitalistas de carrera estaban enraizados en la burocracia económica. Hasta mediados de la década del '80, el triunfo de cada nuevo grupo de interlocutores de las empresas ante el estado se consolidó con el nombramiento en puestos públicos claves de empresarios muy ligados a sus respectivos grupos de apoyo. Este esquema es común tanto en América del Norte como en América del Sur, y es muy distinto de las tradiciones asiáticas, según las cuales a muy pocos capitalistas se les dan cargos públicos. Desde la perspectiva de Evans, la pregunta sería: ¿el hecho de que un empresario esté enraizado en el estado modifica de alguna manera la conducta de esa persona si es nombrada para ocupar un cargo? La respuesta de Silva es que en general no la modifica: los empresarios nombrados actuaban de acuerdo con los intereses de sus grupos de apoyo, y por lo tanto la conducta de los capitalistas en los cargos públicos varió en los tres períodos según la naturaleza de su grupo de apoyo (en los años '70 era un puñado de conglomerados financieros; en los '80, las asociaciones empresariales de mayor nivel).

La conclusión de Silva sobre los grupos que apoyaban a las empresas en Chile puede sintetizarse, en líneas generales, así: las variaciones que presentan los distintos países en cuanto a la reciprocidad, el enraizamiento y otros aspectos de las relaciones entre las empresas y el estado dependen en gran medida de la organización del sector público y del sector privado, que varía mucho de un país y de un momento histórico a otro. En la sección previa nos ocupamos de la organización del estado; ahora pasaremos a examinar la organización de las empresas.

Capitalistas organizados: lo grande (y abarcador) es hermoso

¹⁴ Chalmers Johnson fue uno de los primeros estudiosos que se preguntó si el *zaibatsu* japonés y sus equivalentes de Corea y Taiwán constituían acaso elementos inherentes e imprescindibles en un estado que quiere alcanzar un desarrollo exitoso (1987, pág. 162).

¹⁵ Las asociaciones textiles asiáticas a veces reúnen a empresas con integración vertical hacia arriba y hacia abajo. Ver McNamara (1995) y Wade (1990). En Brasil y México el estado fomentó la organización "vertical" temporaria para moderar el proceso de liberalización comercial (Schneider, 1997).

¹⁶ La organización enfrenta una fuente diferente de incertidumbre en cada dimensión. Las empresas se ven incentivadas a organizarse horizontalmente si los mercados de productos (o a veces los de insumos, en especial de la mano de obra) son volátiles y los costos fijos son altos (ver Bowman, 1989); y tienden a organizarse verticalmente si la incertidumbre y los costos de las transacciones son altos (Williamson, 1985). Por último, los capitalistas se ven instados a diversificarse en diversas líneas de productos a fin de diseminar el

CUADRO 1
Algunas formas y dimensiones de la organización de las empresas

Dimensiones	Formas		
	Informal	Propiedad	Asociación
Horizontal	Oligopolio	Monopolio	Cárteles y asociaciones por sector
Vertical	Subcontratación de largo plazo	Corporaciones verticalmente integradas	
Diversificada	Grupos de empresas	Conglomerados	Confederaciones

En el caso típico, la autonomía enraizada sólo comprende a un pequeño grupo de altos funcionarios y a los directivos principales de las organizaciones o asociaciones que abarcan a múltiples empresas (más que a los dueños y gerentes de compañías atomizadas, fabricantes de productos aislados). Corea, por ejemplo, no sólo estuvo a la cabeza del mundo por su crecimiento sino también por el tamaño de los conglomerados que lo impulsaron. ¿Cuál es, si es que existe, el vínculo entre la formación de conglomerados y el crecimiento? En el mundo empresarial norteamericano, el saber convencional dice que si es que existe alguna correlación, tiene que ser fuertemente negativa. Tras la oleada de creación de conglomerados de las décadas del '60 y el '70, en la del '80 los directivos de empresas y corporaciones advirtieron con sorpresa lo que un observador denominó “el mayor error colectivo cometido por las empresas estadounidenses” (*The Economist*, 27 de abril de 1991, pág. 44; citado en Davis et al., 1994, pág. 548). En lo que atañe al mundo en desarrollo, hay motivos para sospechar que el saber convencional no se aplica¹⁴. Evans llega a decir que “la clase organizada de los empresarios facilita la puesta en marcha de un proyecto conjunto de industrialización” (pág. 228). Amsden es en esto más categórica y específica: una de las cuatro instituciones principales que contribuye al éxito de la industrialización tardía es “el grupo empresarial diversificado” (1989, pág. 8).

¿Qué entienden estos autores por “clase organizada” o “grupo empresarial diversificado”? Las empresas y asociaciones de los países en desarrollo tienen múltiples formas y tamaños. El cuadro 1 presenta una matriz donde las variaciones empíricas en la organización empresarial se clasifican por forma y tamaño. Con

riesgo general y político (Leff, 1978; Fligstein, 1990). Las causas de las variaciones en el eje horizontal son múltiples, e incluyen las redes preexistentes, étnicas y de otro tipo, los marcos legales (en especial las normas sobre contrataciones y leyes antimonopólicas) y, lo que es más importante, el fomento estatal directo de determinadas formas. Dejamos para la sección siguiente una breve reseña del origen de las diferencias entre países en cuanto a sus organizaciones empresariales.

¹⁷ Por ejemplo, en Austria y Suiza “las confederaciones empresariales probaron ser muy importantes [...] para plantear y resolver los intensos conflictos políticos producidos dentro de cada industria y entre ellas. Como resultado, los conflictos políticos de la comunidad empresarial no detenían el curso de la acción pública ni el aparato oficial” (Katzenstein, 1984, pág. 197). En México y Taiwán, los actores del estado confiaban, de una manera más vertical, en las asociaciones abarcativas para que conciliaran los intereses divergentes sobre la política comercial. Ver Puga (1994) y Wade (1990, pág. 281), respectivamente.

¹⁸ En rigor, el libro carece lamentablemente de un capítulo final con conclusiones generales. Silva ofreció análisis más amplios de la organización en algunos de sus artículos posteriores; ver Silva (1997, 1998). Weyland (1997) explicita mejor la argumentación referida a los beneficios de la abarcatividad en Chile.

respecto a su organización *horizontal* en cualquier mercado de productos, las empresas pueden coordinarse entre sí informalmente, a través de los oligopolios, o formalmente, a través de monopolios directos, cárteles o asociaciones sectoriales o comerciales. La organización *vertical* puede darse por medios informales, como las relaciones de subcontratación a largo plazo que encontramos en Japón (Smitka, 1991) o las corporaciones verticalmente integradas de múltiples divisiones que son comunes en Estados Unidos. Las asociaciones empresariales verticales que nuclean a empresas con integración vertical hacia arriba o hacia abajo en la cadena productiva son raras, pero de vez en cuando aparece alguna¹⁵. Las organizaciones verticales unen entre sí a empresas de distintos sectores pero que están en la misma cadena productiva, en tanto que los productos de las empresas pertenecientes a las organizaciones *diversificadas* no tienen entre sí una conexión necesaria (a esto se lo llama también “diversificación en sectores no relacionados tecnológicamente”). Estas organizaciones empresariales diversificadas pueden sustentarse de manera informal a través de lazos personales y del entrecruzamiento de sus directorios, a menudo reforzado por la participación accionaria cruzada entre diversas empresas –como sucede en los *keiretsu* japoneses o los grupos empresariales mexicanos (Granovetter, 1994)–, a través de la propiedad directa en los conglomerados, o por medio de las asociaciones multisectoriales de máximo nivel o confederaciones que unen a diversas asociaciones sectoriales. La expresión de Amsden “grupo empresarial diversificado” suele referirse a los conglomerados corporativos pero a veces incluye otras entidades más informales, como los *keiretsu* o los grupos latinoamericanos¹⁶. Los capítulos de *Big Business* se centran primordialmente en las grandes corporaciones de integración vertical y con otras formas de coordinación a través de la propiedad, y se ocupan poco de las asociaciones o de las relaciones informales de coordinación.

