

Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia oriental

Peter Evans

Peter Evans: director del Departamento de Sociología, Universidad de California, Berkeley; autor y editor de varios libros y colecciones; actualmente se encuentra investigando acerca de políticas de sustentabilidad y degradación en ciudades del Tercer Mundo.

Nota: este ensayo proviene del capítulo final del libro del autor *Embedded Autonomy and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1995.

Palabras clave: Estado, burocracia, desarrollo, Asia oriental, Kerala (India).

Resumen:

La actual crisis de los «Estados desarrollistas» de Asia oriental revela las dificultades que implica mantener el tipo de relaciones Estado-sociedad que los tigres asiáticos tuvieron con tanto éxito durante una generación, para producir, no simplemente crecimiento económico, sino aumentos sin precedentes en el nivel de vida de sus ciudadanos. Los Estados desarrollistas de Asia oriental se caracterizaban por tener burocracias coherentes, competentes y prestigiosas, que propiciaron vínculos muy estrechos con las elites industriales; debido en parte a la debilidad del capital privado en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, el Estado logró mantener su autonomía frente a tales grupos pese a sus cercanas conexiones. A esta combinación única de autonomía y asociación la denomino «autonomía insertada».

La autonomía insertada proporcionó la base de organización necesaria para desarrollar proyectos mancomunados (público-privados) de transformación económica, pero el propio éxito de esa transformación arruinó el patrón de relaciones entre Estado y sociedad que había alimentado ese éxito. Corea es el mejor ejemplo. Allí el patronazgo del Estado ayudó a generar corporaciones industriales gigantescas capaces de competir globalmente. En la medida en que esas corporaciones se volvieron más poderosas y se vincularon más completamente a los mercados financieros mundiales, comenzaron a cambiar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Las elites privadas podían escaparse cada vez más de la disciplina fiscalizadora. El clientelismo y la corrupción comenzaron a corroer la autonomía estatal y socavaron el proyecto nacional de transformación.

Este proceso trae a la memoria la visión de Marx de la burguesía «creando su propio enterrador»: el proletariado. Desde la perspectiva de Marx la burguesía necesitaba una clase trabajadora industrial para llevar a cabo su proyecto de acumulación. Por consiguiente, no tenía otra opción que producir un grupo cuyos intereses y agenda chocaban con los propios. Lo mismo podría decirse en el caso del Estado desarrollista y los grupos sociales que ayuda a nacer. Es precisamente el éxito de la transformación, y no su fracaso, lo que produce a los enterradores. Corea, como un Estado desarrollista exitoso, es más susceptible al problema del enterrador que un Estado predador estancado. Marx asumía que los enterradores y sus creadores eran un par único, pero los adversarios que enfrenta el Estado desarrollista son múltiples. Entre ellos se cuentan no solo los trabajadores, a los que se podría considerar como un producto accidental del proyecto transformador del Estado, sino también el capital industrial, cuyo fortalecimiento fue una de las metas principales de aquél.

Empresas que a comienzo de los años 70 dependían del Estado para que éste les canalizara los préstamos extranjeros, podían buscarlos directamente a finales de los 80 (cf. Woo). El crecimiento de los canales internacionales de comercialización y las plantas productivas en el exterior disminuyeron la dependencia de las *chaebol* del mercado nacional, donde el Estado podía controlar el acceso. Al mismo tiempo, creció tremendamente el poder de mercado de las empresas grandes en el mercado nacional. A mediados de los 70 las ventas combinadas de las 10 *chaebol* principales ascendían al 15% del PNB de Corea; a mediados de los 80 correspondían al 67% (Amsden, p. 116).

El grado de autonomía que caracteriza al Estado desarrollista es más bien un producto de circunstancias históricas que un pacto social entre capital y Estado. Como se ha planteado consistentemente, la extraordinaria debilidad del capital local después de 35 años de colonialismo y de una guerra civil devastadora fue una condición previa para el grado de autonomía que disfrutó el Estado desarrollista¹. Salvo por ese tipo de debilidad, los empresarios siempre prefieren un Estado menos apto para invadir las prerrogativas gerenciales. Al mismo tiempo, por su inclinación a considerar sus logros económicos como un producto de las virtudes de sus empresas, es menos probable que vean un Estado disminuido como una amenaza para el proceso de acumulación.

La percepción cada vez más extendida entre las elites de que el Estado es algo superfluo, y un rechazo cada vez más violento del *kwanjon minbi* (la primacía del gobierno sobre el pueblo) a nivel popular, se combinaron para socavar uno de los incentivos más importantes para hacer carrera en la administración pública. Cuando el aparato burocrático del Estado no es un instrumento para lograr las metas nacionales, sino más bien un impedimento, la palabra «burócrata» se convierte en sinónimo de oprobio antes que de prestigio.

¹ Véase la discusión de la literatura en los cap. 2 y 3 de mi *Embedded Autonomy...*, cit.

Los cambios en la estructura social refuerzan los cambios ideológicos. El dinámico crecimiento del capital privado ha disminuido los incentivos materiales para que los mejores y los más brillantes elijan hacer carrera dentro del Estado. A fines de los 80, el *Kungmin Ilbo* señalaba que «la brecha [salarial] entre la administración pública y el sector privado ha crecido visiblemente» (25/9/89). Las cifras del Ministerio de Administración Gubernamental (MGA, p. 54) confirmaron ese señalamiento, mostrando que en 1986 los salarios de los funcionarios públicos de alto rango estaban por debajo de los del personal directivo de las grandes compañías privadas.