Los tipos de organizaciones que más probablemente han de favorecer la colaboración con los burócratas weberianos son las entidades diversificadas multisectoriales y por lo común de gran tamaño que ocupan la última fila del cuadro 1. ¿A qué se debe? En principio, a que la diversificación, y por ende la abarcatividad, modifican los comportamientos y preferencias de los capitalistas que dirigen dichas entidades. Es más probable que los dirigentes de grandes organizaciones multisectoriales se centren en lo que conviene a una industria o a la economía en su conjunto, más que en lo que conviene a sectores o empresas particulares (Olson, 1982, págs. 48-53). La organización multisectorial de una industria les da a los gerentes y los representantes de las empresas una perspectiva más semejante a la que tienen los hombres de estado (ver Nordlinger, 1981, pág. 35). Las organizaciones multisectoriales rompen en forma transversal, por así decir, las coaliciones distributivas al estilo de Olson. Las asociaciones abarcativas pueden contribuir aun más a la colaboración entre las empresas y el estado resolviendo internamente las disputas intersectoriales¹⁷. Así, las asociaciones multisectoriales pueden reducir el peligro, destacado por Evans, que

¹⁹ Evans menciona algunas asociaciones que tuvieron un rol activo en determinados episodios sectoriales, como las de la informática brasileña (págs. 118-19), la informática coreana (pág. 125) y la industria textil coreana (pág. 90), pero no formula ninguna tesis general sobre su papel en la transformación industrial o la autonomía enraizada.

corre un gobierno fragmentado en lo que se refiere a la coherencia de sus medidas.

Pese a que el libro de Silva brinda una cobertura empírica exhaustiva de la organización de los principales conglomerados y asociaciones empresariales chilenos, no ofrece ninguna conclusión teórica general sobre las consecuencias de las variantes en materia de organización¹⁸. No obstante, no es difícil deducir dicha conclusión a partir de la comparación que hace Silva de los tres períodos de reforma neoliberal. A todas luces, las reformas funcionaron mejor –sobre todo en la última fase pragmática– cuando el interlocutor del estado era una asociación empresarial fuerte y abarcativa. El “sistema de interacción más exitoso” es aquel en el cual “los funcionarios del estado tratan con grupos empresariales *organizados*, capaz de forjar amplios acuerdos sobre las medidas de política y de representar efectivamente los intereses generales y sectoriales en cuyo nombre dicen hablar” (pág. 208). En este período de la década del '80, las reformas funcionaron mejor y la economía creció luego a un ritmo más acelerado que en el período anterior de reformas radicales, cuando los responsables de las políticas públicas sólo trabajaron en estrecho contacto con un puñado de conglomerados. El período de reformas radicales de la década del '70 finalizó con un calamitoso derrumbe del sistema financiero y fue seguido por una profunda depresión.

El crecimiento sostenido de Chile después de 1985 debió mucho a las estrechas relaciones entre las empresas y el estado, como ocurrió en los países asiáticos de desarrollo exitoso. Sin embargo, se destacan varias diferencias. En Chile, la estrecha relación entre las empresas y el estado fue el resultado involuntario de los esfuerzos realizados por Pinochet para cortejar a las empresas con el fin de dividir a los opositores políticos a su gobierno, y no el producto de un esfuerzo expreso por promover el crecimiento mediante relaciones más estrechas. Por otra parte, en Chile la colaboración dependió en mayor medida de la designación de determinados funcionarios (como habría sucedido en la mayoría de los demás burocracias designadas de América Latina) que de la existencia institucionalizada de burócratas weberianos. Así pues, la autonomía enraizada al estilo chileno resulta más contingente, y su burocracia más vulnerable a ser capturada, como ocurrió en la década del '70. Debido en parte a esta vulnerabilidad, en Chile –y en América Latina en general– la autonomía enraizada tiene más probabilidades de prosperar si el interlocutor empresarial es una asociación formal abarcativa. Esta clase de asociaciones poseen incentivos para desplazar a los capitalistas individuales y reducir así los peligros de la captación. Quizás el equivalente funcional en América Latina de las densas redes personalizadas a largo plazo del

²⁰ Los enfoques sectoriales de Gourevitch (1986), Frieden (1991), Rogowski (1988), Ferguson (1995) y Shafer (1994) parecen tener una utilidad muy limitada para el análisis de economías políticas dominadas por organizaciones empresariales sumamente diversificadas.

²¹ En la década del '70, el modelo de organización corporativa dominante en Estados Unidos fue el de “la empresa como cartera”, y las consultoras inventaron estrategias de “planificación de cartera” con el objeto de reducir al mínimo el conocimiento de las operaciones de la empresa que necesitaban los gerentes de las casas centrales (Davis et al., 1994, pág. 553). Estos modelos perdieron luego aceptación en Estados Unidos, pero cabe presumir que mientras estuvieron vigentes hicieron que los gerentes tuvieran preferencias no sectoriales, más abarcativas, respecto de determinadas políticas públicas.

Este asiático sean las reuniones rutinizadas transparentes y formales de tecnócratas y directivos de las asociaciones empresariales.

Evans, Amsden y los demás autores de *Big Business* apenas mencionan las asociaciones empresariales formales, multisectoriales o no¹⁹. Sin embargo, de hecho estas asociaciones pueden ser decisivas en lo que concierne a muchas de las funciones propias de la reciprocidad y de la autonomía enraizada. Por ejemplo, pueden poner en práctica la reciprocidad aun en los casos en que el estado es incapaz de fijar sanciones a las empresas. Las asociaciones de comerciantes minoristas de México, la federación de la industria del café en Colombia y las asociaciones textiles en Turquía exigían reciprocidad a las empresas miembros que eran beneficiarias de programas oficiales (ver, respectivamente, Kaufman et al, 1994; Thorp y Durand, 1997; Biddle y Milor, 1997). En el caso de la autonomía enraizada, las asociaciones pueden suministrar los canales principales para el intercambio de información, la operación de las redes y las negociaciones. En Corea y Taiwán, ex funcionarios del gobierno actuaban en las principales asociaciones, las que reforzaban las redes públicas y privadas y facilitaban el flujo de información (Wade, 1990; Fields, 1995, 1997). En Chile, durante la década del '80 las asociaciones hicieron grandes inversiones en los departamentos de investigación, que generaron estudios y propuestas llevados más tarde por los dirigentes de la asociación a las nuevas comisiones y grupos de trabajo conformadas con representantes del gobierno y de las empresas (Silva, pág. 205).

Aunque el argumento de la "abarcatividad" sólo se aplica habitualmente a las asociaciones empresariales, también es válido para los conglomerados y grupos de empresas. Para la implementación de las políticas, las empresas diversificadas y multisectoriales son una bendición. Por definición, una política industrial o reforma orientada al mercado favorece a algunos sectores en desmedro de otros. Las empresas que poseen todos sus activos en un solo sector serán más proclives a oponerse a todo cambio de prioridades, mientras que los conglomerados multisectoriales abarcativos pueden trasladar sus recursos dentro de sus grupos. Desde abajo, lo que vemos es el despiadado conglomerado que cierra una de sus numerosas plantas sin tener en cuenta lo que pase con los trabajadores o la comunidad, por oposición a la actitud del propietario de una fábrica de un solo

²² Un estudio econométrico de la industria francesa apoya estos argumentos, mostrando que los grupos diversificados en forma diferencial tenían menos probabilidades que las empresas no ligadas entre sí de explotar el poder de mercado en ciertos mercados (Encaoua y Jacquemin, 1982, págs. 25-26, 41-48). Amsden dice que "la probabilidad de una intensa competencia surge también en presencia de incertidumbre y de oligopolios de productos múltiples. Cuando no está claro qué mercados crecerán a más velocidad, y cuando en varios mercados la demanda aumenta rápidamente, los oligopolios de productos múltiples se inclinarán a competir vigorosamente en todos ellos a fin de mantener la paridad, por ejemplo, en las ventas a nivel del grupo. [...] La paridad es particularmente importante cuando los socios del grupo están sometidos a una coordinación central. [...] Por último, cuando el estado dispensa sus favores con generosidad de acuerdo con criterios corruptos pero orientados al desempeño, la competencia se torna casi una certidumbre" (1989, pág. 130). Ver también Amsden (1989, págs. 149-53) y Cho (1994, pág. 72). Jones (1980, págs. 173-74) brinda una explicación distinta, dando a entender que los *chaebol* son competitivos, puesto que si bien no compiten entre sí lo hacen con las empresas más pequeñas.

²³ Chang (1990, pág. 27) sostiene que "el hecho de que los *chaebol*, como conglomerados, sean potencialmente capaces de incursionar en cualquier línea de producción [...] vuelve difícil que un *chaebol* en particular pueda manejar una industria como si fuera su feudo propio. Si no conserva un grado razonable de eficiencia, otros *chaebol* podrán fácilmente persuadir al estado de que son capaces de hacer mejor el trabajo y así obtener su apoyo para el próximo período de expansión de la capacidad instalada".

producto que se reúne con el intendente y el máximo dirigente del sindicato local con el fin de ir a pedirle al legislador de ese distrito que se oponga a cualquier cambio²⁰. Según Leff (1978, págs. 672-73), los conglomerados brindan “un mecanismo para la movilidad del capital entre las distintas actividades”, funcionan como un mercado de capital y eximen al estado de la responsabilidad del micromanejo de la política industrial²¹.

En Chile, la reforma neoliberal, y en especial la liberalización comercial y la desregulación financiera, beneficiaron a sectores como el agroexportador y el de las finanzas y perjudicaron a los fabricantes de manufacturas protegidas. Gran parte de la bibliografía sobre la liberalización comercial gira en torno de las tácticas políticas para reducir la oposición de las industrias protegidas perjudicadas y generar el apoyo de los exportadores. Sin embargo, cuando tanto las empresas que ganan como las que pierden son subsidiarias de un mismo conglomerado, las políticas de reforma son menos controvertidas e inequívocamente negativas. Como muestra Silva, los conglomerados diversificados pueden apoyar la liberalización comercial (preferiblemente si es gradual y no inmediata) porque trasladan recursos de las subsidiarias perdedoras a las ganadoras sin sufrir grandes pérdidas en lo global, como hicieron prontamente conglomerados chilenos como el grupo Edwards (pág. 113).

Por lo demás, los grupos multisectoriales y los conglomerados como los *keiretsu* japoneses y los *chaebol* coreanos compiten en forma global y en algunos mercados particulares, en vez de sacar partido arbitrariamente de su considerable poder de mercado. Hay varios aspectos de la formación de conglomerados que promueven la competencia y el aumento consecuente en la eficiencia. Como la diversificación en productos no relacionados entre sí no es impulsada siempre por una misma lógica económica, el patrón de diversificación varía de un grupo a otro. De aquí que los grupos diversamente diversificados tienen menores intereses comunes, lo cual inhibe las colusiones entre sectores. Amsden sostiene que los grandes grupos diversificados de una economía en crecimiento tienen fuertes motivos para competir en todos los mercados con el objeto de mantener la paridad general con otros grupos²². Los grandes grupos multisectoriales también inhiben la colusión volviendo “disputables” a todos los mercados, incluso a aquellos en los que las barreras tecnológicas o financieras para el ingreso son altas. Los grandes conglomerados pueden considerar la posibilidad de entrar en casi todos los mercados, especialmente si cuentan con la venia del estado; y les resultarán particularmente atractivos los mercados en que otras empresas estén explotando ya su poder de mercado. A los *chaebol* coreanos, por ejemplo, rara vez pareció intimidarlos la perspectiva de ingresar en sectores oligopólicos intensivos en capital (ver Chang, 1990, pág. 27; Cho, 1994, pág. 72). Además, en lo tocante a la reciprocidad, es probable que los conglomerados en pugna expongan, por lo común indirectamente, a los beneficiarios de subsidios que se quedan a la zaga superándolos en su desempeño²³. Como ya apuntamos, si las normas sobre el desempeño previsto son relativas, la reciprocidad sólo funciona cuando las empresas compiten por los subsidios. Curiosamente, la política industrial coreana quizás no se ajustó al mercado en el sentido de alcanzar los precios adecuados, sino en el sentido de que la competencia por los subsidios tuvo en este caso los

mismos efectos saludables sobre la eficiencia que la competencia en los mercados (ver también Tendler, 1968). Dentro de este esquema, cabe destacar que la presión competitiva no proviene del mercado sino del estado.

La abarcatividad es el principal beneficio de los conglomerados diversificados, pero la formación de conglomerados promueve además la concentración, y el mero tamaño de una empresa puede tener varios otros beneficios independientes. En verdad, las ventajas del gran tamaño, sobre todo en las empresas no diversificadas, es una de las reiteradas conclusiones de varios capítulos de *Big Business and the Wealth of Nations*. Para Dosi, verbigracia, “existe un tamaño mínimo para que una empresa sea capaz de interiorizar su dominio de actividades como la innovación, la producción y la comercialización de productos complejos, de modo tal que, a igualdad de todos los demás factores, el tamaño ofrece por sí mismo una ventaja diferencial” (pág. 466). Para Chandler e Hikino, las grandes empresas industriales hicieron estos cuatro tipos de aportes al crecimiento económico: 1) aprovecharon las economías de escala; 2) fueron el eje del “aprendizaje relativo al desarrollo inicial y al mejoramiento continuo de sus activos organizacionales intangibles y específicos de cada producto”; 3) constituyeron el núcleo de “una red de abastecedores, fabricantes de equipos, distribuidores, publicistas, diseñadores...”; y 4) dieron “el principal impulso al avance tecnológico debido a sus cuantiosas inversiones en las actividades de investigación y desarrollo” (pág. 26). Los sucesivos capítulos de *Big Business* se ocupan una y otra vez del aporte tecnológico. Por desgracia, sus autores no intentan comparar en forma consistente la hipótesis de la tecnología con otras explicaciones del desarrollo económico, ni procuran aclarar cuál fue la contribución relativa de la gran empresa en comparación con otros factores.

En los países en desarrollo, otra ventaja del tamaño es que las grandes empresas nacionales brindan una alternativa frente a las multinacionales. En Corea, las grandes empresas nacionales hicieron innecesario “que las empresas multinacionales emprendieran grandes inversiones en las industrias seleccionadas para la promoción” (1989, pág. 9). Si bien en las economías cada vez más abiertas de los países en desarrollo rara vez se plantea la sustitución de las multinacionales como cuestión de política pública, sigue siendo una variable histórica decisiva para todo intento de explicar los divergentes caminos de desarrollo seguidos en el Este asiático y en América Latina. En el contexto de las relaciones entre las empresas y el estado, la concentración reduce además el número de capitalistas con los que deben interactuar los funcionarios, y ese menor número es favorable para la mayoría de los aspectos de la autonomía enraizada, incluido el intercambio de información, la negociación de “proyectos conjuntos” y el establecimiento de la confianza mutua. Amsden dice que “cuanto menor sea el número, más fácil será la supervisión” así como las “presiones” características de la disciplina informal

²⁴ Se hallarán reseñas completas sobre diversas explicaciones económicas, sociales y políticas de la organización de la empresa en Fields (1995, cap. 1), Granovetter (1994) y Strachan (1979).

²⁵ En lo tocante a Corea, Amsden sostiene que “puede conjeturarse que *la capacidad del grupo para ingresar rápidamente, y con eficacia en materia de costos, en nuevas industrias se convirtió en una importante economía de alcance*” (1989, pág. 129). Chandler aplica aquí una noción modificada de las “economías de alcance” [*economies of scope*] para describir los rendimientos crecientes de los activos gerenciales a través de múltiples sectores. Sobre las “economías de alcance”, ver Chandler (1990, págs. 21-31).

(1997, pág. 352 y 364; ver también, sobre el caso de Francia, Zysman, 1983, pág. 148). El análisis de Silva presenta un caso límite de los beneficios del pequeño número: el colapso de la radical reestructuración neoliberal de la década del '70 se debió en parte a que los reformadores estatales interactuaron primordialmente con sólo tres conglomerados, excluyendo a todo el resto de las empresas.

Tras este análisis en cierto modo unilateral de los aspectos positivos de la organización multisectorial y del tamaño de las empresas, será prudente finalizar con el ejemplo que da Silva acerca de los conocidos peligros planteados por los capitalistas poderosos y muy bien organizados: en ausencia de un estado weberiano disciplinado y autónomo, el tamaño y la organización pueden facilitar el abuso del poder de mercado y la captura de los organismos del estado. Como sucede con la energía nuclear, aunque los beneficios potenciales de los capitalistas organizados tal vez sean numerosos, sus aplicaciones prácticas pueden ser limitadas si las medidas de salvaguardia adoptadas resultan insuficientes para impedir una catástrofe.