Sin prestigio ni buena remuneración, queda la seguridad laboral como el principal incentivo para emprender una carrera en la administración pública: no precisamente el mejor de los estímulos para reclutar individuos capaces de formular e implementar un proyecto de transformación colectivo. En tal escenario, el aparato burocrático del Estado desarrollista se transforma en una burocracia «americanizada». En lugar de una carrera coherente, atractiva, que capta a «los mejores y más brillantes», el servicio público pasa a ser o bien la segunda mejor opción para los renuentes a los riesgos, o un ejercicio temporal de diversificación para lo que en realidad son carreras en el sector privado.

La disminución de las retribuciones materiales incrementa también la posibilidad de corrupción. Al menos esa fue la conclusión del *Kungmin Ilbo*. El artículo especulaba que como resultado del cambio en la estructura de incentivos «se acentuaría la negativa de los recursos humanos superiores a incorporarse a la burocracia estatal» y que «las preocupaciones por la corrupción y otras conductas descarriadas en funcionarios públicos se están volviendo más realistas».

Si se pierde la calidad en la administración pública, tiene que debilitarse paralelamente la capacidad de las instituciones estatales para cumplir sus funciones. A su vez, el empeoramiento progresivo del desempeño estatal refuerza las percepciones de que el Estado es superfluo, y por lo tanto parasitario, desprestigiando aún más la administración pública, haciendo más difícil justificar la inversión en salarios burocráticos, e impulsando un círculo vicioso de desmantelamiento estatal.

Sin un nuevo proceso de innovación institucional, los Estados desarrollistas, y la autonomía insertada de la cual depende su dinamismo económico, están limitados por su propio éxito. Ahora la pregunta es ¿qué tipos de innovación institucional podrían ser posibles?; ¿cómo se podrían reconstruir las relaciones Estado-sociedad para recuperar el dinamismo económico y los mejores niveles de vida que traen consigo los Estados desarrollistas?; ¿existen formas de establecer nuevas conexiones entre las bases políticas y la participación del Estado? La reconstrucción puede implicar una reformulación de la autonomía insertada, particularmente de la naturaleza de las redes que conectan al Estado y la sociedad.

Variaciones de la autonomía insertada

Para los Estados desarrollistas las conexiones con la sociedad significaban conexiones con el capital industrial. Esto tenía sentido considerando que la meta primordial de esos Estados era el crecimiento de la producción industrial. Las conexiones que conceden privilegio a los industriales le permiten al Estado desarrollista concentrarse en un proyecto de transformación industrial, mantener una intervención selectiva y evitar que sus capacidades burocráticas se agobien, como ha ocurrido con las de los Estados intermedios. Sea como fuere, las consecuencias sociales de la transformación industrial han aumentado los inconvenientes políticos asociados con este tipo de inserción. Los vínculos excluyentes limitan lo que el Estado desarrollista puede hacer y contribuyen a las presiones de desmantelamiento. ¿Existen otras alternativas?; ¿cómo serían esas alternativas y qué consecuencias podrían tener?

La alternativa más evidente, que es la que Corea está tratando de emular en estos momentos, es el «modelo del PLD» de Japón². El objetivo es complementar la autonomía insertada, que conecta la industria con la burocracia, con una red política basada en un único y amplio partido conservador. Esta estrategia refleja el creciente poder de los industriales frente al Estado. La red política proporciona canales de influencia adicionales para las elites, cambiando el peso relativo de la autonomía y la inserción. Aumenta el relacionamiento a expensas del aislamiento. Al mismo tiempo ofrece cierta posibilidad de conexión para los grupos no elitescos, especialmente los agricultores, y amortigua las presiones de desmantelamiento provenientes de abajo.

El modelo del PLD suaviza el rostro político del Estado desarrollista, pero se trata de una remodelación, más que de una reconstrucción. En tanto aumenta la capacidad de los grupos elitescos para impulsar su trato con el Estado en una dirección anti-schumpeteriana, incide poco en la mejoría del dinamismo económico. Como la conexionalidad sigue muy inclinada en favor de actores elitescos, es poco lo que ofrece en materia de un mayor escrutinio externo para compensar la pérdida del aislamiento. La degeneración clientelista es un problema potencialmente grave.

Los problemas políticos y económicos de Japón durante los años 90 han desacreditado el modelo del PLD (junto con el propio PLD), pero algunos dirán que sigue siendo la única alternativa real a una política explícitamente excluyente. En una sociedad de mercado, se dice, el Estado sólo puede vincularse con el capital. La búsqueda de alternativas es quijotesca. Tales argumentos son plausibles. Pueden ofrecer una interpretación descriptivamente fiel para la mayoría de la evidencia comparativa. Sin embargo, cuando menos hay unos pocos casos que sugieren que la generalización no es una ley, que la inserción no

² Partido Liberal Democrático.

necesariamente toma la forma de lazos excluyentes con las elites empresariales. El mejor ejemplo proviene de un lugar improbable: el estado indio de Kerala³.

Kerala. Niveles de bienestar social que contradicen su depauperación económica y niveles de movilización social que son legendarios, son las dos glorias que esgrime Kerala. La relación entre ambas pasa directamente por una forma de inserción que es casi una imagen fiel de la conexionalidad del Estado desarrollista. Sus logros reflejan la diferencia.