El soslayado impulso político a la organización

¿Cuál es el origen de la gran empresa? Si ésta se encuentra asociada a una industrialización veloz, el desafío analítico consiste en explicar por qué razón la gran empresa surge en algunos contextos y no en otros. Chandler (1962, 1977), por ejemplo, fue precursor en Estados Unidos en el estudio de la empresa dividida en muchas divisiones, y sostuvo que esta forma era la mejor para el manejo de las grandes empresas. Los ensayos incluidos en *Big Business* siguen expresamente el marco de referencia de Chandler. La explicación del surgimiento de la gran empresa es en buena medida endógena: las empresas crecen explotando sus economías de escala tecnológicas y gerenciales. McCraw subraya el "hecho trascendental" de que "en ausencia de una política oficial muy fuerte y con objetivos específicos, *la estructura industrial de un país está determinada principalmente por las condiciones básicas vigentes en la industria, o sea, por la tecnología subyacente y las condiciones de la demanda*" (pág. 526). Al tratar de dar cuenta del precoz surgimiento de la gran empresa en Estados Unidos y su lento desarrollo en la mayoría de los demás países de menor envergadura, probablemente la variable más importante sea el tamaño del mercado. En su panorama introductorio, los compiladores del volumen enumeran, caso por caso, una serie de otros factores que retardaron el desarrollo de las grandes empresas, desde la inadecuada formación de los gerentes en Francia al manejo equivocado de la macroeconomía en la Argentina. Lamentablemente, estas y otras ideas semejantes resultan menos útiles cuando se trata de explicar las variaciones entre países en desarrollo donde la gran empresa adoptó una forma básicamente diferente. Los autores se centran sobre todo en el desarrollo tecnológico y el auge de la gran empresa en los mercados únicos o tecnológicamente relacionados; sólo al pasar se ocupan de la cuestión de los conglomerados *diversificados*,

²⁶ Sobre Corea, ver Steers et al. (1989, p. 19) y Woo (1991); sobre Brasil, Villela y Baer (1980, pp. 294-95).

aunque ésta es la forma predominante adoptada por la gran empresa en los países de industrialización tardía.

A primera vista, la industrialización tardía parecería generar en todas partes grandes conglomerados diversificados, compuestos de muchas subsidiarias sin relación tecnológica entre sí (Amsden, 1989, pág. 125). Leff argumentaba que los grandes grupos diversificados eran respuestas racionales a los mercados imperfectos, sobre todo en lo tocante al capital y al riesgo (1978, págs. 666-67)²⁴. Amsden e Hikino (1994) desarrollan un argumento más ambicioso y sistemático en favor del predominio de los grupos diversificados en la industrialización tardía. A fines del siglo XX, la industrialización depende de la rápida absorción de la tecnología extranjera y por lo tanto genera economías de alcance (*economies of scope*)²⁵. Los grupos empresariales diversificados pueden prosperar y tener una ventaja comparativa respecto de los no diversificados porque cuentan con una pericia genérica en la ejecución de proyectos que pueden aplicar en sectores tecnológicamente diversos. Más concretamente,

A través de un proceso de aprendizaje asociado a la interiorización de la adquisición de la tecnología extranjera, en especial de los elementos vinculados con el establecimiento o expansión de las plantas (dominio de procesos técnicos básicos y específicos, adquisición de equipos, supervisión, construcción y puesta en marcha), el grupo empresarial pudo obtener un activo genérico que le permitió diversificarse relativamente rápido y a bajo costo en las industrias incipientes (1994, pág. 141).

Si bien estos autores advierten cierta variación entre los países en desarrollo, su propósito es ofrecer una explicación general de la convergencia en la organización de las empresas durante la industrialización tardía. Lo que falta es una hipótesis general sobre la variación de la organización de las grandes empresas en distintos países de industrialización tardía. Incluso Leff, quien sostiene que el grupo empresarial es casi universal, termina preguntándose “por qué estos grupos, o un esquema similar de organización industrial, no surgieron con igual frecuencia en todos los contextos de desarrollo, contemporáneos e históricos” (1978, pág. 674).

Una explicación cabal de las diferencias en la organización empresarial debe incorporar elementos políticos: lo que hacen los actores del estado, en forma deliberada o no, para promover o desalentar tal organización. En su capítulo de *Big Business*, Thomas McCraw aborda directamente la influencia del estado en la formación de la gran empresa –y excusa a los demás coautores del volumen por no haberlo hecho diciendo que su tarea se limitaba a examinar el papel de la gran empresa en la generación del desarrollo–. En Japón se destaca el papel del estado, pero “casi siempre es un papel secundario” (McCraw, pág. 544). De todos modos, contar la historia de la gran empresa sin aludir al estado “es como contar la historia de Hamlet sin el príncipe, o al menos sin la reina” (pág. 544). A mí me parece que es más bien como contarla sin el espectro del padre, al menos por lo que respecta a los países en desarrollo.

Evans llega a la conclusión de que “un aparato estatal sólido y coherente facilita la organización del capital industrial” (pág. 228). Sin embargo, “facilita” es una palabra muy liviana para describir de qué manera ciertos estados organizaron a las empresas. Algunos brindaron beneficios especiales a las grandes empresas,

que a partir de ese momento crecieron más rápido que sus competidoras de menor tamaño, como ocurrió con los *chaebol* coreanos o los *zaibatsu* japoneses (Morikawa, 1997)²⁶. Desde el comienzo de su mandato, el presidente Park dejó bien en claro que “las empresas gigantescas” como el *zaibatsu* japonés eran “indispensables” para el crecimiento de Corea (Amsden, 1997, pág. 364). El programa de gobierno destinado a desarrollar la industria pesada y la industria química en la década del '70 fue particularmente favorable a los *chaebol*: las ventas de los diez principales *chaebol* pasaron del 15 % del PBI en 1974 al 60 % en 1988 (Amsden, 1997, pág. 337; ver también Kim, 1997). En una comparación de la organización empresarial en Corea y Taiwán que abarcó todo un libro, Fields estableció que las instituciones del estado son “los factores determinantes de la organización de las empresas” (1995, pág. 23).

En América Latina, los reformadores neoliberales extremos también promovieron una transformación espectacular de los conglomerados dominantes, aunque tal vez de un modo menos deliberado que el del presidente Park. En la Argentina, México, Chile y en menor medida Brasil, las privatizaciones desplazaron a algunas grandes empresas tradicionales y crearon enormes conglomerados nuevos. Silva traza una historia detallada de la conglomeración fomentada por el estado en Chile, sobre todo en la década del '80, cuando la privatización y la desregulación financiera dieron lugar, en el lapso de unos pocos años, a varios conglomerados gigantescos que dominaron la economía. Entre 1974 y 1977 el conglomerado BHC pasó de tener 18 empresas a controlar 62, y el grupo Cruzat-Larraín tuvo asimismo un aumento explosivo: de 11 a 85 empresas. A fines de 1977, “estos dos conglomerados controlaban por sí solos el 37% de los activos de las 250 empresas más importantes de Chile [y] el 40% de la banca privada” (pág. 113).

En otros casos, el impulso político para la conglomeración no fue deliberado. En Estados Unidos, “el ímpetu principal de esta nueva estrategia [la diversificación en productos no relacionados entre sí] fue dado, sin proponérselo, por el gobierno nacional” (Fligstein, 1990, pág. 321). Hacia 1950, la mitad de las cien empresas más importantes enfrentaban procesos judiciales antimonopólicos, y a partir de entonces “todas las fusio-nes verticales y horizontales se tornaron problemáticas” (ibíd.). Los convenios informales de subcontratación y los grupos *keiretsu* japoneses serían ilegales o muy sospechosos en Estados Unidos (Gerlach, 1992, pág. 28). De ahí que las corporaciones norteamericanas adquiriesen empresas en mercados no relacionados. En la década del '80, el gobierno de Reagan moderó las restricciones impuestas tanto a las adquisiciones en sectores relacionados como a las absorciones hostiles (*hostile takeovers*) de otras empresas, allanando el camino para la desconglomeración de esa década (Davis et al., 1994).

En los países en desarrollo, la existencia de estados inestables, arbitrarios o demasiado intervencionistas exacerba la incertidumbre política, lo cual a su vez alienta la conglomeración a fin de diversificar el riesgo (Leff, 1978; Strachan, 1979, págs. 244-45). Los capitalistas pueden también crear enormes conglomerados para maximizar su gravitación política. En México, una de las dos motivaciones principales de la conglomeración fue “el aumento general del poder de negociación frente al gobierno” (Vernon, 1963, pág. 21). En resumen, los capitalistas se

diversifican como estrategia defensiva para proteger su vulnerabilidad; y crecen y se fusionan como estrategia ofensiva para aumentar su influencia frente a los actores del estado capaces de forjarlos o de destruirlos.