Si definimos desarrollo estrictamente como crecimiento económico, Kerala no es un Estado desarrollista. Sus niveles de ingresos per cápita, alrededor de un tercio por debajo de los de la India, lo ubican en la vecindad desarrollista del Chad o de Burundi. Únicamente si se le otorga gran consideración al aspecto del bienestar en la definición de desarrollo, Kerala puede hablar de éxito. La mortalidad infantil alcanza menos de la mitad del nivel de Brasil, un tercio de los niveles del resto de la India, y casi el mismo nivel que la de Corea. La expectativa de vida igualmente está más cerca de la de Corea que de la de Brasil o la del resto de la India. Los índices de natalidad son bajos y el alfabetismo elevado, especialmente entre las mujeres. En síntesis, el éxito de Kerala en términos de bienestar no es menos sorprendente que el de los países recientemente industrializados (PRIs) de Asia oriental en términos de transformación industrial⁴.

La mayoría de los informes enfoca los resultados de Kerala en materia de bienestar social como una simple consecuencia de sus niveles de movilización históricamente altos. Franke y Chasin (p. 63), por ejemplo, destacan que los avances en el bienestar no surgieron «simplemente como resultado de un gobierno esclarecido», sino que precisaron «la fuerza organizada y activista de un gran número de personas, con líderes dedicados y voluntad de luchar».

Desde las rebeliones mopláh del siglo XIX y comienzos del XX, pasando por la sangrienta huelga general alleppey de 1938, los campesinos y trabajadores de Malabar adquirieron reputación de combativos (v. Herring, cap. 1 y 2). Asociaciones campesinas como la Kerala Karshaka Sanghom (KKS), dirigida por militantes del Partido del Congreso convertidos en comunistas, canalizaron las energías de «jacqueries» campesinas hacia un movimiento institucionalizado dirigido al cambio estructural. La consecuencia final de la movilización política institucionalizada fue la transformación de la estructura de clases de Kerala. La reforma agraria de 1969 y otras reformas, como la Kerala Agricultural Workers Act de 1974, diezmaron la antigua clase de los terratenientes, crearon una nueva clase de campesinos propietarios, y otorgaron nuevos derechos a los peones agrícolas sin tierras.

³ La exposición sobre Kerala se apoya básicamente en Herring, así como en la reciente investigación de Patrick Heller.

⁴ Para una discusión anterior de los éxitos de Kerala en materia de bienestar social, véase Bardhan; sobre estadísticas posteriores véase Heller (1994).

Aunque es indudable que la movilización tiene un papel central en los logros de Kerala, esta experiencia también demuestra por qué la movilización no es suficiente por sí misma. Sin una capacidad estatal adecuada no habrían sido posibles ni los cambios en la estructura social keraleana, ni la creación de nuevas instituciones de bienestar social, a pesar del nivel de protesta. Por sí mismos los grupos movilizados no pueden proveer las reformas y servicios por los que han luchado. No importa cuan combativos puedan ser: necesitan un aparato administrativo.

Los resultados de Kerala en materia de bienestar social no son comprensibles a menos que uno observe la infraestructura institucional y administrativa que los sustentan. La mortalidad infantil más baja y la expectativa de vida más alta dependen de elevados niveles de gastos públicos en el área de la salud, lo que a su vez se refleja en una red de centros de salud pública mucho más eficiente que la de muchos países del Tercer Mundo. Kerala tiene más centros de salud por habitante que el resto de la India y casi ocho veces el número de camas de hospital per cápita en sus áreas rurales (Franke/Chasin, p. 42). Todavía más importante es que tiene un sistema de salud que realmente funciona, con médicos en sus puestos de trabajo atendiendo a los pacientes, en lugar de estar disfrutando sus prebendas profesionales en otros lugares⁵. La nutrición, otro pilar para una salud mejor, cuenta con el apoyo de una red de tiendas de víveres organizadas por el gobierno, o almacenes de «precio equitativo»⁶. Tales almacenes redistribuyen la recaudación de arroz colectada de grandes agricultores y garantizan que los segmentos más pobres de la población tengan acceso a granos alimenticios⁷. Además, el estado proporciona almuerzos gratis a los niños de las escuelas primarias y a las madres e infantes de las guarderías infantiles de los poblados (Franke/ Chasin, p. 29). Obviamente el Estado también es el responsable de proporcionar instalaciones educativas, y otras obras de infraestructura como caminos y oficinas de correo, que Kerala posee en abundancia en comparación con el resto de la India.

La oferta de esos servicios, así como la ejecución original de la reforma agraria, se basa en la existencia de un aparato burocrático competente. La mayoría de los países del Tercer Mundo sería incapaz de administrar la gama de servicios que proporciona Kerala, dada la estricta restricción de recursos bajo la cual tiene que operar el estado. Uno puede imaginarse fácilmente lo que sucedería con una recaudación de arroz en Zaire. Incluso en México, evitar que las tendencias clientelistas del régimen del PRI devoren el Cona-suppo, cuyas funciones son

⁵ Mencher menciona el contraste entre Kerala, donde los médicos estaban cumpliendo su deber en los centros de salud básica que ella visitó, y Tamil Nadu, donde no había médicos presentes en la mitad de los centros visitados porque los asignados estaban de licencia, asistiendo a conferencias o entrenamientos, o atendiendo asuntos personales (v. Franke/ Chasin, p. 45).

⁶ Es interesante destacar que esas tiendas tienen dueños particulares, en contraste con la práctica usual en la India de hacer énfasis en el Estado como demiurgo y apoyarse en SOEs.

⁷ . Según un estudio de la ONU (1975), los almacenes de precio equitativo reúnen dos tercios del arroz y el trigo que consume el 30% más pobre de Kerala (Franke/Chasin, p. 31).

similares a las de las tiendas de precio equitativo, ha sido una lucha perenne (v. Grindle).

Por fortuna para Kerala, ese estado estaba en condiciones de reunir la autonomía burocrática relativamente bien desarrollada que caracterizaba al sistema indio en general, con su propio tipo de inserción, y logró producir una combinación muy diferente de la que prevalece en el resto del país o en otras naciones que carecen de la tradición de «estructura de acero» de la India. El resultado fue una versión idiosincrática de la «autonomía insertada» apropiada para llevar a cabo un proyecto transformador orientado a mejorar los niveles de bienestar social, y no a la acumulación.

Los regímenes de Kerala (dirigidos por comunistas) aprovecharon a cabalidad la competencia orgánica de la administración pública de la India. Cuando en los años 50 obtuvieron el poder por primera vez en Malabar, Nehru reconoció públicamente su buena administración del gobierno local (Herring, pp. 1-15). Al mismo tiempo, las bases movilizadas por el gobierno, cuya relación con el Estado se institucionalizó a través de los varios partidos comunistas (y finalmente por sus competidores de izquierda y derecha, que se vieron forzados a reconocer la ventaja de tener una base organizada), le impusieron nuevos estándares de cumplimiento al aparato estatal.

Así como los investigadores de la ETRI no pueden evitar percatarse rápidamente de cuándo la industria local considera ineficaces sus esfuerzos, de la misma forma quienes dirigen los servicios sociales de Kerala advierten enseguida cuándo sus sistemas no están cumpliendo su función. Según un investigador [Mencher: «Si un Centro de Atención Primaria de Salud pasara unos días sin personal, habría una manifestación masiva en la colecturía (oficina del gobierno regional) más cercana, dirigida por izquierdistas locales, quienes demandarían que se les diera aquello a lo que saben que tienen derecho»]. De la misma forma, funcionarios del organismo encargado de la reforma agraria le dijeron abiertamente a Herring (v-4) que «sin la presión de las masas y la denuncia pública de los fraudes y de los ilícitos administrativos, el proceso habría transcurrido en la forma indolente y corrupta, típica de las reformas subcontinentales [indias]».

De hecho, «la inserción al estilo Kerala» es crucial para asegurar el desempeño del Estado. Sin embargo, no por eso se debería suponer que en Kerala el Estado es solo un «registrador pasivo», que responde directamente a los intereses de campesinos y trabajadores en un reflejo fiel del «Estado capitalista» de la concepción «instrumentalista»⁸. De hecho, la estructura de la relación entre el Estado y la sociedad en Kerala proporciona una base sólida para la autonomía estatal: tanto de los grupos subordinados como de las elites.

⁸ En versiones «instrumentalistas» de las teorías marxistas, hay una relación «principal-agente» entre el Estado y los capitalistas en la cual estos últimos son los principales y el primero es el agente. Véase Carnoy para su discusión.

En parte, la autonomía del Estado de los grupos subordinados la proporciona el hecho de que la burocracia misma está atada a las reglas y la autoridad del aparato burocrático nacional. Los fondos del gobierno central forman una parte importante del presupuesto estadual. En los organismos que son subunidades de los ministerios nacionales, los administradores que simplemente hacen lo que sus electores les dicen que hagan (a diferencia de ser presionados por los electores para que hagan lo que se supone deberían estar haciendo), podrían ser transferidos o, en teoría, degradados. Ni los burócratas locales ni los políticos izquierdistas pueden darse el lujo de ignorar a sus opositores políticos, para quienes la influencia a nivel nacional es un arma clave. Dar motivos para acusaciones de corrupción trae consigo el riesgo de una intervención del poder central.

Como en los casos de Asia oriental, la autonomía también tiene sus raíces en los orígenes sociales de los burócratas. Como productos del sistema educativo local, es probable que quienes se enrolan en la burocracia estén ideológicamente comprometidos con el proyecto redistributivo del Estado, dada la vieja hegemonía ideológica de la izquierda entre la población universitaria; pero es menos probable que provengan de hogares campesinos. Al menos históricamente siempre hubo cierta distancia social entre quienes se enrolaban en el aparato estatal y los que dominaban la estructura agraria local, siendo los primeros los menos privilegiados *nairs* y los últimos la casta superior de los *brahmin namboodiripads* (Herring, p. III-13).

En conjunto las relaciones Estado-sociedad en Kerala incluyen la misma combinación contradictoria de conexiones estrechas con una base social particular y aislamiento simultáneo de esa misma base, que caracteriza al Estado desarrollista ideal-típico. Dado que el «Estado desarrollista» de Kerala es casi una imagen fiel de los «Estados de crecimiento» de Asia oriental, la analogía es sorprendente. Observar la evolución de las relaciones entre Estado y sociedad a través del tiempo revela paralelismos adicionales.