El impulso político a crear conglomerados presenta variantes decisivas para el comportamiento posterior de la empresa. Ni siquiera los estudios que reconocen el papel primordial del estado en la gestación de las grandes empresas vinculan habitualmente las condiciones políticas originarias (o “del parto”, para decirlo con la metáfora de Evans) con el proceder posterior de las empresas, y casi nunca lo hacen desde una perspectiva comparativa. Siguiendo con la metáfora de Evans, Dosi sostiene que “las marcas de nacimiento [institucionales] parecen repercutir en etapas muy posteriores de la industrialización, y también prefiguran las formas que adoptará más adelante la organización corporativa” (pág. 479). Pero no aclara cuáles serían tales repercusiones. Los pocos casos aquí mencionados pueden servir de base para formular algunas hipótesis preliminares. Si los actores del estado adoptan como práctica regular impulsar a las empresas hacia nuevos sectores, como ocurrió en Corea, aumentan el valor futuro previsto de una capacidad interna genérica para la ejecución de proyectos y promueven la creación de conglomerados dinámicos y expansionistas. Si, en cambio, las medidas del estado prohíben la conglomeración en ámbitos tecnológicamente relacionados, como sucede en Estados Unidos, es improbable que surja algo semejante a los rendimientos crecientes de la capacidad para la ejecución de proyectos. Amsden e Hikino (1994, págs. 139-40) apuntan que dentro de los conglomerados norteamericanos había un intercambio de información, pericia y personal entre sus empresas miembros mucho menor que el de los *chaebol* coreanos, y por ende en la ejecución de proyectos se manifestaba muy poca pericia en toda la empresa. Si la estrategia central de la diversificación consiste en reducir el riesgo político, como en los casos de América Latina mencionados por Leff (1978), no hay motivos para esperar que surja un dinamismo como el del *chaebol*. En Chile, los conglomerados financieramente agresivos y muy influyentes que generó la reforma radical de los años '80 no sobrevivieron al final del período del dinero fácil y el apoyo oficial. En suma, sin una cuidadosa consideración de sus orígenes políticos no podremos dar cuenta de las amplias variaciones que presentan, en su estrategia y desempeño, conglomerados de aspecto similar.

Argumentos políticos semejantes pueden ofrecerse para las variantes que se presentan entre los países en cuanto a la forma en que las empresas se organizan en asociaciones, especialmente en confederaciones multisectoriales; no obstante, en los textos analizados aquí estos argumentos han sido en gran medida soslayados. En todos los grandes países de América Latina, por ejemplo, entre las décadas del '30 y el '70 la industria creció considerablemente, pese a lo cual la actividad organizativa de los nuevos capitalistas fue muy variada. Las elites del estado influyeron en la evolución de toda clase de asociaciones empresariales. En muchos países, sobre todo en Brasil y México, los actores oficiales obligaron a las empresas a crear estructuras corporativistas muy elaboradas (Schmitter,

²⁷ Acerca del desarrollo del concepto de capital social, ver Coleman (1988, 1990) y la reseña de Putnam (1993a, cap. 6). Sobre sus recientes aplicaciones a los países en desarrollo, ver el simposio del que se informa en *World Development*, vol. 24, N° 6, junio de 1996.

1971, 1974; Durand y Silva, 1998). Las elites empresariales, por su parte, crearon confederaciones en Chile en 1935, Venezuela en 1944, la Argentina en 1946, México en 1975 y Perú en 1983. Los capitalistas brasileños, que muchos consideran los más dinámicos de la región, nunca crearon una asociación de cúpula. En todos los casos, los actores del estado se empeñaron notablemente en impedir, y a veces más tarde promover, la formación de tales confederaciones. En México y Perú los sucesos que la precipitaron fueron la reforma agraria y la nacionalización de la banca, respectivamente, que indirectamente impulsaron la acción defensiva colectiva de los grandes capitalistas (ver Durand, 1994; Luna, 1992; Luna y Tirado, 1992).

En síntesis, la organización empresarial, tanto de las empresas industriales como de las asociaciones de empresas, difiere en forma sustancial de un país a otro. Las teorías de la organización empresarial deben dar cuenta no sólo de los contrastes entre los países de industrialización precoz y tardía, como hacen Amsden e Hikino y otros autores en *Big Business*, sino también de las diferencias existentes entre los países de industrialización tardía. En esta segunda tarea teórica, todavía incompleta, los actores del estado ocupan un lugar prominente, pues han sido los principales protagonistas de la organización de las empresas.

Perspectivas sociales antagónicas sobre las relaciones entre las empresas y el estado

Evans, Silva, Amsden y muchos de los restantes colaboradores de *Big Business and the Wealth of Nations* comparten el punto de vista de que los actores del estado ejercen una influencia independiente en el carácter de las relaciones entre las empresas y el estado, así como en la organización de las empresas y de sus asociaciones. Según este punto de vista, para analizar cómo se desempeñan las compañías, cómo se organizan en empresas y asociaciones, y el tipo de intereses comerciales que persiguen, debe prestarse minuciosa atención al estado. En un plano teórico más amplio, el argumento estatista es que la creación de preferencias entre los capitalistas y su accionar colectivo dependen en gran medida de las medidas adoptadas por el estado y de los patrones previos de organización empresarial, más que de los intereses económicos inmediatos y directos. Para finalizar, importa señalar que esta concepción no es compartida por todos, especialmente entre quienes adoptan un enfoque no estatista.

Recientes trabajos sobre la movilidad del capital, los sectores y el capital social examinan las empresas y sus relaciones con el estado desde una perspectiva mucho más social, y a menudo exclusivamente societal. El hilo común de estos

²⁸ Este análisis se basa en Haggard, Maxfield y Schneider (1997). Sobre la movilidad del capital, ver especialmente Winters (1995), Haggard y Maxfield (1996) y Mahon (1996).

²⁹ Amsden señala que "leyes aprobadas en Corea en la década del '60 estipulaban que cualquier transferencia ilegal al exterior de un millón de dólares o más era punible con una condena mínima de diez años de prisión y una máxima de... ¡la pena de muerte!" (1997, pág. 363).

³⁰ El caso de Chile luego de la liberalización financiera de la década del '70 sería un test decisivo. Según el análisis de Silva, la fuga de capitales no desempeña un gran papel en la política oficial ni influye demasiado en ella.

argumentos alternativos es que las acciones del estado son impulsadas por factores sociales y económicos, y por ende no es preciso examinar cuidadosamente qué hacen los estados ni cómo se estructuran. Por lo general, estos enfoques societales no suelen referirse a los países del nordeste asiático ni a los países autoritarios de América Latina, donde el estado ha sido con frecuencia más “duro” y autónomo. De todos modos, la premisa teórica general de los estudios de cuño societal es que la fuente primaria del desempeño que da lugar al desarrollo está afuera del estado. Los breves señalamientos que haremos en estos comentarios finales no hacen justicia a los matices ni a la sofisticación de los enfoques mencionados, pero vale la pena exponer en forma simplificada los puntos claves de desacuerdo y considerar sus implicaciones para las investigaciones futuras.

Los análisis del capital social son metodológicamente afines a los argumentos institucionalistas sobre el desarrollo²⁷. Afirman que las preferencias, la organización y el desempeño de las empresas no son deducibles de las redes sociales sino que dependen de éstas. Si estas redes son densas y se refuerzan unas a otras, constituyen un capital social que, a su vez, es el principal factor determinante del desempeño de una empresa. Como el capital económico, el capital social aumenta la productividad, aunque por lo común en forma indirecta, reduciendo los costos de información y de transacción. Los estudios del capital social analizan relaciones sociales semejantes a las que se encuentran en la autonomía enraizada y la reciprocidad, como la interacción reiterada, la formación de redes informales duraderas, las normas de reciprocidad y la confianza mutua, si bien el foco está puesto exclusivamente en la sociedad y la empresa. El desafío que plantean a las perspectivas estatistas está en la dirección de las flechas causales. En el análisis que hace Putnam (1993a) de Italia, por ejemplo, se dice que varios siglos de desarrollo y de acumulación del capital social han determinado las formas de gobierno y el desempeño económico de las últimas décadas del siglo XX: “sociedad fuerte, economía fuerte; sociedad fuerte, estado fuerte” (1993a, pág. 176). No obstante, en otro lugar Putnam (1993b, pág. 42) afirma que “una política sensata puede estimular la formación de capital social”, de modo tal que la relación entre el capital social y el estado, al menos en algunos contextos, es bilateral (ver también Fox, 1996).