En una forma aun más obvia que en los PRIs de Asia oriental, el Estado y la sociedad en Kerala son mutuamente constitutivos. La existencia de una clase movilizadora de agricultores arrendatarios y campesinos sin tierras fue una condición para el cambio de rumbo de la acción estatal. A su vez, la acción estatal, bajo la forma de reforma agraria, transformó la estructura de clases. No solo acabó con el viejo sector agrario rentista, sino que creó una nueva clase de pequeños propietarios de tierras: los anteriores arrendatarios. Por su parte, la estructura de clases que surgió por la acción estatal cambió las condiciones políticas de la acción estatal futura.

Como en Asia oriental, los resultados de una obstetricia exitosa volvieron problemática la prosecución de un proyecto transformador. Herring demostró cómo el nacimiento de nuevas clases, asistido por el Estado, amenaza con socavar los cimientos políticos del propio Estado, que hizo posible la transformación de la estructura clasista. Lo que, por motivos políticos, había sido

una clase unificada compuesta por arrendatarios agrícolas y peones sin tierras se dividió en dos grupos con intereses enfrentados. La redistribución a favor de los peones sin tierras se está haciendo ahora a expensas de la nueva clase de pequeños propietarios. Los peones que siguieron sin tierras después de la reforma agraria, en lugar de aliarse con los arrendatarios contra los terratenientes se convirtieron en sus principales adversarios, siendo los principales defensores de una mayor intervención del Estado. Después de recibir sus tierras como resultado de la acción estatal, los antiguos arrendatarios se convencieron aún más rápidamente que los capitalistas de Asia oriental (quienes lograron una primacía preindustrial) de que un Estado activo era impropio para sus intereses.

Al igual que en Asia oriental, la transformación patrocinada por el Estado redujo las lealtades de los grupos beneficiados por ella, y creó nuevos sectores cuyas agendas sociales y económicas eran más difíciles de satisfacer. En los PRIs de Asia oriental un Estado con una agenda de acumulación de capital sirvió como comadrón en el surgimiento de dos grupos: los empresarios industriales, quienes luego prefirieron su propia búsqueda de rentabilidad antes que un proyecto de acumulación dirigido por el Estado, y una clase obrera cada vez más decidida a darle mayor prioridad a las metas redistributivas que a la acumulación de capital patrocinada por el Estado. En Kerala, un Estado con metas redistributivas sirvió de partera de una clase de pequeños propietarios. Sintiendo seguros de su nueva posición, éstos se opusieron a una redistribución desde ellos hacia los peones agrícolas, cuyas demandas de mejores niveles de vida no podían satisfacerse ya con nuevas redistribuciones de tierras.

Los límites de una redistribución más extensa estaban muy claros. En la década de los 80 un peón promedio trabajaba ya menos de 150 días al año. Aliviar el subempleo aumentando la superficie de tierra cultivada habría significado intensificar un proceso de degradación ecológica que ya llevaba un buen camino andado⁹. Aumentar la productividad agrícola ha resultado difícil. No se ha incentivado a los ex-arrendatarios para que hagan nuevas inversiones que aumenten la productividad. De hecho, la productividad de los arrozales se estancó por completo durante los años 80 (v. Herring, cuadro 6.1). Para empeorar la situación, la nueva clase de los ex-arrendatarios resultó una oposición políticamente más temible que la de los viejos terratenientes ya que «son más numerosos, y están mejor relacionados en las aldeas que los viejos rentistas» (Herring, p. 1-26).

Las futuras mejoras del bienestar general tendrán que basarse en una acumulación acelerada, incluyendo la industrialización. Sin embargo el patrón existente de inserción estatal dificulta que el Estado se encargue de un proyecto semejante. El problema de añadir un proyecto de acumulación a una agenda redistributiva es más intimidante inclusive que el de añadir una agenda redistributiva a un proyecto de acumulación. Al menos en el caso del Estado

⁹ De acuerdo con Franke y Chasin (pp. 39-40), en el transcurso de 25 años la proporción de bosques de Kerala disminuyó del 27 a entre un 7 y 10, amenazando las reservas de agua.

desarrollista, la vieja estrategia agraria orientada a la acumulación generó una potencial base política para un nuevo proyecto redistributivo: la clase obrera industrial. En el caso de Kerala, se consumó la destrucción de la vieja elite agraria sin abrir un espacio para el surgimiento de una clase de empresarios industriales. Producir tal grupo en este momento precisaría una reconstrucción radical de las relaciones entre el Estado y la sociedad¹⁰. En síntesis, Kerala, a su manera muy particular, demuestra las contradicciones de los vínculos que conectan al Estado con un solo grupo económico.

Esto no quiere decir que la versión keralense de la autonomía insertada se esté derrumbando. Así como la autonomía insertada de Asia oriental sigue haciendo que las perspectivas de un futuro crecimiento industrial sean mucho más promisorias que las de Brasil o las de la India, por ejemplo, así la versión de autonomía insertada de Kerala sigue siendo un gran avance comparada con el deterioro de las instituciones del Estado que caracteriza la mayoría de los estados de la India (Cf. Rudolph/Rudolph). En comparación con la ola creciente de violencia comunal y desorden político que marcó al resto de la India al comienzo de la década de los 90¹¹, Kerala se ha mantenido relativamente en calma pese a su diversidad religiosa y étnica. Por otra parte la dirección política de Kerala ha tenido cierto éxito recurriendo a sus conexiones profundamente institucionalizadas con los trabajadores industriales y agrícolas para aumentar los niveles de paz laboral (Heller 1994). Al igual que en Asia oriental, sin importar cuan asimétrica sea, poseer una autonomía insertada es mejor que carecer de ella, pero también como en Asia oriental, seguir avanzando exige una reconstrucción.