Si aún existe la posibilidad de una influencia estatal independiente sobre el capital social, el próximo interrogante para los estatistas sería cómo relacionar conceptualmente esas densas redes de la sociedad que generan el capital social con las densas redes de funcionarios y capitalistas que dan origen a los estados autónomos enraizados. Una opción (que Evans, 1996b, parece defender) sería subsumir las relaciones de autonomía enraizada como una de las subcuentas del capital social en el libro mayor de un país. Sin embargo, esta opción extiende el concepto de capital social en detrimento de ambos conceptos (Sartori, 1970). En

³¹ La investigación de Silva constituye, sobre todo, un potente antídoto contra los análisis sectoriales. Apoyándose en Frieden, Silva hurga en la estructura de activos (financieros, de exportación, de manufacturas competitivas, etcétera) de las empresas chilenas. Pero luego da el paso decisivo de agregar y sopesar los activos de cada empresa comparándolos con los de otras empresas del mismo conglomerado. Llega así a la conclusión de que, en el caso típico, los conglomerados tienen múltiples intereses sectoriales así como la capacidad de desplazar rápidamente sus activos entre distintas sociedades de cartera. Por lo tanto, tratar de conjeturar las preferencias de los propietarios de los conglomerados es muy problemático.

primer lugar, el stock del capital social y la calidad de la autonomía enraizada pueden, presumiblemente, variar en forma independiente: altos niveles de capital social podrían coexistir con estados autónomos pero no enraizados. Además, la diferenciación de ambos conceptos podría hacer que en la lista de temas de investigación futuros se concediese un lugar más prioritario a las conexiones causales entre ellos. Entre las preguntas importantes que podrían plantearse sobre estas conexiones causales estarían las siguientes: ¿de qué manera las relaciones entre las empresas y el estado afectan la acumulación del capital social y económico? ¿Cómo es posible movilizar el capital social con el objeto de disciplinar a los actores del estado?

Un desafío más directo a las perspectivas estatistas es el que propone el estudio de la empresa como capital, en especial como capital sumamente móvil. Si la fuga de capitales es el motor de la adopción de políticas públicas, reduce a los actores del estado al papel de personajes muy limitados y por consiguiente secundarios²⁸. Por lo general, las preferencias de las empresas son predecibles (estabilidad y rentabilidad) y la acción colectiva no resulta problemática, puesto que el capital se desplaza en ondas, sin una coordinación explícita. Tanto Evans como Amsden admiten que la movilidad del capital constituye un problema, pero no le asignan mucha importancia, en parte porque no la tuvo en los países examinados por ellos. En Corea, las restricciones impuestas a la movilidad del capital fueron uno de los cinco tipos de control estatal de las empresas (Amsden, 1989, págs. 17-18; ver Woo, 1991)²⁹. ¿Cuál es la utilidad de las nociones de reciprocidad y de autonomía enraizada en países en que se libera totalmente la cuenta de capital?³⁰ Su importancia se reduce, por cierto, toda vez que la fuga irrestricta de capitales desplaza el equilibrio de poder en favor de las empresas, y a menudo de los inversores extranjeros, lejos de las redes del enraizamiento. Pero este último puede seguir siendo relevante por el hecho de que, a través de la estrecha comunicación entre las empresas y el estado, se permite expresar la voz (*voice*) para mitigar la salida (en especial por la vía de la fuga de capitales) (Hirschman, 1970, 1978). La salida es una señal muy burda y volátil, en tanto que el enraizamiento brindaría una información más completa y clara acerca de lo que estiman aceptable quienes poseen activos móviles. Un importante interrogante para investigaciones empíricas futuras es si la existencia de relaciones estrechas entre las empresas y el estado tiene alguna repercusión en la fuga de capitales y en la reacción de los gobiernos ante ella.

Los análisis sectoriales son los que plantean el reto más directo a los enfoques estatistas. Desde esta perspectiva, las características de un sector (en particular su intensividad de capital y la especificidad de sus activos) determinan los tipos e intensidad de los intereses empresariales, así como su capacidad para la acción colectiva (p. ej., los sectores intensivos en capital tienen un menor número de grandes empresas, para las cuales es sencillo emprender una acción colectiva). En el caso extremo, los investigadores simplemente tomarán las preferencias y comportamientos de las empresas de una base de datos económicos dividida según las categorías industriales, sin tener en cuenta la organización de la empresa o su interacción con el estado. En el examen que realiza Frieden

(1991) de la estrategia de desarrollo y la democratización de América Latina en la década del '80, el estado no sólo está limitado por factores económicos como la movilidad del capital, sino que es meramente un registro pasivo de las presiones sectoriales dominantes, según la tradición pluralista. La teoría de Shafer (1994, 1997) es parecida a la de Frieden pero algo más matizada, y atribuye al estado un papel central. Sin embargo, su autonomía y capacidad son en sí mismas una función directa del desarrollo sectorial previo. Si grandes empresas intensivas en capital dominan el sector exportador, como sucede por ejemplo en la minería, es probable que el estado desarrolle un alto grado de especialización y tenga capacidad para fijar tributos sólo en relación con ese sector, y en cambio sea escasa su capacidad para promover una transformación industrial o la diversificación de la economía como un todo. Por lo demás, Shafer concuerda con la afirmación de que los sectores en los que operan grandes empresas pueden actuar en forma colectiva para asegurarse de que el estado canalice sus recursos hacia ellos.

Quienes trabajan dentro de un enfoque estatista no pueden dejar de considerar la movilidad del capital y las necesidades sectoriales. Sin embargo, los desafíos que propone esta perspectiva se ven empañados por sus deducciones simplistas sobre la formación de las preferencias y la acción colectiva. Para muchos autores del enfoque societal, las preferencias de las empresas pueden deducirse directamente de la estructura de activos de la economía, sin necesidad de consultar cómo se organizan las empresas en grupos o asociaciones; y el próximo paso, el que va de los intereses comunes a la acción colectiva, suele ser mecánico, ya que es espontáneo en el caso de la fuga de capitales, o no es problemático en los análisis sectoriales basados en la teoría de Olson (1965) sobre el poder colectivo del pequeño número³¹. Del lado del estado, la formación de las preferencias es objeto de un tratamiento más variado, aunque siempre secundario: para Frieden, las preferencias del estado son sólo una función de las preferencias sociales; para Shafer derivan de los sectores exportadores dominantes; y para los que colocan el acento en la movilidad del capital, las preferencias de los actores del estado armonizan íntimamente con las de los capitalistas que controlan los activos líquidos. Casi ninguno de los autores que realizan estudios sectoriales o se ocupan de la movilidad del capital dedica mucha atención al tipo de estructuras y de carreras administrativas que son el origen de las perspectivas institucionalistas sobre las preferencias de los actores del estado. Tampoco consideran de qué manera las variaciones empíricas en la organización de las empresas podrían afectar las preferencias de los capitalistas y sus incentivos para la acción colectiva.

Los trabajos de Amsden, Silva y Evans demuestran convincentemente, como mínimo, que en lo tocante a la formación de las preferencias de los actores del estado y de las empresas, y a las fuentes de la acción colectiva, tales simplificaciones no se justifican. La fuente de la acción colectiva tanto de las empresas como de las asociaciones son múltiples, y normalmente dependen de acciones previas del estado que promovieron o desalentaron diversas formas de organización. A su vez, las variaciones en la acción colectiva de las empresas tienen un efecto independiente sobre la formación de preferencias de los capitalistas. En tal sentido las obras de Evans, Amsden y otros institucionalistas siguen ofreciendo una guía más segura para las investigaciones futuras que la engañosa seducción de los enfoques societales alternativos.

Traducción de Leandro Wolfson

REFERENCIAS

- ABERBACH, Joel D., PUTNAM, Robert D., y ROCKMAN, Bert A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Harvard University Press.
- AMSDEN, Alice (1991): "Diffusion of Development". *American Economic Review* 81, Nº 2 (mayo), pp. 282-6.
- AMSDEN, Alice (1992): "A Theory of Government Intervention in Late Industrialization", en Louis PUTTERMAN y Dietrich RUESCHEMEYER (eds.): *The State and the Market in Development*. Boulder, Lynn Rienner.
- AMSDEN, Alice (1994): "Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop? Review of The East Asian Miracle". *World Development* 22, Nº 4, pp. 627-633.
- AMSDEN, Alice (1997): "South Korea: Enterprising Groups and Entrepreneurial Government", en Alfred CHANDLER, Franco AMATORI, y Takashi HIKINO (eds.): *Big Business and the Wealth of Nations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- AMSDEN, Alice, y HIKINO, Takashi (1994): "Project Execution Capability, Organizational Know-How, and Conglomerate Corporate Growth in Late Industrialization". *Industrial and Corporate Change* 3, Nº 1, pp. 111-48.
- BARTELL, Ernest, y PAYNE, Leigh (1994): *Business and Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- BARZELAY, Michael (1986): *The Politicized Market Economy*. Berkeley, University of California Press.
- BENNETT, Douglas C., y SHARPE, Kenneth (1985): *Transnational Corporations versus the State*. Princeton, Princeton University Press.
- BIDDLE, Jesse, y MILOR, Vedat (1997): "Economic Governance in Turkey: Bureaucratic Capacity, Policy Networks, and Business Associations", en Sylvia MAXFIELD, y Ben Ross SCHNEIDER (eds.): *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- BOWMAN, John R. (1989): *Capitalist Collective Action*. New York, Cambridge University Press.
- CALDER, Kent (1993): *Strategic Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1975): *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CHANDLER, Alfred (1962): *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. Cambridge, MIT Press.
- CHANDLER, Alfred (1977): *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, Harvard University Press.
- CHANDLER, Alfred (1990): *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*. Cambridge, Harvard University Press.
- CHANDLER, Alfred, AMATORI, Franco, e HIKINO, Takashi (eds.) (1997): *Big Business and the Wealth of Nations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CHANG, Ha-Joon (1990?): "Interpreting the Korean Experience: Heaven or Hell?". Cambridge Research paper.
- CHO, Soon (1994): *The Dynamics of Korean Economic Development*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- COLEMAN, James (1988): "Social Capital and the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*, suplemento volumen 94, pp. S95-s120.
- COLEMAN, James (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Harvard University Press.
- COLEMAN, William, y GRANT, Wyn (1988): "The Organizational Cohesion and Political Access of Business: A Study of Comprehensive Associations". *European Journal of Political Research* 16, pp. 467-487.
- CUMINGS, Bruce (1984): "The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy". *International Organization* 38, Nº 1, pp. 1-40.
- DAVIS, Gerald, DIEKMANN, Kristina, y TINSLEY, Catherine (1994): "The Decline and Fall of the Conglomerate Firm in the 1980s". *American Sociological Review* 59, agosto, pp. 547-570.
- DONER, Richard (1991): *Driving a Bargain*. Berkeley, University of California Press.
- DONER, Richard, y SCHNEIDER, Ben Ross (1994): "Can Business Associations Contribute to Development and Democracy? An Apology with a Framework for Analysis in Developing Countries". Paper.
- DONER, Richard, y HAWES, Gary (1995): "The Political