Kerala ofrece dos proposiciones generales importantes para el debate sobre los posibles futuros del Estado desarrollista. En primer lugar, demuestra que la inserción no se restringe necesariamente a conexiones con el capital industrial. En segundo lugar, muestra que vincularse a un solo grupo resulta problemático, sea cual sea ese grupo. En síntesis, el caso de Kerala refuerza la idea de que la reconstrucción tiene que implicar una definición más amplia de «inserción»¹². Lo que no ofrece Kerala es una orientación sobre cómo podría funcionar una autonomía insertada que fuera más globalizante. Las pequeñas socialdemocracias

¹⁰ Nada de esto quiere decir que una reconstrucción así sería imposible. En ciertos aspectos la posición de Kerala es mejor que la de Brasil o el resto de la India. A menos que se agraven las actuales tendencias hacia la fragmentación de la política, Kerala todavía posee la ventaja de tener un Estado capaz de comportarse como un actor corporativo coherente. Su comprobada capacidad para proporcionar infraestructura también es una ventaja. Lo que es quizás más importante, Kerala ha demostrado la capacidad de generar una provisión de mano de obra especializada extraordinariamente barata. La pregunta básica es si puede crear el tipo de pacto entre el capital y el trabajo que permitió que la industrialización coexistiera con la movilización en los países industriales avanzados (v. Heller 1994). La especulación sobre ese asunto está mucho más allá de lo que se puede pretender legítimamente en este ensayo.

¹¹ V. la discusión en el capítulo 3 de mi *Embedded Autonomy...*, cit. V. tb. Kohii sobre la «ingobernabilidad de la India».

¹² Para una perspectiva complementaria de las virtudes de formas «globalizantes» de organización social, v. Mancur Olson.

europas son un escenario obvio. Peter Katzenstein (1984; 1985) nos presenta uno de los mejores ejemplos con su descripción de Austria durante los años 70.

Austria durante la década de los 70. Al igual que los PRIs de Asia oriental, en la década de los 70 Austria tenía un sector industrial privado altamente organizado y estrechamente vinculado al aparato estatal. Los grandes empresarios se congregaban en la Federación de Industriales Austríacos (VOI), mientras que los comerciantes se reunían por lo general bajo la cúpula de la Cámara Económica Federal (Katzenstein 1984, p. 60). Como en el modelo del Estado desarrollista, esa clase altamente organizada confrontó un sofisticado aparato estatal con un nivel de influencia económica excepcional.

Como los PRIs de Asia oriental, Austria heredó una formidable tradición burocrática. Durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, la burocracia estatal creció constantemente y se volvió más tecnocrática (ibíd., pp. 63 y 69). Como en el caso de Taiwán, la nacionalización de la propiedad de anteriores potencias ocupantes (en este caso Alemania y la Unión Soviética) dejó al Estado austríaco en control de las altas esferas de la industria. De hecho, Austria tenía un mayor nivel de propiedades públicas que su vecino comunista, Yugoslavia. Tomados en conjunto, los bancos estatales y las autoridades federales y regionales poseían aproximadamente dos tercios de todas las sociedades accionarias del país, mientras que el capital privado tenía el 13%¹³. Sin embargo, el papel del Estado como productor sólo explica en parte su importancia frente al capital privado.

Al igual que en Kerala, la autonomía insertada no entrañó la marginación de grupos subordinados. Por el contrario, los vínculos entre el trabajo y el Estado eran tan intrincados como los que conectaban al Estado y el capital. La Federación de Sindicatos Austríacos (OGB) estaba a la par de la Federación de Empresarios en cuanto a englobar a los que trabajaban en empresas grandes, y representaba alrededor del 60% de la fuerza de trabajo total (Katzenstein 1984, p. 36). Por su parte la OGB estaba inextricablemente unida al Partido Socialista (SPO), que no solo compartía la hegemonía electoral con el Partido del Pueblo (OVP), sino que también tenía influencia gracias a la penetración total de la burocracia a través de sus miembros (ibíd.). Cuando la organización del trabajo se combina con la fuerza del sector propiedad del Estado, el capital parece menos abrumador, pese a su nivel de organización. La conclusión de Katzenstein (1984, p. 52) es que «en Austria la empresa privada tiene un papel subordinado tanto en comparación con el extenso sector nacionalizado como con sus sindicatos».

Austria ejemplifica todavía con mayor claridad que Kerala o los Estados desarrollistas la forma como el Estado y las clases se constituyen mutuamente. La existencia de un aparato estatal coherente ayuda a producir una clase empresarial organizada, en Austria o en los Estados en desarrollo. La existencia de una clase obrera con un nivel de organización similar refuerza el proceso. Si no es posible

¹³ Los datos provienen de Lacina, tal como aparecen citados en Katzenstein 1984, p. 50.

marginar o ignorar al trabajo, resulta esencial una arena confiable para la negociación centralizada entre el capital y el trabajo. Un aparato estatal competente, corporativamente coherente, proporciona esa arena. Lejos de volver irrelevante al Estado, la organización globalizante de los intereses lo vuelve esencial. Mientras más organizados los actores de la sociedad civil, más necesario se vuelve un aparato estatal sólido y sofisticado.