- Economy of Growth in Southeast and Northeast Asia", en Manochehr DORRAJ (ed.): *The Changing Political Economy of the Third World*. Boulder, Lynne Rienner.
- DURAND, Francisco (1994): *Business and Politics in Peru*. Boulder, Westview.
- DURAND, Francisco, y SILVA, Eduardo (eds.) (1998): *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. New Brunswick, NJ., Transaction Press.
- ENCAOUA, David, y JACQUEMIN, Alexis (1982): "Organizational Efficiency and Monopoly Power". *European Economic Review* 19, pp. 25-51.
- EVANS, Peter (1979): *Dependent Development*. Princeton, Princeton University Press.
- EVANS, Peter B. (1989): "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State". *Sociological Forum* 4, Nº 4, diciembre, pp. 561-587.
- EVANS, Peter B. (1992): "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustmen", en Stephan HAGGARD, y Robert KAUFMAN (eds.): *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, Princeton University Press.
- EVANS, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- EVANS, Peter (1996a): "Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide". *World Development* 24, Nº 6, junio, pp. 1033-37.
- EVANS, Peter (1996b): "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy". *World Development* 24, Nº 6, junio, pp. 1119.
- EVANS, Peter, y RAUCH, James (1997): "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth". Ms.
- EVANS, Peter B., y BASTOS TIGRE, Paulo (1989): "Going Beyond Clones in Brazil and Korea". *World Development* 17, Nº 11, noviembre, pp. 1751-68.
- FERGUSON, Thomas (1995): *Golden Rule*. Chicago, University of Chicago Press.
- FIELDS, Karl (1995): *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*. Ithaca, Cornell University Press.
- FIELDS, Karl (1997): "Creating Cooperation and Determining the Distance: Strong States and Business Organization in Korea and Taiwan", Forthcoming en Sylvia MAXFIELD, y Ben Ross SCHNEIDER (eds.): *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- FLIGSTEIN, Neil (1990): *The Transformation of Corporate Control*. Cambridge, Harvard University Press.
- FRIEDEN, Jeffrey (1991): *Debt, Development, and Democracy*. Princeton, Princeton University Press.
- FRIEDMAN, David (1988): *The Misunderstood Miracle*. Ithaca, Cornell University Press.
- GEDDES, Barbara (1990): "Building 'State' Autonomy in Brazil, 1930-1964". *Comparative Politics* 22, Nº 2, enero, pp. 217-234.
- GEDDES, Barbara (1994): *Politician's Dilemma*. Berkeley, University of California Press.
- GEREFFI, Gary (1989): "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America". *Sociological Forum* 4, Nº, diciembre, pp. 505-33.
- GERLACH, Michael L. (1992): *Alliance Capitalism*. Berkeley, University of California Press.
- GERSCHENKRON, Alexander (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Belknap.
- GOUREVITCH, Peter (1986): *Politics in Hard Times*. Ithaca, Cornell University Press.
- GRANOVETTER, Mark (1994): "Business Groups", en Neil SMELSER, y Richard SWEDBERG (eds.): *Handbook of Economic Sociology*. Princeton, Princeton University Press.
- GRINDLE, Merilee Serrill (1977): *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*. Berkeley, University of California Press.
- HAGGARD, Stephan (1990): *Pathways from the Periphery*. Ithaca, Cornell University Press.
- HAGGARD, Stephan, y KAUFMAN, Robert (1995): *The Political Economic of Democratic Transitions*. Princeton, Princeton University Press.
- HAGGARD, Stephan, y MAXFIELD, Sylvia (1996): "The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World". *International Organization* 50, Nº 1.
- HAGGARD, Stephan, MAXFIELD, Sylvia, y SCHNEIDER, Ben Ross (1997): "Alternative Theories of Business and Business-State Relations", en MAXFIELD y SCHNEIDER (eds.): *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- HALL, Peter A. (1986): *Governing the Economy*. New York, Oxford University Press.
- HIKINO, Takashi, y AMSDEN, Alice (1994): "Staying Behind, Stumbling Back, Sneaking up, Soaring Ahead: Late Industrialization in Historical Perspective", en William BAUMOL et al. (eds.): *Convergence of Productivity*. New York, Oxford University Press.
- HIRSCHMAN, Albert (1970): *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, Albert (1978): "Exit, Voice, and the State". *World Politics* 31, Nº 1, octubre, pp. 90-107.
- JOHNSON, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, Stanford University Press.
- JOHNSON, Chalmers (1987): "Political Institutions and Economic Performance", en Frederic C. DEYO (ed.): *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, Cornell University Press.

- JONES, Leroy P. (1980): "Jaebul and the Concentration of Economic Power in Korean Development", en II SAKONG (ed.): *Macroeconomic Policy and Industrial Development Issues*. Seoul, Korean Development Institution.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1985): *Small States in World Markets, Industrial Policy in Europe*. Ithaca, Cornell University Press.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1984): *Corporatism and Change*. Ithaca, Cornell University Press.
- KAUFMAN, Robert, BAZDRESCH, Carlos, y HEREDIA, Blanca (1994): "Mexico: Radical Reform in a Dominant Party System", en Stephan HAGGARD y Steven WEBB (eds.): *Voting for Reform*. New York, Oxford University Press.
- KIM, Eun Mee (1997): *Big Business, Strong State*. Albany, SUNY press.
- KRUEGER, Anne O. (1974): "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* 64, N° 3, junio, pp. 291-303.
- LEFF, Nathaniel H. (1968): *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964*. New York, John Wiley & Sons.
- LEFF, Nathaniel H. (1978): "Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: The Economic Groups". *Economic Development and Cultural Change* 26, N° 4, julio, pp. 661-675.
- LUNA LEDESMA, Matilde (1992): *Los Empresarios y el Cambio Político, México, 1970-1987*. México, DF, Era.
- LUNA LEDESMA, Matilde, y TIRADO, Ricardo (1992): *El Consejo Coordinador Empresarial: Una Radiografía*. México, DF, UNAM.
- MACINTYRE, Andrew (1994): *Business and Government in Industrialising Asia*. Ithaca, Cornell University Press.
- MARTIN, Cathie Jo (1991): *Shifting the Burden: The Struggle over Growth and Corporate Taxation*. Chicago, University of Chicago Press.
- MAXFIELD, Sylvia (1990): *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*. Ithaca, Cornell University Press.
- MAXFIELD, Sylvia, y ANZALDÚA MONTOYA, Ricardo (eds.) (1987): *Government and Private Sector in Contemporary Mexico*. San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.
- MCCRAW, Thomas (1997): "Government, Big Business, and the Wealth of Nations", en Alfred CHANDLER, Franco AMATORI, y Takahashi HIKINO (eds.): *Big Business and the Wealth of Nations*. New York, Cambridge University Press.
- MCNAMARA, Dennis (1995): *Textiles and Industrial Transition in Japan*. Ithaca, Cornell University Press.
- MORAN, Theodore (1974): *Multinational Corporations and the Politics of Dependence*. Princeton, Princeton University Press.
- MORIKAWA, Hidemasa (1997): "Japan, Increasing Organizational Capabilities of Large Industrial Enterprises", en Alfred CHANDLER, Franco AMATORI, y Takahashi HIKINO (eds.): *Big Business and the Wealth of Nations*. New York, Cambridge University Press.
- NORDLINGER, Eric A. (1981): *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, Harvard University Press.
- NORDLINGER, Eric A. (1987): "Taking the State Seriously", en Myron WEINER, y Samuel HUNTINGTON (eds.): *Understanding Political Development*. Boston, Little, Brown & Co.
- OKIMOTO, Daniel (1990): *Between Miti and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford, Stanford University Press.
- OLSON, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Harvard University Press.
- OLSON, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, Yale University Press.
- ÖNIS, Ziya (1991): "The Logic of the Developmental State". *Comparative Politics*. Octubre, pp. 109-26.
- PAYNE, Leigh (1994): *Brazilian Industrialists and Democratic Change*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- PIERSON, Paul (1995): "The Scope and Nature of Business Power: Employers and the American Welfare State, 1900-35". Paper.
- PUGA, Cristina (1994): "Las organizaciones empresariales en la negociación del Tratado de Libre Comercio", en Ricardo TIRADO (ed.): *Los Empresarios ante la Globalización*. Mexico, UNAM.
- PUTNAM, Robert (1993a): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- PUTNAM, Robert (1993b): "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life". *American Prospect* 13, primavera, pp. 35-42.
- RAUCH, James (1995): "Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities during the Progressive Era". *American Economic Review* 85, N° 4.
- RAUCH, James, y Evans, Peter (1997): "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". Ms.
- RUESCHEMEYER, Dietrich, y EVANS, Peter B. (1985): "The State and Economic Transformation", en EVANS, RUESCHEMEYER, y Theda SKOCPOL: *Bringing the State Back In*. New York, Cambridge University Press.
- RUESCHEMEYER, Dietrich, STEPHENS, Evelyne Huber, y STEPHENS, John D. (1992): *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge, Polity.

- SAMUELS, Richard J. (1987): *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca, Cornell University Press.
- SARTORI, Giovanni (1970): "Concept Misformation in Comparative Politics". *American Political Science Review* 64, Nº 4, diciembre, pp. 1033-1053.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. (1935): *Politics, Pressures and the Tariff*. New York, Prentice-Hall.
- SCHMITTER, Philippe C. (1971): *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press.
- SCHMITTER, Philippe C. (1974): "Still the Century of Corporatism?". *Review of Politics* 36, Nº 1, enero, pp. 85-121.
- SCHNEIBERG, Marc, y HOLLINGSWORTH, J. Rogers (1991): "Can Transaction Cost Economics Explain Trade Associations?", en Roland CZADA, y Adrienne WINDHOFF-HÉRITIER (eds.): *Political Choice*. Boulder: Westview.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1991): *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1993): "The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation". *Comparative Politics* 25, Nº 3, abril, pp. 331-349.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1995): "El abrazo esquivo, sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente". *Política y Gobierno*. México, Nº 1, pp. 5-41.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1997): "Big Business and the Politics of Economic Reform: Confidence and Concertation in Brazil and Mexico", en Sylvia MAXFIELD, y SCHNEIDER (eds.): *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- SHAFER, D. Michael (1994): *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*. Ithaca, Cornell University Press.
- SHAFER, D. Michael (1997): "The Political Economy of Sectors and Sectoral Change: Korea Then and Now", en Sylvia MAXFIELD, y Ben Ross SCHNEIDER (eds.): *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- SHAPIRO, Helen (1994): *Engines of Growth*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SILVA, Eduardo (1996): *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics*. Boulder CO, Westview.
- SILVA, Eduardo (1997): "Business Elites, the State, and Economic Change in Chile", en Sylvia MAXFIELD, y Ben Ross SCHNEIDER (eds.): *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- SILVA, Eduardo (1998): "Business Associations, Neoliberal Economic Restructuring, and Redemocratization in Chile". Forthcoming en Francisco DURAN, y Eduardo SILVA (eds.): *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. New Brunswick, NJ, Transaction Press.
- SMITKA, Michael (1991): *Competitive Ties*. New York, Columbia University Press.
- SOSKICE, David (1991): "The Institutional Infrastructure for International Competitiveness", en Anthony B. ATKINSON, y Renato BRUNETTA (eds.): *Economics for the New Europe*. IEA (vol. 104).
- STEERS, Richard, KEUN SHIN, Yoo, y UNGSON, Gerardo (1989): *The Chaebol*. New York, Harper & Row.
- STRACHAN, Harry (1979): "Nicaragua's Grupos Económicos", en Sidney GREENFIELD, et al., (eds.): *Entrepreneurs in Cultural Context*. Albuquerque, University of New Mexico Press.
- STREECK, Wolfgang (1991): "Interest Heterogeneity and Organizing Capacity: Two Class Logics of Collective Action?", en Roland CZADA, y Adrienne WINDHOFF-HÉRITIER (eds.): *Political Choice*. Boulder, Westview.
- TENDLER, Judith (1968): *Electric Power in Brazil*. Cambridge, Harvard University Press.
- TENDLER, Judith (1968): *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector*. Cambridge, Harvard University Press.
- THORP, Rosemary (1991): *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- THORP, Rosemary, y DURAND, Francisco (1997): "A Historical View of Business-State Relations: Colombia, Peru, and Venezuela Compared". Forthcoming en Sylvia MAXFIELD, y Ben Ross SCHNEIDER (eds.): *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca, Cornell University Press.
- TIRADO, Ricardo (ed.) (1994): *Los Empresarios ante la Globalización*. Mexico, UNAM.
- VERNON, Raymond (1963): *The Dilemma of Mexico's Development*. Cambridge, Harvard University Press.
- VILLELA, Annibal V., y BAER, Werner (1980): *O Setor Privado Nacional*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- VOGEL, David (1986): *Fluctuating Fortunes*. New York, Basic Books.
- WADE, Robert (1990): *Governing the Market: Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, Princeton University Press.
- WEYLAND, Kurt (1997): "'Growth with Equity' in Chile's New Democracy?". *Latin American Research Review* 32, Nº 1, pp. 37-68.
- WILLIAMSON, Oliver (1985): *The Economic Institutions*

of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting.
New York, Free Press.

WINTERS, Jeffrey (1995): *Power in Motion.* Ithaca, Cornell University Press.

WOO, Jung-en (1991): *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization.* New York, Columbia University Press.

WORLD BANK (1997): *World Development Report: The State in a Changing World.* New York, Oxford University Press.

ZYSMAN, John (1983): *Governments, Markets, and Growth.* Ithaca, Cornell University Press.

RESUMEN

Los estudios sobre las experiencias de desarrollo han llegado cada vez más a la conclusión de que una estrecha colaboración entre las empresas y los gobiernos contribuye a la aceleración del crecimiento. Los conceptos de autonomía enraizada y de reciprocidad ayudan a caracterizar esa estrecha colaboración que incrementa la efectividad del estado desarrollista. Sin embargo, son conceptos que requieren de más elaboración y desarrollo empírico. Se ha sostenido que la colaboración

efectiva depende de la existencia de estados coherentes de un lado, y del otro, de grandes conglomerados diversificados o abarcadoras asociaciones de empresarios. El estado es un protagonista principal en el desarrollo de conglomerados y de formas de organización de los capitalistas. Los argumentos de corte estatista tienen ventajas sobre los de índole socialistas que formulan supuestos escasamente fundados acerca de las preferencias de los empresarios y las capacidades para la acción colectiva.

SUMMARY

Studies of development have increasingly come to the conclusion that close collaboration between business and government accelerates growth. The concepts of embedded autonomy and reciprocity help characterize the close relations that improve the effectiveness of the developmental state. However, they require elaboration and empirical substantiation. It

has been argued that effective collaboration depends on coherent states and large diversified conglomerates or encompassing business associations. The state is a major protagonist in the development of conglomerates and organized capitalism. Statist arguments have advantages over socialist approaches, which tend to make unwarranted assumptions about business preferences and capacity for collective action.

REGISTRO BIBLIOGRAFICO

SCHNEIDER, Ben Ross

"Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente". *DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 39, Nº 153, abril-junio 1999 (pp. 45-75).

Descriptores: <Ciencia política> <Análisis institucional> <Estado> <Empresas> <Desarrollo> <Autonomía enraizada> <Reciprocidad> <Enfoque estatista> <Enfoque socialista>.