El hecho de estar conectado a múltiples grupos vuelve ambigua la autonomía del Estado. En el caso austríaco, el epítome de esa ambigüedad es la Comisión Conjunta, que sirve como un fórum patrocinado por el Estado para traducir en políticas los intereses del capital y el trabajo. De acuerdo con Katzenstein, todo el mundo coincide en que la Comisión Conjunta es una pieza clave de la formulación de políticas, pero existen puntos de vista diametralmente opuestos sobre su carácter. Algunos la ven como «un órgano ejecutivo de la política económica del gobierno», otros como la cristalización de una política de intereses de grupo (Katzenstein 1984, p. 67)¹⁴.

Una vez que el Estado está conectado a todos los actores sociales principales, se vuelve poco verosímil la imagen de burócratas independientes que fraguan su propio proyecto y lo imponen a la sociedad. Al mismo tiempo, la idea de que el aparato estatal fragua en forma autónoma los proyectos transformadores se vuelve aun más improbable. Considerando que cualquier estrategia de cambio debe conciliar intereses opuestos, es evidente la necesidad de que exista una institución mediadora fuerte. La influencia independiente del Estado depende de un equilibrio de fuerzas en la sociedad civil, pero ese equilibrio no es el resultado de un «punto muerto» exógeno, más bien es algo que hay que construir.

¿Y para qué sirve esa intrigante estructura? ¿qué tiene que ver con resolver dilemas del Estado desarrollista? Katzenstein tiene una opinión muy clara sobre qué logró la inserción globalizante durante el periodo en estudio. Como la mayor parte de Europa, durante los años 70 Austria enfrentó la amenaza de problemas de ajuste mucho más serios que los que están encarando los PRIs asiáticos. La inserción globalizante le dio al país la capacidad para responder con adaptabilidad. Los costos de un ambiente internacional más competitivo se sobrellevaron en una forma que mejoró las expectativas de competitividad en el futuro, y que no puso en peligro la estabilidad política. En síntesis, la inserción globalizante le permitió a Austria resolver sus problemas de ajuste.

Por supuesto que la adaptación austríaca no fue neutral; ella implicó «pérdidas sustanciales en la porción relativa de producto interno bruto que iba a parar al trabajo» (Katzenstein 1984, p. 39). Sin embargo, hay que equilibrar esa pérdida con el hecho de que a comienzos de la década la participación del capital en el ingreso era la más baja, con mucho, entre todos los países OCDE (ibíd., p. 49).

¹⁴ La evaluación que hace Katzenstein de la importancia del Estado refleja esta ambivalencia. Así como de demostrar que el Estado no domina el sistema en una forma unilateral, Katzenstein lo retrata como únicamente un actor «en una red de política de amplia base» (1984, p. 64).

También hay que poner en la balanza que la estrategia adoptada produjo una tasa de desempleo de apenas el 2%, combinada con altas tasas de crecimiento «en la competitividad tecnológica de sus productos de exportación, sus exportaciones totales, la inversión anual real, la productividad, el crecimiento económico real y el crecimiento del ingreso per cápita» (ibíd., pp. 34-35).

Por supuesto, se podría decir que el modelo que describe Katzenstein ya está obsoleto en sus países de origen. Streck y Schmitter (p. 144) hablan de «la desaparición del corporativismo nacional a comienzos de los 80». La mayor parte de los analistas coincidirían en que el surgimiento de la Comunidad Europea pone en peligro instituciones políticas nacionales como las de Austria. Pontusson argumenta además que la evolución «posfordista» de la producción industrial socava la solidaridad laboral que es la espina dorsal de la socialdemocracia.

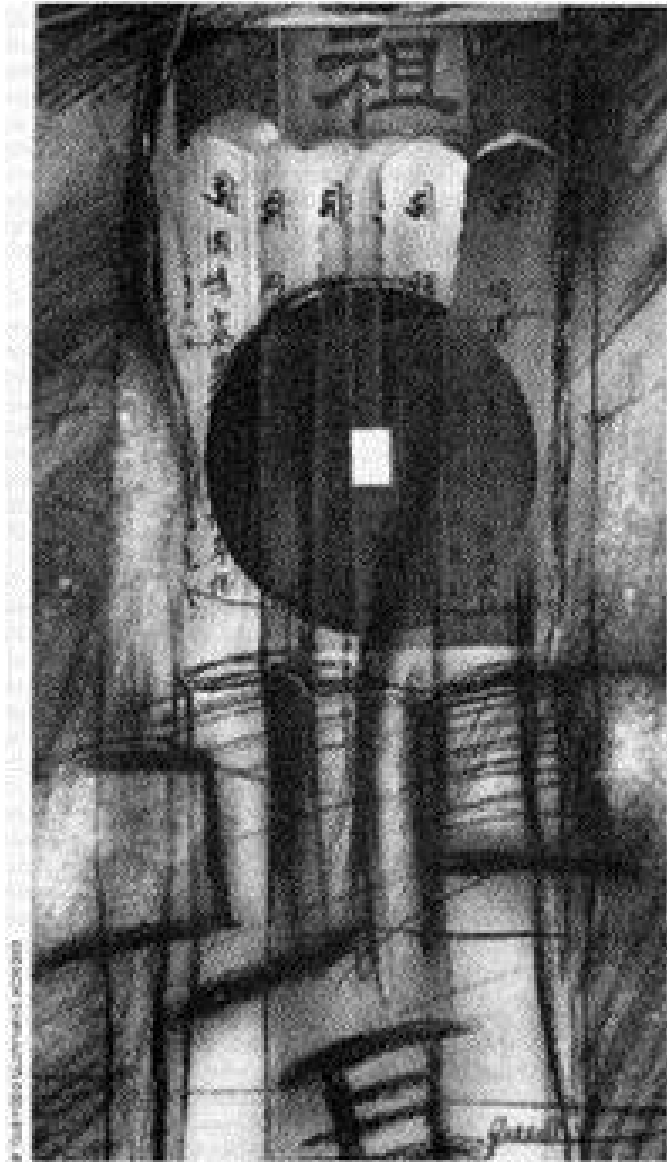
Todo eso puede ser cierto, pero está un poco fuera de lugar. El punto aquí es que la versión asimétrica que prevalece actualmente en los Estados desarrollistas de Asia oriental no es la única versión posible de autonomía insertada. Ni desmantelar la actual burocracia desarrollista y reemplazarla con una administración pública débil, «americanizada», ni la caída silenciosa en el clientelismo al estilo japonés son las únicas alternativas. Al menos en teoría es posible una reconstrucción más radical.

Si se produce la reconstrucción del Estado desarrollista, indudablemente tomará la forma de una innovación autóctona. Después de todo, una innovación institucional improbable es crucial para el proceso que produjo el Estado desarrollista, en primer lugar. Un análisis más sobrio y mejor informado de Asia oriental a finales de la Segunda Guerra Mundial habría visto el futuro en términos de una combinación debilitante de normas de democracia liberal angloamericana impuestas formalmente y la persistencia informal del autoritarismo asiático tradicional. Sólo desde la óptica actual tiene sentido la combinación creativamente ecléctica de capitalismo de mercado y burocracia estatal que es hoy en día el Estado desarrollista.

La conciencia de que pueden existir formas más circundantes de autonomía insertada proporciona claves útiles para la reconstrucción del Estado desarrollista, exactamente como los rumores sobre la burocracia china inspiraron a los burócratas europeos originales, y vistazos a la administración prusiana sirvieron como fuente de nuevas ideas para los renovadores del Estado Tokugawa. Al igual que en el pasado, sin duda alguna las inspiraciones exógenas se desarrollarán sobre los cimientos institucionales autóctonos. Las formas futuras se basarán en las instituciones actuales en modos inesperados, así como los Estados desarrollistas actuales convirtieron las viejas tradiciones burocráticas antimercado en armas inesperadamente eficaces para manejar los retos de los mercados globales.

Referencias

- Amsden, Alice: *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Nueva York, 1989.
- Bardhan, Pranab: «On Life and Death Questions» en *Economic and Political Weekly* vol. 9 N° 32-34, agosto, pp. 1293-1304.
- Carnoy, Martin: *The State and Political Theory*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1984.
- Franke, Richard W. y Barbara H. Chasin: *Kerala: Radical Reform As Development in an Indian State*, The Institute for Food and Development Policy, Food First Development Report N° 6, 10/1989.
- Grindie, Merilee: *Bureaucrats, Politicians and Peasants in México: A Case Study in Public Policy*, University of California Press, Berkeley, CA, 1977.
- Heller, Patrick: «The Politics of the State and the Politics of Society», Departamento de Sociología, University of California, Berkeley, 1991, mimeo. Heller, Patrick: «The Politics of Redistributive Development: State and Class in Kerala, India», disertación de doctorado, Departamento de Sociología, University of California, Berkeley, 1994.
- Herring, Ronald J.: «Contesting the 'Great Transformation': Land and Labor in South India» Departamento de Ciencias Políticas, Cornell University, 1991 mimeo.
- Katzenstein, Peter J.: «Small Nations in an Open International Economy The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria» en Peter Evans Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.): *In Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, 1985.
- Katzenstein, Peter J.: *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1984.
- Kohli, Atul: *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990.
- MGA (Ministry of Government Administration-Corea): «Wages in Public Service and Private Companies», MGA, Seúl, 1986.
- Mencher, Joan: «The Lessons and Non-lessons of Kerala» en *Economic and Political Weekly* vol. 15 N° 41-43, 1980, pp. 1781-1802.
- Olson, Mancur: *The Rise and Decline OF Nations*, Yale University Press, New Haven, 1982.
- Pontusson, Johan: *The Limits of Social Democracy: Investment Politics in Sweden*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1980.
- Streck Wolfgang y Phillippe C. Scmitter: «From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the single European Market» en *Politics and Society* vol. 19 N° 2, 2/1991, pp 133-164.
- Rudolph, Lloyd I. y Susanne Hoeber Rudolph: *In Pursuit of Lakshmi: the Political Economy of the Indian State*, University of Chicago Press, Chicago 1987.
- Woo, Jung-eun: *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*, Columbia University Press, Nueva York, 1991.



Esta ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista