

Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia

Las instituciones, sean de naturaleza económica, política o cultural, surgen y evolucionan como producto de las interacciones sociales. Por momentos las instituciones son el resultado de iniciativas deliberadas, mientras que en otras ocasiones surgen más o menos por accidente, consecuencias inintencionadas de conductas que se vuelven rutinarias con el tiempo. Mientras los científicos sociales concuerdan en que las instituciones son determinantes cruciales de los resultados a lo largo de una variedad de dominios de la sociedad, las perspectivas difieren respecto de cuándo anticipar la innovación institucional y cómo predecir la performance de determinadas instituciones con el tiempo.

Para explorar estos temas en profundidad, el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales (SSRC por su sigla en inglés) y la Cátedra del Caribe en la Universidad de la Habana convocaron a un taller en La Habana en junio de 2006 involucrando a alrededor de 30 investigadores con intereses comunes en el papel de las instituciones en la configuración de la vida social, económica y cultural en el mundo contemporáneo. Este volumen consiste de versiones reexaminadas de varias de las contribuciones preparadas para ese taller.

Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia



Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia

Eric Hershberg (Coord.)

Richard F. Doner
Pedro Monreal
Andrés Serbin
Emilio Pantojas García
Ben Ross Schneider
Eduardo Silva
Kellee Tsai
Ansil Ramsay



Icaria  editorial

ISBN 978-84-7426-934-5



9 788474 269345

Colección Pensamiento Propio

Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia

Richard F. Doner (Coord.)

**Eric Hershberg
Pedro Monreal
Andrés Serbin
Emilio Pantojas García
Ben Ross Schneider
Eduardo Silva
Kellee Tsai
Ansil Ramsay**

Icaria Editorial

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

1ª edición: 1300 ejemplares
© 2007, Icaria Editorial - Ediciones CRIES

Icaria Editorial

Arc de Sant Cristòfol, 23
08003 Barcelona
Tel. 933 01 17 23 / 301 17 26
icaria@icariaeditorial.com / www.icariaeditorial.com
ISBN 978-84-7426-915-4

**Ediciones CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales)**

Lavalle 1619 Piso 9º Ofic. A
(1048) – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel./Fax (54 11) 43 72 83 51
info@cries.org / www.cries.org

Diseño de tapa y diagramación interior: Laura Toso - www.imagentres.com

Los derechos de esta obra pertenecen a la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Prohibida la reproducción total o parcial sin la debida autorización.

Impreso en Impresores Grancharoff
Tapalque 5868, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina,
en el mes de septiembre de 2007

Indice

Prefacio	
Eric Hershberg	5
Introducción: Explicando la innovación institucional	
Richard F. Doner	7
La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana: Apuntes sobre un caso de escalamiento institucional	
Pedro Monreal González	19
La Asociación de Estados del Caribe: Los límites políticos de las instituciones intergubernamentales	
Andrés Serbin	41
La creación de instituciones para el desarrollo: El rol de la universidad	
Emilio Pantojas García	51
Las crisis y los orígenes institucionales: Asociaciones empresariales en Latinoamérica	
Ben Ross Schneider	63
El Estado y el capital en Chile: La construcción social de las instituciones para la formulación de políticas económicas	
Eduardo Silva	75
Los orígenes formales y las consecuencias de las instituciones informales adaptativas: Visión sobre el desarrollo del sector privado en China	
Kellee Tsai	91
Explicando la divergencia en el azúcar: Las Filipinas y Brasil	
Richard F. Doner y Ansil Ramsay	117
Autores	143

Prefacio

Perspectivas comparadas sobre el origen y la evolución institucional

Las instituciones, sean de naturaleza económica, política o cultural, surgen y evolucionan como producto de las interacciones sociales. Por momentos las instituciones son el resultado de iniciativas deliberadas, mientras que en otras ocasiones surgen más o menos por accidente, consecuencias inintencionadas de conductas que se vuelven rutinarias con el tiempo. Mientras los científicos sociales concuerdan en que las instituciones son determinantes cruciales de los resultados a lo largo de una variedad de dominios de la sociedad, las perspectivas difieren respecto de cuándo anticipar la innovación institucional y cómo predecir la *performance* de determinadas instituciones con el tiempo. El análisis de las instituciones es especialmente importante en circunstancias caracterizadas por la inestabilidad más que por la continuidad: tanto la dirección como la consolidación del cambio reflejan las características de las instituciones y sus relaciones con diferentes *stakeholders*.

Para explorar estos temas en profundidad, el *Social Science Research Council* (SSRC) y la Cátedra del Caribe en la Universidad de la Habana convocaron a un taller en La Habana en junio de 2006 al que asistieron alrededor de 30 investigadores con intereses comunes en el papel de las instituciones en la configuración de la vida social, económica y cultural en el mundo contemporáneo.¹ Además de los especialistas de Cuba, la reunión incluyó expertos de otras partes del Caribe así como también sobre Latinoamérica y el este de Asia. Dos tercios de los participantes eran de Cuba, donde una serie de nuevos mecanismos institucionales han surgido durante los años que siguieron a la desaparición de la Unión Soviética que, como es bien sabido, significó un *shock* externo radical a la economía comunista de la isla. En efecto, fue en gran parte por el ritmo y la importancia del cambio institucional en la isla que el SSRC y la Universidad consideraron una reunión de ese tipo tan oportuna.

Este volumen contiene versiones reexaminadas de varias de las contribuciones escritas preparadas para el taller en la Habana. Al incluir ejemplos de innovación institucional en diferentes ámbitos geográ-

ficos y períodos históricos, los ensayos ponen de relieve las formas en las que las instituciones surgen en contextos donde los actores clave perciben deficiencias que no pueden compensarse adecuadamente por medio de los mecanismos existentes. Los shocks externos se identificaron como uno de los factores, pero de ninguna manera el único, que motiva la creación de nuevas instituciones o la nueva configuración de convenios existentes. No obstante, la necesidad aparente de instituciones, aunque urgente, no conduce inevitablemente a su permanencia en el tiempo, ni asegura que cualquier institución que surja pueda resolver los problemas que la originó. Además, al igual que el cambio puede provocar esfuerzos para forjar nuevas instituciones, estas últimas pueden poner en funcionamiento procesos no previstos por aquellos que empezaron a crearlas en un comienzo.

Estos descubrimientos son de gran importancia para los observadores de la Cuba contemporánea, donde tanto los convenios políticos como económicos están en un flujo considerable, y donde el desarrollo de nuevas formas institucionales es esencial para preservar las ganancias sociales de la Revolución que triunfó hace casi cincuenta años.

Se espera que la publicación de este volumen, tanto en español como en inglés, contribuya a debates en Cuba relacionados con los tipos de convenios institucionales que podrían promover el avance social y económico en medio de circunstancias radicalmente cambiantes. Manejar estas instituciones, y orientarlas de manera efectiva hacia el logro de un desarrollo sostenido, representa un desafío crucial para los profesionales y formuladores de políticas cubanos. Sin “buenas instituciones”, es probable que “el buen desarrollo” sea difícil de encontrar.

Eric Hershberg

Notas

1. Entre los que asistieron, además de los autores de las contribuciones a este volumen, Jorge Nuñez, Digna Castaneda, Omar Everleny Pérez, Milagros Martínez, María Zabala, Lázaro Peña e Isarelis Pérez realizaron contribuciones particularmente importantes a los debates. Un especial agradecimiento a Sarah Doty del personal del SSRC, que organizó la reunión en forma espléndida, y a la Fundación Christopher Reynolds, que hizo este evento posible a través de una generosa donación al SSRC.

Introducción: Sobre la innovación institucional

Richard F. Doner

1. Introducción

La mayoría de los eruditos y de los formuladores de políticas reconocen en la actualidad que no se puede explicar el desarrollo económico únicamente por los niveles de inversión, por la educación, la cultura, las políticas o el tipo de gobierno. En cambio, existe un consenso cada vez mayor de que el desarrollo económico es fundamentalmente producto de las instituciones que ayudan a las sociedades a obtener las ganancias potenciales de las interacciones entre actores independientes.¹ Esta conclusión no sorprende: las Instituciones (las normas, las reglas y las organizaciones que “gobiernan” las transacciones) son los mecanismos para mitigar los problemas de acción colectiva entre trabajadores, entre empresas, entre empresas y trabajadores, entre sectores, así como entre empresas y funcionarios, que yacen en el corazón del desarrollo económico. El reconocimiento de que las instituciones son claves para el crecimiento económico y la distribución de los recursos se refleja no sólo en los análisis que hacen los eruditos de los convenios como los derechos de propiedad, la microfinanciación, las asociaciones empresariales y las agencias públicas sino también en el informe de las agencias de desarrollo acerca del hecho de que los profesionales se concentran menos en los estados en apremio para evitar intervenir en los mercados y más en la creación de instituciones pro mercado.²

Pero declara que “los asuntos institucionales” a menudo dan lugar a dos preguntas importantes: 1) ¿Qué tipos de instituciones contribuyen a qué clases de desarrollo? 2) ¿De dónde provienen las “buenas” instituciones, es decir, aquéllas que facilitan resultados eficientes y equitativos, y por qué evolucionan de la forma en que lo hacen? Quienes colaboraron en el presente volumen se concentran en la segunda pregunta: los orígenes y la evolución institucional.³ Se les pidió que

explicaran el surgimiento y/o la evolución de una institución o un grupo de instituciones, y solicitó que lo hicieran en base al argumento de que la innovación institucional requiere de “tiempos difíciles” durante los cuales los líderes se consideran altamente vulnerables a las presiones internas y a las amenazas externas, pero carentes de los medios para enfrentar tales presiones.

Los siguientes capítulos por lo general apoyan este argumento de “vulnerabilidad sistémica” en el sentido de que varios tipos de crisis preceden y estimulan los cambios institucionales en cuestión. Sin embargo, los análisis también indican la necesidad de modificar y enriquecer el argumento de la vulnerabilidad de varias maneras. Este capítulo analiza las contribuciones al libro de la siguiente manera:

La Sección 2 describe el argumento de la vulnerabilidad y lo sitúa dentro de varias categorías de explicaciones de los orígenes institucionales.

La Sección 3 analiza los problemas empíricos que se tratan en los capítulos de este libro y evalúa las conclusiones de los autores en base al argumento de la vulnerabilidad.

La Sección 4 resume algunas de las lecciones claves que deben delinearse e identifica los caminos a seguir para continuar investigando.

2. Enfoques sobre el origen y la evolución institucional

Explicar la variación institucional en el mundo industrializado se ha convertido en el punto central de los eruditos, en especial al buscar comprender por qué las economías de mercado desarrolladas varían en su organización, y si la diversidad nacional es posible frente a las fuerzas de la globalización.⁴ El problema es tan importante o más en el mundo en desarrollo donde las fallas de mercado son penetrantes y la innovación institucional es más que esencial, y donde los estados menos industrializados enfrentan presiones hacia la convergencia al menos tan fuertes como aquéllas en el mundo industrializado.⁵ De hecho encontramos numerosos ejemplos incomprensibles de fortaleza e innovación institucional en los países en desarrollo. Tal es el caso de Botswana donde a diferencia de la mayor parte de África, los derechos de propiedad y las agencias públicas ayudaron al país a alcanzar algunos de los índices de crecimiento más altos en el mundo.⁶ En el

sudeste de Asia, las agencias de logística macroeconómica y agrícolas ayudaron al país a obtener índices de crecimiento en la salud y la autosuficiencia en el cultivo del arroz desde fines de la década del 60 hasta la década del 80; pero en Indonesia “comenzaron los problemas” a fines de la década del 90.⁷ En Latinoamérica, la Fundación Chile, una institución público-privada ha sido sumamente exitosa como fuente de transferencia de tecnología, innovación y nueva incubación de empresas en el negocio agrícola, los recursos marinos y la industria forestal de Chile.⁸

¿Cómo podríamos explicar dicha variación? Se les pidió a quienes colaboraron en este volumen que confrontaran una explicación que surge de dos hipótesis 1) las instituciones son mayormente producto de acciones por parte de líderes políticos; y 2) es por lo tanto necesario especificar las presiones y oportunidades que enfrentan estos líderes. La versión estricta de este argumento de vulnerabilidad sistémica es que la creación o evolución de instituciones eficientes sólo ocurre cuando los líderes políticos confrontan el descontento popular y las amenazas externas pero carecen de recursos para tratar estos problemas.⁹ En estas condiciones, la innovación institucional ayuda a generar los recursos necesarios.

Este argumento combina elementos de dos de las más destacadas descripciones de los orígenes y cambios institucionales: el enfoque funcionalista y de la eficiencia, y el enfoque de la distribución del poder.¹⁰ En la descripción funcionalista, las instituciones surgen para resolver los problemas de la acción colectiva. Son mecanismos a través de los cuales las partes interdependientes obtienen resultados eficientes. Esto es compatible con la opinión de la vulnerabilidad que considera a la innovación institucional como una respuesta a los tiempos difíciles basada en la eficiencia. Sin embargo, el argumento de la vulnerabilidad pone de relieve el hecho de que los líderes políticos estimulan a las instituciones a apuntalar sus propias posiciones amenazadas. En este sentido, el argumento es compatible con una perspectiva de poder de acuerdo con la cual las instituciones son inherentemente distributivas y son el producto de luchas políticas. El argumento de la vulnerabilidad sale de estas dos perspectivas al postular las condiciones en las que la eficiencia tiene sentido en términos de poder. Dicho de otra manera, el argumento pone de relieve las condiciones en las que la “buena economía lleva a la buena política”. El argumento de la vulnerabilidad es, sin embargo, silencioso con relación a otros dos grupos de explicaciones. Uno pone el acento en el impacto de las variables culturales como las normas y las redes. El

otro pone énfasis en una dinámica más histórica y trayectoria dependiente: la idea de que una vez establecida una institución los costos de cambiarla son altos.¹¹ Además, existen variantes de la dependencia de la trayectoria que explican los procesos que “canalizan pero no impiden el cambio institucional”.¹²

Entonces, ¿Qué dicen quienes colaboraron en este volumen acerca de la utilidad del enfoque de la vulnerabilidad? ¿Hasta qué punto estos análisis sugieren una versión modificada de este enfoque, una que toma en consideración los factores culturales y/o históricos?

3. Consideraciones sobre los argumentos

Al poner énfasis en el impacto de las crisis sobre la innovación institucional, las contribuciones de Schneider, Silva, y Doner y Ramsay brindan un respaldo importante al argumento de la vulnerabilidad al mismo tiempo en que también sugieren algunos requisitos útiles. Ben Schneider busca comprender las condiciones en las que asociaciones empresariales fuertes, es decir institucionalizadas y abarcativas surgieron en algunos países latinoamericanos y no en otros. Schneider descubre que la causa inmediata de la fortaleza asociativa es el respaldo del Estado. Pero al llevar la cadena causal un paso más adelante, descubre que este respaldo del Estado es en sí mismo producto de la crisis económica y política. Al demostrar la vulnerabilidad de los actores del Estado, las crisis llevan a los líderes a fortalecer y a confiar en las asociaciones para las funciones claves. Pero Schneider también sugiere la base para una comprensión más matizada del impacto de la vulnerabilidad. Subraya la importancia de examinar las consecuencias de las crisis parciales o segmentadas. Explora una serie de formas en las que los actores del Estado fomentan las asociaciones empresariales y muestra los mecanismos de dependencia de la trayectoria indicando cómo las asociaciones una vez establecidas pueden persistir no por inercia sino transformándolas para cumplir nuevas funciones.

Eduardo Silva explora los cambios importantes en la política y en las relaciones entre las empresas y el Estado en Chile durante la década del 80. El cambio en la política implicó un movimiento desde un conjunto de políticas económicas neoliberales radicales que ponían énfasis en la estabilización, la liberalización y la desregulación a un modelo más pragmático que incluía, por ejemplo, políticas sectoriales, el fomento de la exportación y políticas monetarias más reflacionarias.

Este cambio en la política tuvo un importante corolario institucional, a saber, un movimiento desde un Estado que actuaba como un actor relativamente autónomo personalista y cerrado, al surgimiento de un proceso de políticas más inclusivas en el que los sectores más amplios de los negocios tenían acceso a la formulación de políticas. Este sistema más institucionalizado de relaciones entre capital y Estado, similar al concepto de “autonomía incorporada” de Peter Evans,¹³ surgió como parte de la reacción del régimen de Pinochet a la crisis económica de principios de los 80. El análisis de Silva, con el énfasis puesto en el papel cada vez mayor de las asociaciones empresariales se ajusta a la dinámica que describe Schneider. Pero el énfasis de Silva en las coaliciones internas pone de relieve la importancia de los mecanismos políticos en formas que son compatibles con, pero mejor detalladas que, el argumento de la vulnerabilidad. Específicamente, Silva describe las formas en que la crisis de la deuda a principios de los 80 no sólo “desgarró la coalición capitalista” que respaldaba las políticas anteriores sino que también generó una movilización popular masiva y el crecimiento de una coalición empresarial más amplia conducida por las asociaciones.

Por último, Doner y Ramsay buscan explicar el sorprendente contraste entre las industrias azucareras de Brasil y de las Filipinas. ¿Cómo la industria de las Filipinas cayó en el estancamiento en el período de la post guerra desde su condición de uno de los productores de azúcar más eficientes y avanzados desde el punto de vista tecnológico en la década del 30? ¿Cómo Brasil, por otro lado, surgió para convertirse en uno de los más grandes y eficientes productores de azúcar así como también de etanol? En un nivel, la respuesta radica en los convenios institucionales de cada industria. Mientras que el clientelismo ineficiente, en realidad el cronismo, imperaba en las Filipinas, la industria azucarera de Brasil creció bajo un conjunto de convenios eficientes y cuasi corporativos. Estas instituciones contrastantes reflejaron a su vez muy diferentes formas de presiones sobre los líderes autoritarios en cada país. Dicho más sencillamente, lazos económicos y de seguridad duraderos con los Estados Unidos, conjuntamente con la presión popular localizada, redujo las presiones sobre las élites de las Filipinas, en especial el Presidente Ferdinando Marcos, para promover una mayor eficiencia en la producción y en la distribución del azúcar. Contrariamente, los militares brasileros enfrentaron una serie de amenazas al crecimiento económico tan crucial en su propia legitimidad. Las subas en el precio del petróleo en la década del 70 fueron la amenaza más importante. Mejorar la

industria azucarera, incluyendo la producción de etanol, constituyó un mecanismo importante para reducir la dependencia del petróleo y ganar las divisas extranjeras requeridas. Vale la pena aclarar, sin embargo, que las fortalezas institucionales de Brasil en el azúcar no fueron necesariamente características de otras industrias. En realidad, si bien el capítulo de Doner y Ramsay brinda respaldo a la hipótesis de la vulnerabilidad, también destaca el potencial para variantes más específicas de un sector dentro de los sistemas nacionales.

El análisis del desarrollo del sector privado en China realizado por Kellee Tsai nos aleja aún más del énfasis en los distintos factores de vulnerabilidad y nos conduce a una apreciación de la dinámica a la que sólo se alude en los otros capítulos. Una es la importancia de las “iniciativas *bottom-up*”. Mientras que el argumento de la vulnerabilidad pone énfasis en el papel de los líderes nacionales, Tsai describe un proceso *bottom-up* de tres pasos en el que 1) las empresas administradas por y propiedad de particulares surgen disfrazadas como empresas colectivas; 2) estas empresas atrajeron a miembros del Partido a actividades empresariales y alentaron la integración formal de capitalistas dentro del Partido Comunista Chino; y 3) esta afluencia de miembros empresariales preparó el terreno para las modificaciones en la Constitución China que reconocían la existencia y el papel del sector privado. Otra característica importante del análisis de Tsai es su énfasis en las maneras en que los convenios informales (“estrategias” para evitar restricciones formales) motivó a los líderes políticos a modificar las instituciones formales originales. En este sentido, el análisis de Tsai es compatible con una variante de la dependencia de la trayectoria en la que los convenios existentes evolucionan al transformarlos para nuevas funciones y/o adoptando nuevos estratos de funciones. No obstante, una tercera característica importante es su explicación de los propios convenios informales. Antes que instituciones primordiales son respuestas relativamente funcionales a problemas locales. Pero existe también un tema político distributivo claro en los argumentos de Tsai. Estos convenios informales eficientes surgen sólo en condiciones políticas particulares: cuando existe incoherencia entre los convenios formales e intereses superpuestos entre los ciudadanos y los funcionarios locales. Por último Tsai retorna al núcleo del argumento de la vulnerabilidad al plantear la pregunta de la “alta política” acerca de si los líderes políticos ayudarán a transformar las instituciones informales adaptivas locales en una reforma institucional más formal, y cuándo.

Los capítulos de Monreal, Pantojas y Serbin se alejan de las instituciones estrictamente económicas como las empresas comerciales, las asociaciones empresariales y las relaciones entre las empresas y el gobierno para tratar el desarrollo urbano, la educación y la cooperación regional. Sin embargo, cada uno también hace eco de temas que aparecen en otros capítulos. El punto central de Monreal es el esfuerzo más exitoso de Cuba en el desarrollo local: la transformación del Centro Histórico de La Habana (La Vieja Habana). En un primer momento, Monreal describe los mecanismos institucionales, incluyendo las nuevas redes compactas de planificadores innovadores y habitantes locales, a través de las cuales se produjo el desarrollo. Luego busca explicar este éxito y plantea la pregunta de si la experiencia puede reproducirse en otro lugar de Cuba. La explicación de Monreal para la iniciativa y su éxito refleja las condiciones de vulnerabilidad, a saber, una serie de problemas de los cuales el más serio fue la profunda crisis del país a principios de los 90 después de la desaparición de la Unión Soviética. Pero esto está lejos de ser una simple historia de “respuesta a la crisis”. En vez, Monreal repite el énfasis de Tsai en los “estratos” institucionales al describir las formas en que la innovación de los años 90 se basó en cambios anteriores. También confirma la importancia de las iniciativas locales y los vínculos entre los intereses locales y los actores no locales claves, en este caso el Consejo de Estado. Pero el análisis de Monreal se aparta del de Tsai en un área crucial: mientras que en China las élites adoptaron e institucionalizaron las iniciativas locales a nivel nacional, Monreal es profundamente escéptico respecto de la posibilidad de reproducir el “modelo” de la Vieja Habana en otro lugar de Cuba.

En la exposición de Emilio Pantojas sobre la creación y evolución de la Universidad de Puerto Rico (UPR), el poder y la cultura cobran más importancia que la vulnerabilidad. Dicho en forma más directa, Pantojas afirma que la UPR surgió en un principio de un “proyecto cultural de americanización”. Su declaración es especialmente útil al subrayar la naturaleza ambiguamente conflictiva de este proyecto. Si bien la UPR fue claramente diseñada para favorecer los objetivos coloniales de asimilación cultural de los Estados Unidos, su componente tecnocrático también respondió a las aspiraciones de la élite de Puerto Rico de obtener una educación superior. El resultado fue la “participación aunque conflictiva” de la élite local. Pero mientras que es cierto que la vulnerabilidad, en el sentido de amenazas crecientes y recursos débiles, no es evidente en la historia de la UPR antes de la guerra, es la ausencia misma de dichas condiciones la que ayuda

a explicar la frecuencia de un proyecto de asimilación cultural. En realidad, Pantojas también identifica más presiones basadas en la eficiencia que explican la evolución de la UPR después de la Segunda Guerra Mundial. Con el creciente interés de los Estados Unidos en la autonomía lejos de la producción de azúcar y dirigido a la industrialización impulsada por las exportaciones, se reorganizó la UPR para incluir un Centro de Investigaciones Sociales y una Escuela de Administración Pública. Este giro tecnocrático también incluyó la creación de la Compañía de Desarrollo Industrial de Puerto Rico. En suma, Pantojas describe un proceso de desarrollo institucional caracterizado en un principio por un proyecto cultural influenciado políticamente y con posterioridad por una mayor atención a los asuntos de eficiencia de un poder imperial expuesto a las presiones de descolonización.

Finalmente, el análisis de Andrés Serbin sobre la Asociación de Estados del Caribe (AEC) subraya los desafíos de la acción colectiva en la creación de una institución en condiciones relativamente permisivas. Establecida en 1994, la AEC tuvo como objetivo maximizar el comercio intraregional, mejorar el poder negociador de la región, y forjar una identidad regional a través de una cooperación más profunda. Estos eran objetivos bien definidos; en realidad, su alcance y ambición reflejaban el contexto permisivo en el que se adoptaron: la Guerra Fría había terminado, y la globalización parecía empujar a los países de la región a acuerdos sobre la necesidad de una mayor interdependencia y margen de negociación frente al resto del mundo. Pero la presión para alcanzar estos objetivos, nunca fue tan grande en primer lugar, en realidad disminuyó en la siguiente década. Los países miembro se vieron separados no simplemente por peleas por lo que ellos creían les pertenecía, estructuras organizativas débiles, y opiniones sobre el papel de los Estados Unidos sino también por oportunidades y coacciones externas. Factores como los acuerdos de librecomercio, los vínculos bilaterales, y las oportunidades de liderazgo de Venezuela con base en el petróleo impulsaron a la organización a centrarse en temas más estrechamente funcionalistas como los desastres naturales y el turismo. Pero el progreso incluso en estos temas ha sido modesto en presencia de opciones externas, aún si estas opciones llevan consigo sus propios riesgos.

4. Conclusiones

Los análisis en este libro proporcionan fuerte evidencia de que la vulnerabilidad, en la forma de crisis percibidas por los líderes políticos, es una condición necesaria para explicar el surgimiento de las fortalezas institucionales o el movimiento hacia estas. Pero los análisis también demuestran la necesidad de moderar la versión estricta del argumento de la vulnerabilidad. En primer lugar, la vulnerabilidad es a menudo una cuestión de grado; las crisis, como señala Schneider, pueden ser parciales o segmentadas. En segundo lugar y relacionado con el primer punto, la vulnerabilidad puede traer como resultado cambios específicos en un sector, como en la industria azucarera en Brasil, o reformas específicas en un lugar, como en la Vieja Habana. En tercer lugar, las lógicas funcionales y distributivas de las presiones de la vulnerabilidad pueden no ser suficientes para explicar la evolución institucional. Las crisis pueden no traer como resultado la creación de nuevas instituciones sino la transformación o la estratificación de nuevas funciones a los convenios existentes. En cuarto lugar, si bien el respaldo de los máximos líderes es necesario para el cambio institucional, a menudo no es suficiente. Ya que como se ve en los análisis de Tsai de las reformas en China, el cambio puede surgir de los esfuerzos *bottom-up* para navegar las restricciones formales por medio de la creación de convenios informales.

Los capítulos también dejan abiertas al menos dos preguntas importantes a futuras investigaciones. Una es si vulnerabilidades similares traen como resultado innovaciones institucionales similares. Por ejemplo, ¿Todos los líderes latinoamericanos respondieron frente a las crisis promoviendo las asociaciones empresariales, y de la misma manera?¹⁴ En la medida en que no lo hicieron, ¿La variación en las respuestas refleja restricciones políticas más inminentes, como la cantidad de “jugadores con veto”, es decir, actores con la autoridad y el deseo de obstruir el cambio político?¹⁵ O, como sugiere el trabajo de Judith Tender sobre el nordeste de Brasil y el de Gerry McDermott sobre la industria vitivinícola en Argentina, ¿Tal variación refleja las maneras en que la competencia política entre élites “sensibilizó” a diferentes líderes políticos a las crisis?¹⁶ Una segunda pregunta y relacionada con la primera tiene que ver con el potencial para la difusión de las innovaciones institucionales: ¿Qué tipos específicos de condiciones influyen, por ejemplo, en si la renovación exitosa de la Vieja Habana puede repetirse en otro lugar de Cuba? ¿Por qué las innovaciones institucionales en el azúcar brasileiro no se extendie-

ron a la industria del café en ese país? ¿Por qué, por otra parte, los líderes chinos adoptaron y difundieron las adaptaciones informales del nivel local?

Responder estas preguntas y otras relacionadas requiere de investigación comparativa. La importancia de dicho análisis está en aumento. En lo que respecta a la teoría, los eruditos están comenzando a abordar la sorprendente variación en los convenios y capacidades institucionales a lo largo del mundo en desarrollo. En lo que respecta a las políticas, los países están enfrentando presiones cada vez mayores (de rivales y consumidores en medios económicos externos más competitivos y de intereses internos que presionan por reformas) para conseguir la innovación institucional.

Notas

1. Hoff and Stiglitz (2001:389).
2. En Clague (1997) se encuentran análisis eruditos útiles; y Harriss, Hunter y Lewis (1995). Ejemplos de las posiciones del Banco Mundial son “Institutions Matter: Beyond the Washington Consensus (Burki y Perry 1998); “Governance Matters (Banco Mundial 2006).
3. Sobre la primera cuestión o “la virtud de los aptos” entre las instituciones y los diferentes niveles de desarrollo, ver Doner (2007); y Pritchett y Woolcock (2004).
4. Ver por ejemplo Berger y Dore (1996); Hall y Soskice (2000); North (1990); Thelen (2003); y Steinmo y otros (1992).
5. Ver por ejemplo Weiss (2003).
6. Acemoglu, Johnson and Robinson (2003).
7. Temple (2003).
8. Carmona (2004).
9. Doner, Ritchie and Slater (2007).
10. Thelen (2001).
11. Esta definición se basa en Levi (1997).

13. Evans (1995).
14. Para una primera disertación sobre este tema, ver Schneider 2004, págs. 30-31.12.
15. Tsebellis (1995).
16. Tender (1997); McDermott (2006).

Bibliografía

- Berger, Suanne y Ronald Dore (1996). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Birdsall, Nancy (2000). "Building a Market Friendly Middle Class". Observaciones, Conferencia Anual del Banco Mundial sobre las Economías del Desarrollo. Washington D.C., 18 de abril.
- Carmona, Macarena (2004). "Fundación Chile: Creating Innovative Enterprises", Babson College Institute for Latin American Studies – BAB089 (Harvard Business School).
- Doner, Richard F, Bryan Ritchie y Dan Slater (2005). "Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective" *International Organization*. (Marzo).
- _____ con Ansil Ramsay (2007). *The Politics of Uneven Development: Thai Economic Growth in Comparative Perspective*. Sin publicar.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter y David Soskice (2000). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Nueva York: Oxford University Press.
- Levi, Margaret (1997). "A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis". En las ediciones de Mark Lichbach y Alan Zuckerman *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Nueva York: Cambridge University Press, págs. 19-41.

- McDermott, Gerry (próximo) (2007). "Institutional Renovation and Economic Upgrading: Lessons from the Argentine Wine Industry" *Politics and Society*.
- North, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schneider, Ben Ross (2004). *Business Politics and the State in Twentieth Century Latin America* Nueva York: Cambridge University Press.
- Steinmo, S., K. Thelen, y E. Longstretch (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Thelen, Kathe (2003). "How Institutions Evolve: Insights from comparative Historical Analysis. En las ediciones de James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Nueva York: Cambridge University Press, págs. 208-240.
- Tsebelis, George (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3.
- Weiss, Linda, ed. (2003). *Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana: Apuntes sobre un caso de escalamiento institucional

Pedro Monreal González

El desarrollo local —descentralizado y parcialmente autónomo— es un concepto relativamente inédito en Cuba. La experimentación en ese terreno ha sido escasa, heterogénea y por lo general decepcionante. El declive económico y social de unas localidades (p. ej. las zonas azucareras) o el ascenso de otras (p. ej. los nuevos “polos” turísticos) han sido más el resultado de fuerzas “exógenas” (p. ej. dinámicas globales o decisiones estatales centralizadas) que de la acción de instituciones locales. En medio de esa relativa aridez de desarrollo local autóctono, viable y exitoso se destaca, como la más notable excepción, el caso del Centro Histórico de La Habana Vieja.¹

A pesar de no estar disponible toda la información necesaria para realizar una comparación rigurosa con otros casos recientes de desarrollo local en Cuba, la evidencia recopilada sugiere que el Centro Histórico de La Habana Vieja (con una población de aproximadamente 70 mil personas distribuidas en 2,14 km²) es la única localidad urbana de Cuba, con alta densidad poblacional, que ha podido “reinventarse” de manera exitosa después de la profunda crisis por la que atravesó el país en la primera mitad de los noventa, a raíz de la desaparición del comunismo en Europa y de su negativo impacto en la economía cubana (Oficina del Historiador, 1998). La revitalización del Centro Histórico ha sido multidimensional y abarca la recuperación del patrimonio cultural (tangible e intangible), la mejora de las condiciones habitacionales de la población, la renovación de la infraestructura urbana, la ampliación de los servicios sociales y comunitarios, la creación de nuevos empleos y fuentes de ingresos, el establecimiento de capacidades técnicas y administrativas locales de muy alto nivel, la

activa participación de la población en los procesos sociales del territorio, y la consolidación de una identidad propia del territorio, asentada en valores y tradiciones pero que fundamentalmente refleja el auto-reconocimiento del avance de las recientes transformaciones.

Lo anterior no significa en modo alguno que el Centro Histórico sea una localidad libre de problemas. En realidad se trata de una transformación en proceso en la que los éxitos coexisten con las dificultades e insuficiencias, y donde todavía queda un largo trecho por recorrer en materia de desarrollo. Las condiciones de vida local distan de ser adecuadas y el proceso de rehabilitación física y social avanza, pero en medio de los constantes retos que se derivan de la existencia de la planta urbana más antigua del país, desatendida durante décadas, en la que tradicionalmente vivió una población de bajos ingresos y donde existían núcleos de marginalidad social. Sin embargo, ha sido verdaderamente notable el rápido avance relativo del Centro Histórico, tanto en comparación con su propia situación anterior como en relación con otras localidades que no han logrado avanzar o que han retrocedido, a pesar de haber contado —quince años atrás— con puntos de partida relativamente mejores.

En realidad, lo ocurrido en el Centro Histórico de La Habana Vieja es el mayor y el más exitoso experimento de desarrollo local emprendido en la Cuba contemporánea y por tanto va mucho más allá que la simple restauración del patrimonio cultural. De hecho, ha colocado al Centro Histórico de la capital en la condición de territorio líder del posible avance del país hacia el desarrollo. El Centro Histórico es hoy una de las localidades de Cuba que cuenta con condiciones más favorables para afianzar territorialmente un soporte económico de actividades dinámicas, diversificadas, y mutuamente reforzadas, asentadas en la utilización intensiva del conocimiento (Monreal, Pedro y Julio Carranza, 2003).

Surgen entonces al menos dos preguntas relevantes. Primero, ¿Qué explica el éxito excepcional de ese programa de desarrollo local autóctono y descentralizado?; en segundo lugar, ¿Pudiera reproducirse esa experiencia en otras localidades del país?

El presente trabajo trata de contribuir al esclarecimiento de esas preguntas haciendo énfasis en los factores institucionales, que aunque ciertamente han ocupado un lugar en las explicaciones ofrecidas hasta hoy acerca de la experiencia transformadora del Centro Histórico requieren todavía de análisis más profundos. El tema ha

sido abordado en este trabajo a partir de cuatro premisas básicas: primero, que la matriz institucional proporcionada por la Oficina del Historiador (sus organizaciones, normativas y reglas; las propias y las inducidas) han sido el factor más importante en el desarrollo local exitoso del Centro Histórico; segundo, que el desarrollo institucional local promovido por la Oficina del Historiador alcanzó un nivel cualitativamente superior a partir del establecimiento del Plan Maestro de Revitalización Integral de La Habana Vieja, hacia mediados de la década de los noventa, instituyéndose a partir de entonces un soporte institucional descentralizado y propio, especialmente diseñado para la promoción del desarrollo local; tercero, que la institucionalidad antes mencionada ha sido principalmente el resultado de factores cuya acción se ubica a nivel de la “sociedad territorial” del Centro Histórico aún cuando también hayan intervenido actores no locales; y cuarto, que el desarrollo institucional alcanzado —que ha probado ser pertinente para los retos que debe resolver— no ha sido el resultado de una reflexión sosegada ni de un diseño preconcebido “desde arriba”, sino que muy por el contrario ha sido el resultado de acciones deliberadas, en alto grado originadas en la iniciativa de los actores locales, que estuvieron motivadas por ciertas percepciones estratégicas pero sobre todo por apremiantes necesidades concretas y por presiones particulares, que mayormente revistieron forma de crisis, a veces sucesivas, en ocasiones simultáneas.

Resulta escasa la disponibilidad de investigaciones realizadas en Cuba, desde la perspectiva institucional, sobre el tema de las transformaciones del Centro Histórico por lo que la investigación realizada para la preparación de este trabajo se apoya fundamentalmente en la experiencia práctica del autor como colaborador del Plan Maestro de Revitalización Integral de La Habana Vieja, desde 1995. Más que conclusiones categóricas lo que se intenta ofrecer son hipótesis de trabajo que permitan continuar avanzando en la indagación sobre el tema.

Este trabajo ha sido organizado en tres secciones. El primer apartado ofrece una visión general acerca de los orígenes y el proceso de transformación institucional experimentado por la Oficina del Historiador, con énfasis en los cambios que, desde principios de los ochenta, modificaron progresivamente sus funciones, carácter y estructura hasta convertirla en un tramado institucional especializado en la promoción del desarrollo local. La segunda sección examina las principales acciones realizadas por la Oficina del Historiador, particularmente por el Plan Maestro de Revitalización Integral de

La Habana Vieja en el terreno de la reestructuración de la “sociedad territorial” sobre la que ha actuado. Finalmente, se identifican —a manera de conclusiones— una serie de proposiciones relativas al papel que diversas crisis desempeñaron en las transformaciones institucionales examinadas, así como acerca de la posibilidad de replicar el modelo institucional a los efectos de promover el desarrollo local de otros territorios del país.

La Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana: Del mecenazgo cultural a la promoción del desarrollo local sostenible

Con el paso de los años, la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana se ha convertido, en la práctica, en la corporación pública local más poderosa de Cuba.² De hecho, es la única corporación pública local importante del país. Pero no siempre fue así y paradójicamente tampoco ese es el estatus legal que se le reconoce en la actualidad.

Fue fundada en 1938 como un organismo autónomo municipal que daría continuidad al trabajo del Historiador de la Ciudad (posición pública creada en 1925) con el propósito de salvaguardar el patrimonio cubano y en especial el habanero. Su razón social declarada era la de “fomentar la cultura habanera e impulsar y ayudar el aumento de la nacional y la americana dando a su actuación carácter y proyección eminentemente populares” (Oficina del Historiador, 1998: I.9).

Durante una buena parte de su existencia institucional (desde 1938 hasta 1993) la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana cumplió fundamentalmente funciones de mecenazgo patrimonial (inversión y legislación en materia de monumentos y edificaciones con valor histórico y artístico), y de promoción de actividades científicas y culturales conexas (investigación, divulgación, organización de eventos, fomento de sociedades culturales, museos, y rescate de tradiciones populares, entre otras). Aunque siempre existió en la Oficina una voluntad de acompañar la restauración patrimonial con el desarrollo económico y social, las posibilidades reales de hacerlo fueron relativamente limitadas, incluso después de que en 1981 el Estado cubano proveyera de fondos a la Oficina para invertir en el proceso de restauración del Centro Histórico.

El cambio fundamental, desde el punto de vista legal y práctico, en las funciones de la Oficina del Historiador se produjo en 1993 cuando en virtud del Decreto-Ley 143 se le confirió a la Oficina la función de promover el desarrollo sostenible de un territorio específico denominado “Zona priorizada para la conservación”, que en general coincide con el Centro Histórico de La Habana Vieja y que ocupa aproximadamente la mitad del área correspondiente al Municipio de La Habana Vieja, uno de los quince que existen en la provincia Ciudad de La Habana. El Decreto-Ley 143 igualmente modificó el status legal de la Oficina del Historiador, que desde entonces pasó a subordinarse directamente al Consejo de Estado de la República de Cuba, dejando de ser una institución supeditada al Gobierno Provincial de la Ciudad de La Habana (Oficina del Historiador, 1998: I.9-10).

En realidad, la transformación radical de la Oficina del Historiador consistió en un proceso relativamente dilatado en el tiempo que tuvo dos fases bien definidas:

- *Fase de adjudicación de facultades “inversionistas”* (1981- 1993): Habilitación de la Oficina del Historiador como institución encargada de la financiación destinada a los planes de restauración del Centro Histórico.
- *Fase de escalamiento institucional* (1993- 2007): Transformación de la Oficina en una compleja red institucional responsabilizada con la promoción del desarrollo local sostenible.

Desde una perspectiva institucional, los dos ejes relevantes de la transformación experimentada por la Oficina del Historiador fueron el alcance de sus funciones y la disponibilidad de recursos para financiar sus objetivos de trabajo.

Durante la primera fase, la Oficina continuó cumpliendo, en lo fundamental, funciones de mecenazgo cultural (rescate patrimonial) pero se produjo una modificación radical en la disponibilidad y en el origen de los recursos. Por una parte, se incrementaron sustancialmente los recursos financieros disponibles para la restauración del patrimonio arquitectónico y por la otra, los recursos transferidos se originaron en el Consejo de Estado, una institución directamente relacionada con el presidente del país. Por tal razón, aunque durante esa primera fase la Oficina del Historiador continuó formalmente supeditada al Gobierno Provincial de Ciudad de La Habana, en la práctica existió una dualidad en cuanto a su subordinación institucional, aunque el

nexo más importante fue la relación de la Oficina del Historiador con el Consejo de Estado. También fue muy importante la decisión de la UNESCO de declarar el Centro Histórico de La Habana y su sistema de fortificaciones como Patrimonio Mundial, en diciembre de 1982. Ese hecho, sin dudas contribuyó a elevar notablemente la visibilidad y el prestigio de la Oficina, tanto a nivel nacional como internacional y consecuentemente amplió el margen de negociación de la Oficina *vis a vis* otras instituciones nacionales y del exterior.

Los planes de restauración fueron agrupados por quinquenio y la asignación estatal de fondos fue de 11 millones 700 mil pesos para el período 1981-1985, ejecutándose 25 obras, y de 30 millones de pesos para el siguiente quinquenio 1986-1990, en que se realizaron 36 obras (Oficina del Historiador, 2007c). Esa situación contrastó muy favorablemente con los veinte años precedentes (1961- 1980) en los que solamente se efectuaron 9 intervenciones restauradoras en el Centro Histórico (Oficina del Historiador, 2007d).

Mirado retrospectivamente, puede comprenderse que durante esa primera fase de adjudicación de facultades inversionistas se gestó paulatinamente un inevitable cambio institucional que cada vez se hacía más necesario pues, por una parte, la restauración patrimonial en gran escala exigía la existencia de un planeamiento social integral a nivel local y por la otra, la Oficina del Historiador se convirtió —gracias a su relación especial con el Consejo de Estado— en una entidad mejor dotada y con mayor influencia (en materia legislativa y de movilización de la cooperación internacional) en comparación con las dos instancias de gobierno a las que formalmente debía supeditarse: el Gobierno Municipal de La Habana Vieja y el Gobierno Provincial de Ciudad de La Habana.

Desde esa perspectiva, era solamente una cuestión de tiempo el advenimiento de una segunda fase, en la que se produjera un escalamiento institucional, pero la nueva fase no sobrevino automáticamente ni fue simplemente el efecto de la percepción de la necesidad lógica del cambio sino que fue principalmente el resultado de la profunda crisis económica que ocurrió en Cuba a principios de los noventa, luego de la desaparición de la URSS. Las inevitables afectaciones presupuestarias del país crearon presiones en cuanto a la necesidad de encontrar nuevas fuentes de recursos para continuar las labores de rescate patrimonial en el Centro Histórico, pero adicionalmente la severidad del impacto de la crisis en una de las localidades más

empobrecidas del país dio una mayor relevancia a la noción de una “revitalización integral” que incluyera lo patrimonial, lo económico, lo social, lo institucional y lo espiritual. Sin dudas, resultó crucial la acción de un actor no local —el Consejo de Estado— para el escalamiento institucional que se produjo en la Oficina del Historiador a partir de 1993, pues fue directamente esa instancia superior del Estado cubano la que adoptó las disposiciones que, de manera excepcional, modificaron el acento de las funciones de la Oficina del Historiador hacia la promoción del desarrollo sostenible local, así como del entorno regulatorio que le permitiría a la Oficina dotarse, en gran cuantía, de los recursos que necesitaba para el cumplimiento de sus funciones.

No obstante, lo que resultó crucial fue la capacidad de gestión de la propia Oficina del Historiador para lograr que el gobierno cubano le adjudicara con carácter extraordinario, en cuestión de unos pocos meses, el conjunto de instrumentos legales que la convirtió en la práctica en la única corporación pública local especialmente establecida para promover, de manera integral y descentralizada, el desarrollo sostenible en un área urbana. Esa capacidad de influencia estuvo indudablemente relacionada con las peculiaridades del liderazgo de la Oficina, especialmente con las cualidades excepcionales de su principal dirigente, el Dr. Eusebio Leal, pero sobre todo se apoyó en los éxitos concretos y en la eficaz divulgación de los resultados obtenidos durante la primera fase de adjudicación de facultades “inversionistas”. Más importante aún fue el hecho de que durante esos años la Oficina del Historiador creó un equipo profesional competente que, a partir de una íntima relación con la población local, permitió dotar a la Oficina de una perspectiva muy particular respecto a esquemas participativos del desarrollo local (Valcarcel, Celene y Nelys García 1995).

El escalamiento institucional de la Oficina del Historiador ciertamente fue un proceso muy complejo en virtud el cual fueron expandidas y reforzadas entidades previamente existentes dentro de la Oficina (p. ej. la Dirección de Arquitectura Patrimonial), fueron establecidas nuevas entidades (p. ej. el Plan Maestro de Revitalización Integral de La Habana Vieja y la empresa Habaguanex), fueron adoptados instrumentos jurídicos a nivel nacional (Acuerdo No. 2951 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros estableciendo la Zona de Alta Significación para el Turismo, y la Resolución No. 1/94 del Ministerio de Finanzas y Precios decretando la obligación de las entidades

enclavadas en el Centro Histórico a contribuir con el financiamiento de los programas de la Oficina del Historiador, entre otras), y se aplicaron normativas propias de la Oficina (p. ej. las Regulaciones Urbanísticas para la Zona Priorizada para la Conservación y de Alta Prioridad para el Turismo).

Sin embargo, a nuestro juicio, el escalamiento institucional que se produjo en la Oficina del Historiador a partir de 1993 tuvo dos pilares básicos: el Decreto-Ley No. 143 que expandió, por primera vez, las funciones de la Oficina mucho más allá del mecenazgo cultural al conferirle facultades para el desarrollo local sostenible, y la creación del Plan Maestro de Revitalización Integral de La Habana Vieja —establecido en Diciembre de 1994— que sería la entidad medular que desde ese momento le permitiría a la Oficina del Historiador acometer su nueva función de promoción del desarrollo sostenible.

El Plan Maestro para la Revitalización Integral de La Habana Vieja es una entidad, subordinada a la Oficina del Historiador de la Ciudad, responsabilizada con todas las dimensiones del proceso de revitalización del Centro Histórico y se define como “un órgano de dirección metodológica y de información, de control y coordinación dedicado a fijar las pautas del desarrollo integral del Centro Histórico; una entidad de consultoría y referencia en los campos de la información y especialidades relativas a la rehabilitación física y socioeconómica, y un espacio de concertación para los actores que ejercen influencia sobre ella” (Oficina del Historiador, 1998: IV.2). Su trabajo es de carácter multidisciplinario y concibe la participación de los ciudadanos y de las entidades del territorio como un instrumento de gestión efectivo de los planes y programas de desarrollo local.

Las principales funciones del Plan Maestro han sido identificadas de la siguiente manera:

- Elaborar el Plan de Desarrollo Integral.
- Estudiar la problemática del Centro Histórico a diversas escalas.
- Caracterizar, diagnosticar y estructurar el territorio.
- Señalar las políticas para la salvaguarda y el desarrollo de la zona y sus moradores.

- Dictar las estrategias y acciones más convenientes para la recuperación y el desarrollo del Centro Histórico.
- Asumir la potestad legislativa que con relación al territorio tiene reconocida la Oficina.
- Controlar toda acción que se lleve a cabo en el territorio, tanto constructiva como de uso de suelo.
- Concertar el proceso inversionista a partir de los diversos programas de desarrollo.
- Brindar información, consultoría y asesoría.
- Dar a conocer la labor restauradora.
- Ejecutar proyectos socioeconómicos.
- Actuar como centro de concertación interna y externa de la labor socioeconómica y urbana (Oficina del Historiador, 2007a).

El Plan de Desarrollo Integral, la primera de las funciones del Plan Maestro, provee las políticas y estrategias, así como los instrumentos regulatorios que hacen posible avanzar en el proceso de rehabilitación física, económica y social de La Habana Vieja. El Plan de Desarrollo Integral se ha conducido a partir de cuatro principios fundamentales, que expresan intereses que indudablemente tienen un alcance nacional pero que sobre todo reflejan intereses locales claramente articulados y que son bien defendidos por el entramado institucional creado:

- Proteger el patrimonio heredado, rehabilitando el territorio a través de un Plan integral y continuo, que garantice enfrentar los peligros a que está expuesto y que concilie la conservación de sus valores culturales con las necesidades de desarrollo socioeconómico.
- Conservar el carácter residencial del Centro Histórico, garantizando la permanencia de la población residente según los parámetros de habitabilidad, densidades y calidad de vida que resulten más apropiados.
- Dotar al territorio de una infraestructura técnica y de servicios que asegure su funcionamiento, en correspondencia con las necesidades contemporáneas.
- Lograr el desarrollo integral autofinanciado que haga recuperable y productiva la inversión en la rehabilitación del patrimonio, im-

pulsando una economía local que garantice un desarrollo sostenible (Oficina del Historiador, 2007b).

El entramado institucional creado por la Oficina del Historiador durante la fase de escalamiento institucional incluye tres grupos de entidades (Oficina del Historiador, 1998: III.2-4):

- a) Entidades garantes de la rehabilitación física (Plan Maestro, Dirección de Arquitectura Patrimonial, Dirección de Proyectos, Dirección de Viviendas, Gabinete de Arqueología, Empresa de Restauración de Monumentos, Constructora Carenas).
- b) Entidades garantes de la proyección socio-cultural (Dirección de Patrimonio Cultural, Plan Maestro, Oficina de Asuntos Humanitarios, Escuela Taller Melchor Gaspar de Jovellanos, y la Agencia Empleadora).
- c) Entidades garantes de la administración y generación de los recursos financieros (Dirección Económica, Dirección de Patrimonio Cultural, Organización Económica del Museo de la Ciudad, Grupo Negociador, empresa Habaguanex S.A., Agencia de Viajes san Cristóbal, Inmobiliaria Fénix, Inmobiliaria Aurea).

De hecho, puede observarse que con independencia del estatus formal que continúa teniendo la Oficina del Historiador, en su condición de entidad subordinada al Consejo de Estado, esa Oficina y el soporte institucional que a partir de ella se ha desarrollado desde 1993 funciona en los hechos como una institución que concibe y que promueve el desarrollo local como un proceso afincado en la dinámica de la “sociedad territorial”.

El Plan Maestro de Revitalización Integral de La Habana Vieja: Reinventando la “sociedad territorial”

Parecería que nunca sería suficiente destacar el carácter excepcional —en el contexto cubano— del proceso de desarrollo local emprendido en La Habana Vieja. Probablemente una de sus características más extraordinarias ha sido la manera en que se ha asumido la centralidad de lo territorial como unidad de análisis del planeamiento y gestión del proceso de desarrollo. Es decir, que el territorio ha sido entendido no solamente como espacio físico sino como “sociedad territorial”, como integrador versátil de empresas, actividades productivas y acti-

vidad social en general, capaz de generar por sí misma —bajo ciertas condiciones— desarrollo económico y social sostenible.

A diferencia de las concepciones predominantes en Cuba —entonces y aún actualmente— el Plan Maestro nunca concibió el desarrollo local fundamentalmente desde la óptica de un sector o de sectores (p. ej. turismo, comercio minorista o actividad inmobiliaria) que encontraban una expresión territorial. Muy por el contrario se ha considerado que lo “territorial” no es solamente una forma espacial de manifestación de lo “sectorial”, y que lo “territorial” no es un resultado residual y subordinado a la dinámica de los sectores sino que se reconoce el papel determinante que desempeña en el desarrollo del tejido social local y en la manera de hacerlo funcionar adecuadamente. El Plan Maestro ha asumido en su gestión el concepto de que el bienestar local no depende fundamentalmente de los “factores de desarrollo” (de oferta) que puedan existir en un territorio dado sino de la posibilidad de favorecer y reforzar las capacidades de innovación (económica, tecnológica, social e institucional) que surjan de las propias interacciones complejas locales entre factores de oferta y de demanda.

En ese sentido resulta interesante constatar lo ocurrido a principios de la fase de escalamiento institucional de la Oficina del Historiador, iniciada en 1993, la cual se produjo en un contexto general en el que se identificaba un sector —el turismo internacional— como la gran apuesta que debía efectuar el país. Fue entonces el momento dorado del turismo internacional que se concebía oficialmente como la “locomotora” del desarrollo nacional, y que tuvo entre sus impactos inmediatos la identificación centralizada de los territorios que serían beneficiados por la expansión de ese nuevo sector, la mayoría de los cuales eran localidades costeras que fueron transformadas en “polos turísticos” pues se trataba en lo fundamental de turismo de sol y playa. La Habana Vieja fue uno de los pocos territorios “no playeros” del país que se beneficiarían de la expansión del turismo internacional gracias a la existencia de “factores de oferta” localmente enclavados, como el patrimonio arquitectónico, que potencialmente creaban una atracción turística capaz de generar importantes rentas. De hecho, la nueva fase de escalamiento institucional de la Oficina del Historiador se produjo en ese contexto general y adoptó como premisas básicas la existencia de un potencial turístico apreciable en el Centro Histórico y la posibilidad de encauzar los recursos generados por el turismo hacia la revitalización integral de la localidad (Oficina del Historiador, 1998: IV.2).

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en otras localidades del país, uno de los aspectos distintivos de la gestión del desarrollo local en el Centro Histórico a partir de la segunda mitad de los noventa fue la consideración esencialmente instrumental de la expansión turística en el territorio. Expresado de otra manera: el turismo sería algo grande e importante en La Habana Vieja pero no sería lo único y mucho menos lo fundamental; los turistas y el capital extranjero serían bienvenidos pero nunca llegarían a convertirse en actores vigorosos del desarrollo local; el objetivo fundamental era el desarrollo local del territorio (Centro Histórico) mientras que el sector (turismo) sería simplemente uno de los medios a utilizar para tal propósito.

Los ingresos derivados del turismo y de algunas actividades relacionadas (p. ej. la gastronomía, el comercio minorista y las industrias culturales) sin duda transformaron el perfil económico del territorio y ofrecieron los recursos necesarios para emprender y asegurar la sostenibilidad de lo que hasta la fecha continúa siendo el mayor experimento de desarrollo local descentralizado acometido en Cuba, pero la vastedad de la transformación local realizada rebasa ampliamente la implantación de un nuevo sector (el turismo). Lo ocurrido en el Centro Histórico equivale a una “reinención” en gran escala de su “sociedad territorial” pues las acciones de desarrollo local han conducido, por una parte, a modificaciones en un amplio espectro de las condiciones de vida y de trabajo de la población del territorio, y por otra parte han repercutido en la calidad de las interacciones que se producen entre los propios actores que conforman esa sociedad territorial, particularmente en lo relativo a dinámicas participativas de interacción que son únicas en el país, al menos en la escala en las que se producen en el Centro Histórico.

En 1996 fue acometido un importante proyecto de rehabilitación habitacional conocido como Taller para la Revitalización Integral del Barrio de San Isidro, uno de los barrios que presentaba una situación más crítica tanto por su aspecto físico como social. Ubicado en la parte sur del Centro Histórico, algo alejado de las principales atracciones turísticas del Centro Histórico, el barrio fue seleccionado por el Plan Maestro y por Gobierno Municipal de La Habana Vieja para iniciar un experimento que requería de la participación activa de sus residentes, que habitaban 14 manzanas que ocupan 8,5 hectáreas. El Plan Maestro asignó aproximadamente un millón de dólares para el proyecto, que también contó con el apoyo de empresas vinculadas al territorio, reparándose totalmente 120 edificaciones (46% del total

del barrio) a la vez que se crearon otras facilidades para establecer y ampliar una serie de servicios sociales específicamente diseñados para la comunidad. Esa experiencia desempeñó un papel importante en el trabajo futuro del Plan Maestro y sería extendida hacia otros barrios del Centro Histórico (Oficina del Historiador, 2007a).

Además de los programas de viviendas se han realizado importantes acciones sociales como parte del Plan de Desarrollo Integral que abarcan proyectos tan disímiles como un centro médico especializado en la rehabilitación infantil, escuelas de oficios, un hospital materno, una clínica geriátrica, centros educacionales, museos, parques de diversiones, bibliotecas, salas de concierto, residencias de ancianos, casas de cultura, y la creación de aulas en los museos para los estudiantes de las escuelas del territorio, entre otras acciones.

Los datos disponibles para el período 1994-2004 evidencian el carácter sostenible y el contenido social de la experiencia del desarrollo local del Centro Histórico pues de los 250 millones de dólares generados por el aparato empresarial de la Oficina, el 60% de las ganancias se dedicaron a proyectos que continuaron rindiendo beneficios financieros para el proceso de rehabilitación mientras que el 40% se empleó directamente en proyectos sociales.³

La “nueva” Oficina del Historiador como solución particular a una crisis general: ¿Un caso de vulnerabilidad sistémica?

La transformación institucional de la Oficina del Historiador, que finalmente desembocó en el establecimiento de una entidad propia especializada en el desarrollo local sostenible (el Plan Maestro de Revitalización Integral de La Habana Vieja) fue, como ya se ha anotado anteriormente, un proceso paulatino que abarcó varios años y que estuvo determinado en alto grado por la adopción de acciones encaminadas a superar varias crisis de diverso tipo.

El proceso de cambio institucional no fue por tanto el resultado de una crisis única. Así, la primera fase de adjudicación de facultades “inversionistas” (1981- 993) respondió al intento de superación de una crisis circunscrita a las tareas específicas de preservación patrimonial que debía cumplir la Oficina del Historiador. Como se ha indicado antes, durante los veinte años precedentes (1961-1980) solamente

se efectuaron 9 intervenciones restauradoras en el Centro Histórico (Oficina del Historiador, 2007d), un ritmo ostensiblemente insuficiente. Se entendió entonces que la institución no disponía ni de los recursos ni de la jerarquía que se requerían para evitar lo que se consideró con justeza como el inminente peligro del colapso físico de la mayor parte del patrimonio arquitectónico del Centro Histórico y del país. Consecuentemente la respuesta ofrecida fue la de incrementar sustancialmente los recursos financieros —asignados directamente por el Consejo de Estado— y fortalecer la posición relativa de la Oficina mediante el establecimiento de una relación especial con el Consejo de Estado que en la práctica le confirió a la Oficina del Historiador un margen de negociación y de influencia dentro del aparato estatal cubano mucho mayor que el que pudiera derivarse del estatus formal de la Oficina, en su condición de entidad adscripta al Gobierno Provincial de Ciudad de La Habana.

Durante los dos planes de restauración del Centro Histórico emprendidos durante esa primera fase —primer plan (1981-1985) y segundo plan (1986-1990)— se hizo evidente que el problema no se limitaba a ser una crisis relativa a la integridad física del patrimonio arquitectónico sino que en rigor se trataba de una crisis múltiple que abarcaba las condiciones económicas, sociales y los valores de la población local. Precisamente la percepción de esa crisis múltiple y de la necesidad de resolverla tendría un efecto positivo en la preparación de condiciones favorables para el salto institucional que se produjo a partir de 1993, en particular la apreciación de que se requería de estructuras y mecanismos locales especializados tanto en el planeamiento estratégico como en la gestión diaria del desarrollo local de La Habana Vieja.

Sin embargo, el verdadero catalizador de la segunda fase de escalamiento institucional —iniciada en 1993— fue otra crisis, pero de una naturaleza, complejidad, profundidad y ramificaciones muy superiores a la de las crisis anteriores. El país entero se sumió a principios de los noventa en la más profunda crisis económica de tiempos de paz de su historia cuando el Producto Interno Bruto se contrajo en un 35% en apenas cuatro años, la actividad económica casi llegó al colapso y los niveles de vida de la población sufrieron una fuerte afectación. El efecto de esa crisis general se sintió de forma desigual en el país y La Habana Vieja fue una de las localidades urbanas donde la crisis golpeó con fuerza particular.

Los datos del censo de población y viviendas efectuado en el Centro Histórico en 1995, el primero realizado desde 1981, ofreció un panorama perturbador acerca de las condiciones de vida de la población local. Así, del total de sitios de alojamiento, el 49,4% de estos no eran propiamente viviendas sino un precario tipo de unidad habitacional conocida como “habitación en cuartería”⁴. Del total de viviendas, el 43,4% tenía fallas estructurales de techo y el 42% grietas o desplomes en las paredes; en el 30,3% el agua era cargada manualmente y en el 39,6% los servicios sanitarios no poseían instalación de agua. Para el 18,3% de las viviendas existían planes de evacuación debido al peligro de derrumbes (Plan Maestro de Revitalización Integral de La Habana Vieja, 1995: V.9-10).

En una encuesta de opinión efectuada ese mismo año entre los habitantes del Centro Histórico, el 66% de los encuestados consideró que la solución del estado constructivo de las viviendas era el problema más importante que había que resolver, al tiempo que el 80,7% consideraba —a pesar de todo— atractiva La Habana Vieja como lugar de residencia, el 84,3% manifestó su disposición a participar en la solución de los problemas del Centro Histórico y el 76,6% estaba dispuesto a incorporarse a proyectos de rehabilitación de viviendas (Oficina del Historiador, 1998: V.17).

La encuesta también informó acerca de un tema crucial: la valoración que los residentes hacían del trabajo de restauración desarrollado hasta entonces en el Centro Histórico. El 47% de los encuestados no se sentía beneficiado con los cambios aunque el 85% los calificó de positivos. El dato fue interpretado por los especialistas del Plan Maestro en el sentido de que “con independencia de los motivos de cada individuo para hacer dicha valoración ante algo que —reconoce— no lo beneficia directamente, este criterio supone una base para la potencialidad de participación y, en consecuencia, de la transformación física y social del Centro Histórico” (Oficina del Historiador, 1998: V.18).

Los anteriores datos fueron formalmente identificados en documentos del Plan Maestro publicados en 1995 pero obviamente la situación era bien conocida y había sido estudiada y documentada desde mucho antes por los especialistas y directivos de la Oficina del Historiador (Valcarcel, Celene y Nelys García, 1995). A nuestro juicio, durante los años más duros de la crisis (1990- 1994) se produjo un complejo proceso de retroalimentación mutua de expectativas entre

la Oficina del Historiador y la población del territorio. Ese proceso desempeñaría un papel fundamental en el escalamiento institucional de la Oficina y también contribuiría a perfilar mejor las dinámicas entre quienes serían los dos actores principales de la nueva fase: la Oficina y la población local.

Por una parte, durante la crisis de principios de los noventa la Oficina del Historiador se involucró de manera creciente en problemas locales que rebasaban con mucho sus atribuciones formales (rescate patrimonial) y de otra parte la población local, altamente insatisfecha con sus condiciones de vida, pudo haber percibido en la Oficina del Historiador la institución que se encontraba en una mejor posición para resolver sus problemas concretos, particularmente los relativos a mejorar sus condiciones habitacionales. Después de todo se trataba de una institución visible, prestigiosa, efectiva, bien conectada, influyente, y con un prédica social coherente que estaba focalizada en lo local.

Si la Oficina del Historiador aspiraba a ampliar sus funciones —por convicción y también por necesidades de su trabajo— hacia el terreno del desarrollo local sostenible inevitablemente debía forjar una coalición con la población residente. Resultaba obvio que, a diferencia de otros procesos, el desarrollo local no sería viable en ausencia de un apoyo político popular que dependería en muy alto grado del cumplimiento de metas consensuadas y tampoco sería realizable sin acudir a uno de los mayores activos potenciales con los que podía contar la Oficina para su trabajo: la participación activa de la población en la solución de sus problemas. Existía por tanto una presión popular que pudo ser encauzada en forma de un compromiso político no formalizado, pero tangible, entre la población residente y la Oficina del Historiador, la institución que con mayor audacia y credibilidad esbozó entonces una agenda para la solución de los problemas locales.⁵

La coincidencia de intereses entre la Oficina y la población local se extendió también a la percepción de la existencia de una significativa “amenaza externa”: la posibilidad de que entidades no locales pudieran controlar el activo patrimonial del Centro Histórico con fines turísticos y apropiarse de las rentas que pudieran obtenerse. La percepción de amenaza era razonable en un contexto en el que se crearon poderosas corporaciones turísticas nacionales cuya visión de la expansión turística era fundamentalmente sectorial y orientada hacia los “negocios”.⁶

Tanto la Oficina del Historiador como la población residente en el Centro Histórico poseían plena conciencia de la ausencia de soluciones fáciles a los problemas existentes pues en el territorio no existían activos capaces de ofrecer rentas inmediatamente aprovechables. El principal activo potencial era el patrimonio arquitectónico, el cual se encontraba en un estado precario que exigía una considerable inversión así como el establecimiento de una compleja red de entidades que hicieran posible su aprovechamiento. El entendimiento de este punto resulta crucial pues generalmente se ha resaltado la dimensión redistributiva de la Oficina durante la fase de escalamiento institucional (el trasvase de recursos desde sus empresas hacia los programas sociales) pero lo verdaderamente significativo de su gestión ha sido la dimensión creadora de valor de la red de instituciones creada por la Oficina del Historiador. Su naturaleza “transformativa” y no meramente redistributiva exigía la creación de un soporte institucional fuerte, capacitado profesionalmente, competente en la obtención y procesamiento de información especializada, y con capacidad política para negociar el acomodo de demandas contrapuestas, que facilitara la rápida expansión de las actividades económicas competitivas y agregadoras de valor que se requerían.

El escalamiento institucional experimentado por la Oficina del Historiador a partir de 1993 incluyó la adopción de los instrumentos legales que permitieron a la Oficina “fomentar fuentes propias de financiamiento”, “concertar contratos”, “conceder o denegar autorizaciones para obras y usos de los espacios urbanos en la zona priorizada para la conservación” y recibir contribuciones que serían impuestas a “las entidades enclavadas en la zona priorizada para la conservación no subordinadas a la Oficina del Historiador” (Consejo de Estado de la República de Cuba 1993). En términos económicos esto representó al menos cuatro cosas: a) el establecimiento de un casi-monopolio sobre la disposición de los activos patrimoniales del Centro Histórico; b) la posibilidad de convertir directamente esos activos en “atracciones turísticas” generadoras de rentas, sin intermediaciones sustanciales por parte de otras entidades; c) la capacidad de apropiación directa de una buena parte de las rentas generadas en el territorio por actividades en expansión como el turismo, la gastronomía y el comercio minorista; y d) la posibilidad de establecer con relativa holgura un proceso de desarrollo local autosostenible.

La coincidencia de los tres factores antes comentados (existencia de presiones populares, percepción de “amenaza externa” y escasez de

recursos) representan una versión modificada de la vulnerabilidad sistémica identificada por autores como Doner, Slater y Ritchie para explicar la fortaleza de las instituciones en el contexto de los procesos de desarrollo (Doner, Richard, Dan Slater y Bryan Ritchie, 2005). En el caso particular examinado en este trabajo se trataría de un tipo de vulnerabilidad sistémica correspondiente a la escala de los procesos de desarrollo local.

La transformación institucional experimentada por la Oficina del Historiador a partir de 1993 ha representado en la práctica la creación de una institución nueva. Las diferencias que existen respecto a la Oficina que existió anteriormente no se limitan a una cuestión de escalas pues el entramado institucional articulado alrededor de la Oficina actual no solamente es incomparablemente mayor sino que se trata de una institucionalidad diferente, orientada hacia el desarrollo local sostenible.

Lo que hoy es sin dudas la mayor corporación pública local de Cuba no emergió de una necesidad inevitable sino que fue el resultado de acciones deliberadas adoptadas por el liderazgo de la Oficina del Historiador con el apoyo, cosechado a partir de la autoridad moral conferida por sus resultados anteriores, del Consejo de Estado de Cuba, el cual fue muy importante en el lanzamiento de la nueva fase de escalamiento institucional y cuya acción continuaría siendo significativa, aunque después de pasado el momento inicial de la nueva fase, el entramado institucional creado evolucionó a partir de las interacciones determinantes de dos actores locales: la Oficina y la población del territorio.

La Oficina del Historiador es actualmente una institución madura y efectiva cuyo éxito se basa en su naturaleza creadora de valor a partir de la utilización de un recurso disponible (patrimonio arquitectónico) que requiere de un arduo proceso de extracción de rentas para el cual ha demostrado ser particularmente apto el aparato empresarial creado y muy ventajosa la institucionalidad que lo acompaña. La fortaleza institucional de la Oficina se apoya en el establecimiento de un vasto sistema de entrega de beneficios sociales e individuales a la población residente, fundamentalmente en forma de “bienes públicos”, que incluye el fortalecimiento de las capacidades locales para crear nuevo valor y que es un sistema diáfano y abierto a la negociación con los ciudadanos de la localidad.

Las probabilidades de replicar la experiencia institucional de la Oficina del Historiador parecen ser relativamente mayores en el terreno de la gestión de centros históricos que en lo relativo al desarrollo local de otros territorios cubanos (Oficina del Historiador, 2006). En cuanto a lo primero, se ha considerado que “hay conceptos en el caso de la recuperación de La Habana Vieja que se pueden considerar tanto en América Latina como en otras partes del mundo. No hay que pretender trasplantar este modelo, pero hay que aprender de él”⁷.

Sin embargo, las posibilidades de reproducir el modelo institucional de la Oficina del Historiador en el marco de procesos de desarrollo local en Cuba —asumiendo que en el futuro pasara a favorecerse la experimentación con programas de desarrollo descentralizados locales— son prácticamente nulas. Una de las grandes lecciones de la experiencia del Centro Histórico es que el proceso de desarrollo local relativamente autónomo y sostenible que allí ha tenido lugar se produjo básicamente como resultado de un escalamiento institucional, es decir de la transformación audaz y radical de una institución única en Cuba, que producto de un complejo conjunto de circunstancias específicas pudo transformarse en una época dada y un lugar determinado en una poderosa corporación pública local orientada hacia la promoción del desarrollo territorial. La información disponible no permite identificar ningún otro territorio que cuente actualmente con el tipo de institución que sería capaz de acometer una auto-transformación similar.

De todas maneras, la experiencia de la Oficina del Historiador ilustra que el desarrollo local descentralizado y relativamente autónomo no solamente es viable en un país de economía centralizada como Cuba sino que la “sociedad territorial” es capaz de generar —bajo determinadas condiciones— el tipo de instituciones propias que pueden conducir a procesos de desarrollo local más efectivos que los que pudieran derivarse de decisiones “desde arriba”, diseñadas y aplicadas por actores no locales. Esta es apenas una hipótesis de trabajo, que requiere de confirmación a partir del estudio de un mayor número de casos pero que pudiera ser conveniente considerar en los marcos de cualquier debate sobre el tema de los posibles modelos de desarrollo en Cuba.

La Habana, enero de 2007

Notas

1. Existen en Cuba otras experiencias de desarrollo local relativamente autónomas, pero casi todas se concentran en zonas rurales, cuentan con escalas de población pequeñas y su densidad institucional es limitada. El caso de la comunidad de Las Terrazas, situada al oeste de La Habana, en la Sierra del Rosario, es un ejemplo representativo de lo anterior.
2. Se entiende aquí por *corporación pública local* una institución (o red de instituciones) de carácter estatal en la que lo local significa al menos dos cosas: a) una dimensión espacial de nivel municipal (o sub- municipal) como marco para la acción de la entidad; y b) el predominio significativo de los intereses territoriales en la lógica interna de la entidad, en sus acciones y en sus relaciones con otros actores institucionales.
3. Declaraciones de la arquitecta Patricia Rodríguez, Directora del Plan Maestro (Matos, Orlando, 2006).
4. La “habitación en cuartería” consiste en una pequeña pieza única, ubicada en una edificación mayor que contiene decenas de estas unidades, generalmente en mal estado constructivo, escasas condiciones higiénicas y hacinamiento familiar.
5. El resto de las instituciones locales importantes del territorio, principalmente el Gobierno Municipal de La Habana Vieja y el Comité Municipal del Partido Comunista de Cuba (PCC), también estuvieron activamente involucrados en la búsqueda de soluciones para los problemas del Centro Histórico, pero en aquella época y condiciones específicas la Oficina del Historiador demostró ser más efectiva en la solución de los problemas concretos y consecuentemente fue mejor evaluada por la población local.
6. Las ganancias generadas por las corporaciones turísticas eran redistribuidas de manera centralizada por el Estado cubano, dedicándose una parte sustancial de las mismas a la financiación de programas sociales. Lo que se desea destacar es que la función específica de tales corporaciones —todas de propiedad estatal— era la maximización de sus beneficios, una circunstancia que de hecho creaba intereses que podían divergir e inclusive ser antagónicos con los de otras instituciones del país. Por ejemplo, las edificaciones ubicadas en el Centro Histórico que potencialmente eran demandadas por las corporaciones turísticas no coincidían con los usos planificados por el Plan Maestro.

7. Declaraciones de Herman van Hooff, director de la Oficina Regional de Cultura de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Matos, Orlando, 2006).

Bibliografía

- Consejo de Estado de la República de Cuba (1993). *Decreto-Ley número 43. Sobre la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana*. La Habana.
- Doner, Richard, Dan Slater y Bryan Ritchie (2005). "Systemic Vulnerability and the Origins of Development States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective", *International Organization*, Vol. 59, No. 2, Spring 2005.
- Matos, Orlando (2006). "La Habana. Modelo para usar". *Rebelión*. 22 de octubre de 2006. www.rebelion.org
- Monreal, Pedro y Julio Carranza (2003). "El centro histórico de La Habana Vieja como acelerador de desarrollo". *Cultura y Desarrollo*. No. 3, Julio- Diciembre del 2003. ORCALC. pp. 52- 56.
- Oficina del Historiador (1998). *Plan de Desarrollo Integral. Avance. Plan Maestro de Revitalización Integral de La Habana Vieja*. La Habana.
- Oficina del Historiador (2006). *Una experiencia singular. Valoraciones sobre el modelo de gestión integral de La Habana Vieja, Patrimonio de la Humanidad*. Oficina Regional de Cultura para América Latina de la UNESCO. La Habana.
- Oficina del Historiador (2007a). *Plan Maestro*. www.ohch.cu
- Oficina del Historiador (2007b). *Plan de Desarrollo Integral*. www.ohch.cu.
- Oficina del Historiador (2007c). *Primer Plan de Restauración del Centro Histórico*. www.ohch.cu
- Oficina del Historiador (2007d). *Planeamiento Urbano y Social*. www.ohch.cu
- Plan Maestro de Revitalización Integral de La Habana Vieja (1995). *Censo de población y viviendas. Centro Histórico de La Habana Vieja. Primeros resultados*. La Habana.

Valcarcel, Celene y Nelys García (1995). *Prediagnóstico cualitativo. Aspectos socioeconómicos*. Documento de trabajo del Plan de Revitalización Integral de La Habana Vieja. Julio de 1995. La Habana.

La Asociación de Estados del Caribe: Los límites políticos de las instituciones intergubernamentales

Andrés Serbin¹

Cuando en julio de 1994 se constituyó formalmente la Asociación de Estados del Caribe (AEC), múltiples expectativas por parte de actores gubernamentales, intergubernamentales y no-gubernamentales, sobre la conformación y consolidación de una región con características geopolíticas, culturales y económicas propias, parecían haber sido satisfechas. Nacida en una coyuntura internacional propicia, en el marco del fin de la Guerra Fría y de la consecuente dilución de la importancia estratégica de la región para los Estados Unidos, y bajo el impacto de los procesos globalizadores que impulsaban y aceleraban, como complemento, etapa o reacción, los procesos de integración regional (Serbin, 2002), la creación de una institución intergubernamental de carácter regional que agrupara a los estados y territorios asociados del Gran Caribe parecía satisfacer una antigua aspiración de diversos grupos y sectores de la región.

Sin embargo, a más de diez años de su creación, el intento de conformar una institución regional eficiente, funcional y adecuada a los intereses de la región, en particular en relación a su capacidad de enfrentar y lidiar con las vulnerabilidades medio-ambientales, sociales y políticas que la distinguen, parece naufragar. En este sentido, el presente artículo analiza básicamente cómo la combinación de los factores variables de las coyunturas internacionales, por un lado, y la respuesta, en términos de voluntad y compromiso político por parte de los países comprometidos, por otro, han afectado la evolución, consistencia e influencia de una institución intergubernamental, y han introducido cambios significativos en su agenda y en los alcances de su desempeño.

1. Gestación y nacimiento: Vaivenes de la voluntad política en un parto trabajoso y debilidades institucionales de origen

La constitución de la AEC el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, Colombia, con la firma de un acuerdo por parte de 37 Estados y territorios asociados del Gran Caribe marcó la culminación de un proceso amalgamado en torno a diferentes iniciativas de una serie de gobiernos y de instituciones regionales que se inicia a principios de la década. La coyuntura internacional favorable, con el fin de la Guerra Fría y el creciente impacto de los procesos de globalización, propicia, quizás por primera vez, una convergencia entre los intereses de diversos actores regionales, sin una intervención o presión por parte de actores externos. En este contexto, a partir de la presentación del informe *Time for Action* preparado por la *West Indian Commission* en 1992, con su énfasis en la necesidad de “profundizar y ampliar” la integración regional, los países miembros de la CARICOM para aquella época; el llamado Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), y Cuba, y en menor medida, los países centroamericanos, expresan su voluntad política de impulsar la creación y consolidación de una institución regional que: a) acentuase los intereses en común de las naciones caribeñas (entendidas por éstas todas aquéllas vinculadas al mar Caribe, independientemente de su tamaño, legado colonial, lengua, y sistema político) y b) que contribuyera a la eliminación de aquéllas barreras legadas de un pasado colonial que las separaran (Serbin, 1994).

En esta etapa, la AEC se planteaba perseguir colectivamente tres objetivos: 1) *to maximize regional trade and those economies of scale needed to achieve insertion into the international economic system through trade liberalisation*; 2) *to optimize the region's bargaining power with third parties (given the present decline in strategic importance) through the forging of strategic regional alliances based on identification of common interests*; y 3) *to move towards various forms of cooperation (and eventual integration) through forging consensus on matters of common interest and consolidating regional identity, based on a common cultural and social fabric, that will overcome existing divisions and heterogeneity and benefit the population of the entire region* (ibidem).

El logro de estos objetivos chocó desde el primer momento, sin embargo, con una serie de obstáculos, no obstante la manifiesta voluntad política de los países de la CARICOM (y en especial

de Trinidad y Tobago), de Venezuela y de Cuba para impulsar el desarrollo inicial de esta institución.

En primer lugar, desde el principio, esta voluntad política que respondía a situaciones políticas específicas de los países mencionados en los años precedentes (voluntad de liderazgo en el ámbito regional de Trinidad y Tobago; convergencia entre Trinidad y Venezuela que, de hecho, se constituyen en el eje estratégico de la iniciativa de la AEC y se reparten respectivamente, la locación de la sede y la Secretaría General en la primera etapa; y la aspiración de Cuba de ampliar y profundizar sus vínculos regionales en el marco de un organismo que la incluyera y que excluyera a EEUU), no siempre contó con un compromiso efectivo y una complementación adecuada por parte de los otros países, en particular los países centroamericanos que percibían la idea del Gran Caribe alejada de sus intereses inmediatos, y de México que concebía la región en función de un juego estratégico de más amplios alcances, de carácter hemisférico y global.

En segundo lugar, la estructura institucional generada para el establecimiento de la AEC, inspirada en la estructura organizacional del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (que ya daba muestras significativas de agotamiento), asumía defectos similares y subordinaba de una manera muy estricta las decisiones del Secretario General a su aprobación por el Consejo de Ministros de los países miembros, sin asegurar, a cambio, un flujo de fondos sostenible. A esta situación contribuyó que la elección del primer Secretario General de la AEC, el venezolano Simón Molina Duarte, se produjera en un momento de transición política en Venezuela (con el *impeachment* de Carlos Andrés Pérez, principal impulsor de la AEC; la transición política con un presidente interino, y la elección a la presidencia por segunda vez de Rafael Caldera, marcadamente celoso de los vínculos que Carlos Andrés Pérez había establecido con los gobiernos del Caribe), que debilitó, entre otras razones por falta de apoyo político efectivo de su propio país, toda capacidad del nuevo secretario para incidir efectivamente sobre la conformación de una estructura institucional más autónoma del organismo, y contribuir a impulsar una agenda regional no acotada por los intereses nacionales de cada país y territorio miembro.

En tercer lugar, una serie de factores exógenos debilitaron, desde el principio, el impulso que podría haber adquirido la AEC. Por un lado, las negociaciones en torno a las cuotas del banano dirigidas al mercado de la Comunidad Europea, generaron tensiones y divergencias entre

los países miembros de la CARICOM, vinculados con la Comunidad a través del Acuerdo de Lomé (que a su vez entraba próximamente en renegociación) con los países ACP (África, Caribe, Pacífico), por un lado y los países centroamericanos, por otro. Por otra parte, el lanzamiento, seis meses después de la creación de la AEC, del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en diciembre de 1994, hirió de muerte el objetivo inicial de desarrollar un esquema de integración económica y de libre comercio en la región del Gran Caribe y acentuó las ya existentes fragmentaciones y divisiones en función de una renovada presencia de los EEUU en la región (Girvan, 1998, 2002, 2004; Insanally, 1998).

2. Supervivencia y transición: La cooperación funcional

Las circunstancias anteriores llevaron a que la AEC estuviera limitada, desde sus orígenes, en su capacidad de impulsar los dos primeros objetivos iniciales de la integración regional y de la potenciación de la capacidad de negociación regional con terceros a través de alianzas, y se viera forzada a reorientar sus prioridades en torno al tercer objetivo —la cooperación funcional. Esta se desarrolló, con desiguales resultados, en función de cuatro prioridades originariamente presentadas en este orden: comercio regional, transporte, turismo sustentable y desastres naturales. El nuevo Secretario General de la AEC, el profesor jamaicano Norman Girvan, elegido a principios del 2000, promovió y logró la aprobación por parte de los Gobiernos (posteriormente refrendada en la Cumbre de la isla de Margarita, en diciembre del 2001), de un plan de trabajo focalizado en estos cuatro temas, en el marco de la promoción del Gran Caribe como una “zona de cooperación” en una nueva visión de la misión del organismo, que complementara la labor de CARICOM y de SIECA (Girvan, 2004). Curiosamente, su aspiración inicial, al asumir el secretariado, de promover un tema más político como la conversión de la región en una “zona de paz” (Serbin, 1989), no logró el apoyo (ni el consenso) político necesario de los gobiernos, pese a contar con un fuerte respaldo de los países de la CARICOM. En este marco, algunos logros puntuales de esta etapa se vinculan a la firma de la Convención de una Zona de Turismo Sustentable del Caribe en diciembre del 2001 y al impulso para la firma de un acuerdo de transporte aéreo, junto con algunas acciones puntuales en el área de prevención de desastres, en una coyuntura donde los actores de más peso de la Asociación estaban crecientemente concentrados en la negociación

en torno de un tratado de libre comercio con los EEUU (como en el caso de los países centroamericanos, a los cuales se sumó República Dominicana); el estrechamiento de vínculos entre México y EEUU en el marco del NAFTA; la crisis y la transición política en Venezuela con la emergencia de la figura de Hugo Chávez, y una creciente refocalización en su dinámica subregional interna por parte de los países de la CARICOM, que debilitaron significativamente la idea original de una AEC como mecanismo integrador del Gran Caribe y una Secretaría General de la misma con capacidad de convocar voluntades y compromisos políticos.

Desde el punto de vista institucional, la “parroquialización” de la AEC que conllevó esta etapa, con un fuerte énfasis en la interlocución e interacción con los países de la CARICOM y el Caribe insular, no contribuyó al desarrollo ni a la continuidad de una institucionalidad efectiva y sostenible, y posibilitó básicamente el abordaje de una serie de acciones técnicas en torno a algunos de los cuatro temas prioritarios de cooperación funcional. Un saldo llamativo fue, en este sentido, que el intercambio comercial entre los países del Gran Caribe no alcanzó a incrementarse significativamente y apenas constituye en la actualidad el 8% de sus flujos comerciales.

3. El décimo aniversario y sus alcances

La designación del nuevo Secretario General de la AEC, el profesor dominicano Ruben Silié, en marzo del 2004, se enmarca en una coyuntura regional que genera nuevos desafíos para la supervivencia y efectiva capacidad de desempeño de esta institución intergubernamental. Por un lado, los avances de Centroamérica y República Dominicana en torno a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU han sido más que significativos, desgajando prácticamente a esta subregión del Gran Caribe, y acercándola más a América del Norte. Asimismo, los países miembros de la CARICOM, ante la próxima desaparición de las ventajas otorgadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, han reactivado el proceso de negociación de un TLC con los EEUU. Por otra parte, Venezuela, bajo la presidencia de Hugo Chávez y favorecida por los altos ingresos petroleros, ha iniciado una ofensiva tanto en la región como en el hemisferio, impulsando, por un lado, un programa de abastecimiento energético de bajo costo y en condiciones blandas a través de PETROCARIBE que benefician tanto a los países de la CARICOM (exceptuando TT

y Barbados), como a Cuba, República Dominicana y Haití, y por otro, promocionando la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA), en contraposición al ALCA, lo que ha contribuido a nuevas fragmentaciones y polarizaciones en la región.

Como reconoce el nuevo Secretario General, en este contexto, la AEC ha perdido fuerza política (Silié, 2004), con un decreciente interés por parte de los gobiernos hacia el organismo evidenciado tanto en la crecientemente limitada asistencia de ministros y cancilleres a las reuniones de la AEC, como en la ausencia de un flujo sostenido de fondos para su sostenimiento a través del pago de las cuotas establecidas por país. La Cumbre de la AEC en Panamá a fines de julio del 2005, marcando el décimo aniversario del organismo, y reiteradamente pospuesta, fue reveladora al respecto. Por un lado, faltaron algunos mandatarios claves como Fidel Castro y Hugo Chávez, pese a que los respectivos gobiernos mandaron delegaciones de alto nivel. El argumento de la falta de seguridad para ambos mandatarios parece no ser lo suficientemente sólido para justificar la ausencia, en particular, del segundo. Fue conspicua asimismo, la ausencia de algunos mandatarios centroamericanos.

Pero más allá de las ausencias, que evidencian la decaída voluntad política que debería estar inspirando el devenir del organismo, la agenda misma de la Cumbre pone de manifiesto un cambio de énfasis significativo.

Por una parte, hay un nuevo acento en el desarrollo y la lucha contra la pobreza y la exclusión, junto con un creciente vínculo con la ONU y una identificación con las metas del Milenio, y un renovado interés en la cooperación energética en la región, no desvinculado de la ofensiva diplomática del gobierno de Chávez a nivel regional y global (Serbin, 2006). Por otra parte, se hace evidente un reordenamiento de las prioridades en torno a los cuatro temas centrales de cooperación de la agenda de la AEC, con una creciente relevancia, en primer lugar, de la necesidad de enfrentar la vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales a través de la cooperación internacional y, especialmente, regional; con un renovado interés en la integración regional con especial referencia al impacto de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en segundo lugar; y con el turismo y el transporte desplazados a lugares sucesivos, en contraste con las prioridades técnicas establecidas en la década precedente (AEC, 2005^a).

En este contexto, se hacen presentes como temas cruciales de la agenda, las vulnerabilidades sociales y medioambientales de la región, pero también emerge con fuerza la necesidad de recuperar el interés político de la asociación para sus Estados miembros, en una coyuntura de creciente fragmentación, divergencia y atomización regional que contrasta con la coyuntura en que nació hace una década. En este sentido se enmarca la preocupación del nuevo Secretario General de re-introducir, más allá de los temas técnicos, algunos temas políticos relevantes como los temas de migración y de seguridad regional, tradicionalmente excluidos de la agenda. Es significativo en este sentido que este incipiente reconocimiento de las vulnerabilidades políticas de la región, se produzca en una coyuntura de creciente enfrentamiento entre Venezuela y Estados Unidos a nivel hemisférico, y que, sin estar incluido en la agenda, la problemática de la prevención de crisis y de conflictos en la región emerja como un elemento destacado, a la luz de la crisis haitiana y del nuevo perfil de la OEA en la región (Silié, 2004). Asimismo, es de destacar que en esta dimensión política, resalta la necesidad de impulsar el multilateralismo y el respeto al derecho internacional para generar un ámbito de convergencia de los intereses de los países y territorios del Gran Caribe en el marco de la AEC².

Conclusiones

A partir de esta somera revisión de los orígenes y desarrollo reciente de la Asociación de Estados del Caribe, pueden derivarse algunas conclusiones preliminares sobre su desarrollo institucional y sobre su efectividad en la implementación de la misión asignada por los gobiernos que la constituyen.

En este sentido, es de observar en primer lugar, que la endeblez y fragilidad institucional de la AEC responde, en principio, a dos elementos. Por un lado, la cambiante voluntad política de los actores gubernamentales que la han impulsado, en función de las transformaciones del entorno tanto regional como global. Por otro, una estructura institucional altamente dependiente de esta voluntad, con poca capacidad de autonomía política y financiera para poder impulsar temas de una agenda regional de carácter supranacional.

En segundo lugar, estos dos aspectos —el eminentemente político, como el específicamente relacionado con la debilidad institucional,

han contribuido a la dificultad no sólo de abordar los dos primeros objetivos originariamente trazados para la AEC— la integración regional y el desarrollo de alianzas en los ámbitos multilaterales y en las negociaciones con actores externos, sino también una más efectiva cooperación en torno a las vulnerabilidades específicas del Gran Caribe, tanto en lo que se refiere al impacto de los desastres naturales, como a las vulnerabilidades sociales y políticas.

En tercer lugar, una re-definición de la misión de la institución como la que se plantea actualmente, con un mayor énfasis en el impulso de temas y convergencias políticas que vayan más allá de la cooperación funcional, se enfrenta nuevamente en este marco, con las debilidades y la limitada autonomía y estructura político-jurídica de la institución para emprender iniciativas supranacionales, y con la falta de voluntad política de los miembros de una institución intergubernamental que tiende a servir más a los intereses específicos de cada uno de los gobiernos que a la región en su conjunto.

Notas

1. Las opiniones expresadas en este texto son a título personal y no representan una posición de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
2. Entrevista personal con el Dr. Rubén Silié, Santo Domingo, junio del 2006.

Bibliografía

- Asociación de Estados del Caribe (AEC) (2005). *Declaración de Panamá*, Panamá.
- Byron, Jessica (1998). “The Association of Caribbean States: Growing Pains of a New regionalism?”, en *Pensamiento Propio* (Managua), No. 7, mayo-septiembre 1998.
- Girvan, Norman (1998). “Hacia una alianza estratégica Centroamérica-Caribe”, en *Pensamiento Propio* (Managua), No. 7, mayo-septiembre 1998.

- Girvan, Norman (2002). Address at the Seminar “The processes of regional integration: Converging or diverging?”, GRULAC/SELA/CAF, Caracas, 17 September 2002.
- Girvan, Norman (2004). “Four challenging years”, en *The Trinidad Guardian* (Port of Spain), 24 de febrero.
- Insanally, Riyad (1998). “The FTAA Challenge”, en *Pensamiento Propio* (Managua) No. 8, octubre-diciembre 1998.
- Serbin, Andrés (1994). “Towards an Association of Caribbean States: Raising some awkward questions”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (Miami), Winter 1994.
- Serbin, Andrés (2002). “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Oliva, Carlos y Andrés Serbin (eds.) *América Latina, el Caribe, y Cuba en el contexto global*, São Paulo: AUNA/CRIES, pp. 19-86.
- Serbin, Andrés (2006). “Cuando la limosna es grande... El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), septiembre-octubre 2006.
- Silié, Rubén (2004). “La Asociación de Estados del Caribe: buscando una nueva proyección”, en *Revista Futuros* (Ottawa), No. 8, vol. II, 2004.

La creación de instituciones para el desarrollo: El rol de la universidad

Emilio Pantojas García

Argumentos preliminares

El objetivo de este ensayo es reflexionar sobre “la transformación institucional como respuesta a la vulnerabilidad”, que fue el eje temático que articuló la convocatoria de la reunión que dio origen a este trabajo. Este es un tema derivado del campo de la sociología clásica y que se conoce en inglés como “institution building”. La manera de plantear el tema refleja una serie de premisas que deben ser especificadas y explicadas antes de proceder al análisis sobre el rol de la universidad y los académicos en las transformaciones sociales.

Primero, las nociones de creación y transformación institucional son un producto del pensamiento moderno. Esto es, la noción de que es posible “rutinizar” y estructurar la actividad humana con el propósito de alcanzar metas sociales definidas por grupos o “actores” sociales está anclada en la visión filosófica de la “ilustración” según la cual la sociedad es un ente orgánico susceptible de ser transformado mediante la intervención humana racional. La noción de cambio institucional es, por tanto, una proposición moderna y funcionalista. En realidad, las instituciones sociales más exitosas y duraderas no responden necesariamente a necesidades sociales funcionales, o su eficiencia práctica. Existen instituciones exitosas que satisfacen primordialmente necesidades simbólicas no estrictamente funcionales. Este sería el caso de instituciones como la Iglesia Católica o la monarquía inglesa, cuyo valor funcional puede ser cuestionado pero cuyo valor simbólico (capital simbólico en términos postmodernos) asegura su sobrevivencia y continuidad. Claro que la adaptación (simbólica y funcional) es la clave de la durabilidad de este tipo de instituciones que podrían parecer anacrónicas en el contexto de la modernidad. Es por ello, por ejemplo, que los defensores de la monarquía inglesa

argumentan que ésta tiene una función económica importante ya que contribuye a la economía nacional pues, entre otras cosas, es una gran atracción turística. Por otra parte, argumentan los defensores de la monarquía, ésta constituye parte de la identidad política y cultural del Reino Unido, lo que le concede un valor simbólico irremplazable. La monarquía inglesa, que por criterios estrictamente racionales modernos constituiría un anacronismo, se ha adaptado y transformado para cumplir funciones económicas y simbólicas importantes en la Gran Bretaña “moderna”.

Segundo, la noción de vulnerabilidad supone una relación. Vulnerabilidad con respecto a qué, ¿influencias institucionales exógenas a la sociedad que se analiza? ¿Qué o quiénes son vulnerables, las poblaciones, las instituciones autóctonas? ¿Son la apertura económica, política, social y cultural lo mismo que vulnerabilidad? ¿Cuál es la diferencia entre vulnerabilidad institucional y receptividad al cambio institucional? Puede argumentarse que la premisa que dio base a los trabajos publicados en este volumen (el cambio institucional como respuesta a la vulnerabilidad), implicaría que todo cambio institucional endógeno es positivo y todo cambio institucional exógeno es negativo, o tiene al menos el potencial de impactar a la sociedad negativamente. Esta, por supuesto, es una dicotomía artificial, que se levanta sólo como principio heurístico para evitar, precisamente, caer en esa trampa conceptual.

Cuando se habla de vulnerabilidad en el Caribe nos referimos a las asimetrías económicas, políticas y sociales entre los países de la región y sus metrópolis pasadas y presentes (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, España, Holanda). La influencia de las metrópolis coloniales sitúa a los países del Caribe en una situación de desventaja (vulnerabilidad) al “escoger” o “trazar” los caminos y mecanismos de transformación institucional. Por lo tanto, entendemos vulnerabilidad como la falta de poder para resistir ciertos tipos de influencias exógenas que resultan en transformaciones no deseadas (transformaciones negativas) o en transformaciones dictadas por patrones, necesidades y visiones externas a las sociedades caribeñas.¹

Este ensayo discute dos instancias de transformación institucional utilizando el caso de la Universidad de Puerto Rico con el fin de examinar los elementos y procesos que caracterizan la transformación institucional y su vínculo e impacto con el resto de la sociedad. Para ello examinamos dos momentos críticos en la historia de la Universidad: Su creación en 1903, vinculada al proyecto de “ameri-

canización de Puerto Rico”, y su proceso de reforma en 1942, ligada al proyecto de modernización y desarrollo industrial iniciado en la década del cuarenta.²

La Universidad de Puerto Rico: Creación institucional y proyectos de transformación

El Proyecto de americanización

La creación de la Universidad de Puerto Rico en 1903 presenta un caso interesante de convergencia entre intereses exógenos y endógenos en un contexto colonial. En 1898 Puerto Rico se convirtió en una colonia (posesión) de los Estados Unidos como resultado de la guerra Hispano-Cubano-Norteamericana. Bajo el régimen colonial español la élite (económica, política y social) puertorriqueña había demandado la creación de una universidad como un asunto importante. Hasta que se creó la UPR, los hijos de la élite criolla socialmente dominante habían tenido que irse de la isla a estudiar en España, Cuba (La Universidad de la Habana), en otros países de Europa o Estados Unidos.³ La fundación de la UPR articulaba así la aspiración de la élite puertorriqueña de tener una universidad en la isla.⁴

La UPR se abrió como una escuela normal para entrenar maestros para el sistema de educación pública. La creación de la Escuela Normal fue seguida en 1904 por la del Colegio de Agricultura y Artes Mecánicas (Osuna, 1923: 253-55). En el “Colegio” se prepararían agrónomos, químicos e ingenieros necesarios en la industria azucarera que floreció en el país a partir de 1898. La creación de la UPR era así parte del proyecto de modernidad de Estados Unidos en Puerto Rico, un proyecto de expansión de la “civilización”, las instituciones y los intereses económicos norteamericanos.

La creación de la UPR articulaba, así, primordialmente los intereses del gobierno norteamericano de contar con una institución educativa que entrenara profesores “nativos” que contribuyeran al avance de la política de “asimilación” de los puertorriqueños a la cultura y la civilización norteamericana, conocida como la política de “americanización” de Puerto Rico. Ello explica que la UPR fuera creada como una escuela normal para la formación de maestros capaces de educar a la población puertorriqueña enfatizando el aprendizaje del idioma inglés y el conocimiento de la cultura y tradiciones norteamericanas.⁵ Asimismo, el Colegio de Agricultura y Artes Mecánicas, que no se

institucionalizaría hasta 1912, se encargaría de producir los cuadros técnicos para el complejo azucarero que se establecería en las primeras tres décadas del siglo XX (Cf. Ayala, 1999: 107-20).

El control de la institución estaba en manos de oficiales del gobierno colonial norteamericano en la isla. El canciller y presidente de la Junta de Síndicos de la UPR era el Comisionado de Educación. Este era un estadounidense nombrado por el gobernador norteamericano de la isla quien, a su vez, era nombrado por el Presidente de Estados Unidos con el consejo y consentimiento del Senado norteamericano. La Junta de Síndicos la integraban el gobernador, el procurador general y el secretario y tesorero del gobierno de Puerto Rico, todos norteamericanos. El Presidente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico (electo por voto popular local) y otros cinco miembros nombrados por el gobernador completaban la membresía de la Junta. Este arreglo institucional aseguraba el control total de la política educativa de Puerto Rico a todos los niveles en manos de los funcionarios del gobierno colonial, aunque permitía la participación de miembros de la élite puertorriqueña de forma subordinada.

Este proceso de creación institucional fue conflictivo. La convergencia de los intereses y aspiraciones de la élite local y los oficiales del gobierno de la nueva metrópolis en torno a la necesidad y deseabilidad de una universidad estaban acompañados de profundas divergencias sobre las metas y la dirección de la institución. La imposición del inglés como medio de enseñanza se convirtió en uno de los puntos más importantes de conflicto. Aunque la élite puertorriqueña no era anti-americana, favorecía el uso del español, el vernáculo de los puertorriqueños, como el medio de enseñanza. La cuestión del idioma y su corolario, la asimilación cultural, ha sido eje de conflicto desde 1898 hasta hoy (Cf. Barreto, 2001).

A este conflicto se le añadieron otras diferencias como el reclutamiento de personal, la distribución del presupuesto y otros asuntos. Esta etapa inicial de institucionalización estuvo caracterizada por una dinámica de conflicto y acomodo (Cf. Navarro, 2000). Los funcionarios norteamericanos ejercieron su poder e impulsieron el proyecto de americanización frente a la resistencia de la élite local. No obstante, la élite local creó espacios culturales importantes como la creación del Departamento de Estudios Hispánicos en 1927 donde se produjeron durante la década de los treinta importantes trabajos sobre la identidad hispanoamericana de Puerto Rico y los puerto-

riqueños. Este departamento fue la cuna de lo que se conocerá en la literatura puertorriqueña como “la generación del treinta” cuya producción se caracterizó por la afirmación de las tradiciones y valores culturales puertorriqueños. En 1930 el Departamento dará inicio a la “La Fiesta de la Lengua”, que celebra el idioma español y la creación cultural hispana. Un grupo de intelectuales como José Pedreira, Tomás Blanco y otros que integraron “la generación del treinta” ejemplifican esta resistencia al proyecto de asimilación norteamericana y el acomodo de los intereses de la élite local (Manrique Cabrera, 1956: 281-84).⁶

Esta dinámica de conflicto y acomodo es inherente a todo proceso de institucionalización y muchas historias institucionales enfocan en las convergencias y no examinan el rol de los conflictos en la creación de instituciones. La presencia constante del conflicto y las instancias de confrontación dentro de las instituciones no pueden tomarse como crisis institucionales. El proceso de construcción o desarrollo institucional reside precisamente en la dinámica de conflicto y acomodo y en la capacidad que se tenga de satisfacer algunos de los intereses y aspiraciones de los actores dentro de la institución. La habilidad de crear “puntos de convergencia” entre los distintos actores es lo que permite el desarrollo institucional. Se trata de un proceso de adaptación constante a través de la dinámica de conflicto y acomodo.

Desde su fundación hasta la década del treinta el desarrollo institucional de la UPR se centró en el proyecto de modernidad norteamericana que tenía como eje la “americanización” de Puerto Rico. Aunque un sector importante de la élite puertorriqueña se oponía a este proyecto de asimilación cultural, el componente de desarrollo educativo y técnico que representaba la universidad permitió el acomodo de y colaboración en el desarrollo institucional de la élite criolla.

El proyecto de modernización

La consolidación de la UPR como una institución moderna de educación superior ocurriría luego de la Segunda Guerra Mundial. Las políticas de “el nuevo trato” (*The New Deal*) y “el buen vecino” (*Good Neighbor*) formuladas por la administración de Franklin Delano Roosevelt durante la Gran Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial trajeron a Puerto Rico una nueva “mentalidad colonial”. Estas políticas marcaron el inicio de lo que podría

denominarse el "colonialismo ilustrado", que dejaría en manos de la élite puertorriqueña el manejo de los asuntos internos de Puerto Rico manteniendo el control absoluto de asuntos de política exterior y de defensa en manos de la metrópolis.

Para la década del treinta el proyecto de americanización de Puerto Rico había fracasado. La imposibilidad de asimilar a los puertorriqueños al idioma y cultura estadounidenses había quedado demostrada con el surgimiento de un fuerte movimiento nacionalista que promovía la independencia de Estados Unidos y que fue reprimido violentamente por el gobierno colonial (Scarano, 1996: 693-702). En este proceso de represión del nacionalismo, la élite política puertorriqueña demostró su lealtad al régimen político norteamericano a la vez que su apego a la identidad puertorriqueña hispanoamericana. Esto es, demostró que se podía ser leal a Estados Unidos sin ser "asimilista". Esta prueba de lealtad al dominio norteamericano de la isla y la participación de los puertorriqueños en la lucha contra el fascismo durante la Segunda Guerra Mundial, creó una nueva convergencia entre la élite local y los intereses y funcionarios de la metrópolis.

El contexto de conflicto y acomodo del emergente "colonialismo ilustrado" se inicia en 1940 cuando llega al poder el Partido Popular Democrático habiendo ganado las elecciones presentando un programa de reformas sociales y económicas dentro del orden colonial (Pantojas-García, 1990: 40-41; Scarano, 1993: 711-16). Charles T. Goodsell (1967: 31-35) describe el 1942 como el año en que se logra esta convergencia que atribuye a varios factores: la entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra, la amenaza de submarinos alemanes en el Caribe, el nombramiento de Rexford G. Tugwell como gobernador y el triunfo del Partido Popular Democrático en 1940 con un proyecto político de reformas populistas dentro del marco colonial. Estos elementos se articularán en una serie de leyes de reforma que impulsarán un nuevo proyecto de modernización de Puerto Rico. Como parte del programa de reformas se aprueba una nueva ley universitaria en 1942, se nombra al primer rector puertorriqueño de la institución y la dinámica de conflicto y acomodo en la Universidad toma un nuevo giro (Navarro, 2000: 35-52).⁷

Estados Unidos emergió de la Segunda Guerra como la nueva superpotencia mundial y estaría a cargo de liderar un nuevo orden internacional en el que el colonialismo debía terminarse. El nuevo consenso político mundial, articulado por las instituciones mundiales

creadas para garantizar la paz luego de la Segunda Guerra como la Organización de Naciones Unidas, repudiaba el colonialismo como causa de guerras y promovía la independencia y autodeterminación de los pueblos. Ello desembocaría en una nueva relación colonial que acomodaría la tolerancia a las aspiraciones de afirmación cultural de la élite puertorriqueña con los intereses económicos y políticos de Estados Unidos en la isla. Por ello el presidente Harry S. Truman nombraría el primer gobernador puertorriqueño en 1946 y el Congreso norteamericano aprobaría una ley para que los puertorriqueños eligieran su gobernador por primera vez en 1948.

El nuevo proyecto político articulado por el PPD acomodaría las aspiraciones de afirmación cultural de la élite puertorriqueña con los nuevos intereses norteamericanos en la isla. Este nuevo proyecto realizaría las aspiraciones de la élite local de tener mayor ingerencia en los asuntos internos de gobierno de la isla, desmantelaría el dominio de la industria azucarera, instauraría políticas de desarrollo industrial y de beneficencia social. Este proyecto fue implantado entre 1948 y 1952 articulándose en la estrategia de desarrollo conocida como “operación manos a la obra” y en la fórmula de relación política entre Puerto Rico y Estados Unidos llamada “Estado Libre Asociado” (Pantojas-García, 1990: 65-68).

Esta reestructuración de la relación colonial conllevó la modernización no sólo de la economía sino de las instituciones políticas y sociales. La UPR sería la institución que dirigiría el proceso de modernización y desarrollo intelectual y educativo del nuevo proyecto político. En 1943 se elimina el Colegio de Artes y Ciencias y se articula una visión tecnocrática de la universidad creándose los colegios de Ciencias Naturales, Humanidades y Ciencias Sociales. Uno de los departamentos del nuevo Colegio de Ciencias Sociales será el de Economía, creándose también el Centro de Investigaciones Sociales y las Escuelas de Administración Pública y Trabajo Social (Roca de Torres, et al. 2003: 5; Lauria Pericelli, 1990: 18). En 1946 la UPR logrará la acreditación de la *Middle States Association* importante organización acreditadora de instituciones de educación superior de Estados Unidos (Cf. Navarro, 2000).

El Centro de Investigaciones Sociales (CIS), el Departamento de Economía y la Escuela de Administración Pública serían fundamentales en la formación de cuadros tecnocráticos y de proveer investigaciones para el nuevo proyecto de modernización del país.

En el CIS se condujeron y apoyaron importantes estudios sobre la economía y la sociedad puertorriqueña, especialmente sobre cambio social y cultural, control poblacional y desarrollo económico (Cf. Lauria Pericelli, 1989). El Colegio de Ciencias Sociales contó entre su facultad visitante a distinguidos economistas como John Kenneth Galbraith y Wassily Leontief (eventualmente ganadores del premio Nobel de economía), el sociólogo C. Wright Mills y el futuro primer ministro de Trinidad, el historiador Eric Williams, entre otros (Roca de Torres, et al. 2003: 12-13).⁸

La institucionalización de la UPR como una institución moderna al servicio de la política social se logró mediante el acomodo de intereses y proyectos aparentemente contradictorios. Luego de cuatro décadas de intentos de “asimilación cultural” y resistencia a ésta, se logró un acomodo que integraba lealtad a los intereses estratégicos de la metrópolis y los intereses estratégicos de la élite puertorriqueña. Lealtad sin asimilación y derecho a determinar políticas referentes a los asuntos internos fueron la clave del acomodo. El “día a día” lo correrían los puertorriqueños, mientras que los intereses estratégicos se garantizarían por otros medios, incentivos y desincentivos presupuestarios y de otra índole. Pero para llegar a esa convergencia hubo que pasar por procesos de conflicto institucional y por cambios en el orden internacional y en los modos de pensar de ambas sociedades, la norteamericana y la puertorriqueña.

A modo de conclusión

La noción más aceptada sobre la creación y desarrollo de instituciones es que éstas surgen para satisfacer necesidades sociales y sobreviven mediante la adaptación a nuevas necesidades. Hemos visto que esto es sólo parcialmente cierto y que no explica la durabilidad y renovada relevancia de instituciones “anacrónicas” como las monarquías occidentales y la Iglesia Católica. Asimismo, la noción de que pueden crearse instituciones mediante la acción deliberada, concertada y planificada de grupos sociales con poder decisional es un fenómeno estrictamente moderno.

La experiencia de la Universidad de Puerto Rico sugiere que la creación de instituciones modernas requiere que una coalición social articule o proponga un proyecto político. El concepto “proyecto político” puede definirse en un sentido amplio como un conjunto

de proposiciones y metas sociales, económicas y/o políticas que articula los intereses, preferencias, valores y aspiraciones sociales de coaliciones sociopolíticas.⁹

Por otra parte, puede decirse que una coalición sociopolítica es una fuerza social constituida por un conglomerado de grupos heterogéneos que convergen alrededor de un proyecto político, económico o social. Dicho de otro modo, una coalición sociopolítica integra grupos con intereses diversos para apoyar o promover una serie de “programas” o una “plataforma” de acción social que articula convergencias percibidas por los distintos integrantes de la coalición. Esto implica que en toda coalición social hay diferencias y conflictos potenciales inherentes y, por tanto, el proceso de construcción y desarrollo de instituciones es en sí mismo conflictivo. El conflicto y acomodo de intereses es, pues, consustancial con la construcción y desarrollo de instituciones.

Si bien un proyecto político articula los intereses y preferencias sobre los cuales hay convergencia entre grupos heterogéneos, también es cierto que estos intereses y preferencias no son articulados en igualdad de condiciones por un proyecto político. Las coaliciones sociales están estratificadas, el poder está dividido asimétricamente y jerárquicamente, por lo cual habrá intereses y preferencias dominantes y otras subordinadas. No todos los integrantes de una coalición aspiran a lo mismo, no todas las aspiraciones son definidas igual y no todos los integrantes conseguirán sus metas y objetivos principales. La estabilidad institucional emana, precisamente, de cómo se equilibran las demandas y aspiraciones de los distintos grupos. La incapacidad para satisfacer o equilibrar demandas divergentes o que compiten dentro de la institución es lo que provoca las crisis institucionales. No obstante, las crisis institucionales no son, en sí mismas, indicativas de declinación o de deterioro. Pueden ser también signo de crecimiento, adaptabilidad y desarrollo. Lo uno o lo otro depende de cómo se maneje el conflicto y de la posibilidad de que se logre un acomodo entre convergencias y divergencias.

La UPR en las dos instancias estudiadas, desde su fundación hasta la ley de 1942 y desde 1942 hasta la ley de reforma de 1966, representa un caso de desarrollo institucional exitoso. Ello se debió a la capacidad de hacer acomodos dentro de un contexto de conflicto, de negociar reclamos que competían por los recursos y políticas institucionales y lograr resoluciones satisfactorias al conflicto. Puede decirse, en-

tonces que la capacidad de institucionalizar un proyecto político es una función de hacer transacciones y acomodos institucionales que satisfagan, aunque sea parcialmente, los reclamos divergentes de grupos institucionales a la vez que se movilice apoyo para los intereses y visiones convergentes. La funcionalidad institucional no implica, por tanto, la articulación sin conflictos de un proyecto institucional y su imbricación dentro del marco social general como una pieza que se integra a un rompecabezas. Se trata, más bien, de una pieza de un cuerpo en movimiento o de un proceso histórico.

Notas

1. Ejemplos de esto serían la “americanización” de Puerto Rico, una nación culturalmente hispanoamericana; la adopción de cánones de belleza europeos en naciones afroantillanas; o la imposición de democracias de estilo occidental en el mundo islámico, como por ejemplo Afganistán o Irak.
2. Las universidades latinoamericanas han jugado históricamente un papel importante en las transformaciones sociales. Su papel no se ha limitado a la creación intelectual sino que han sido centros importantes de movilización política. El Caribe hispano parlante, Cuba, República Dominicana y Puerto Rico son parte de este patrón histórico.
3. Este fue el caso, por ejemplo, de José Celso Barbosa, graduado en 1880 de la Universidad de Michigan, quien luego de 1898 pasaría a ser el líder del movimiento que proponía la anexión de Puerto Rico a Estados Unidos.
4. La élite puertorriqueña socialmente dominante no era monolítica. Cabe señalar que ésta se dividía políticamente entre asimilistas, que aspiraban a que Puerto Rico se convirtiera en un estado de unión, independentistas y autonomistas. Estos dos últimos sectores se oponían a la asimilación y constituyeron la fuerza política principal entre 1905 y 1932 aglutinados en el Partido Unión de Puerto Rico (Bayrón Toro, 1989).
5. El currículo de las escuelas públicas se centraba en la enseñanza de la “civilización” y la cultura norteamericana y el inglés fue el idioma de enseñanza desde 1900 hasta 1934 en la escuela primaria y hasta 1942 en la secundaria y la universidad (Negrón de Montilla, 1971; Navarro, 2000: 60).

6. Es importante notar que el desarrollo del Departamento de Estudios Hispánicos contó con el apoyo de dos norteamericanos, la profesora Josephine W. Holt y el Rector Thomas E. Benner, quienes entendían que la UPR debía ser la principal institución en este campo dentro de la esfera norteamericana y que desarrollaron programas para entrenar maestros norteamericanos en estudios hispánicos (Manrique Cabrera, 1956: 281:282).
7. Tugwell, un ideólogo allegado al Presidente Roosevelt, favorecía la implantación en Puerto Rico políticas como el "*new deal*" y en el Caribe la política del buen vecino con el propósito de garantizar la estabilidad política y la seguridad de las bases militares que se establecerían para la defensa del Caribe. Puerto Rico era el eje estratégico de la defensa norteamericana ante la amenaza alemana en el Caribe (Tugwell, 1947: 148).
8. En términos de la formulación de una estrategia y una política económica la universidad no fue el único centro de producción intelectual. La Compañía de Fomento Industrial, creada en 1942 desarrolló un programa de estudios económicos al cual contribuyeron economistas que luego sería galardonados con el premio Nobel como Arthur Lewis, John Kenneth Galbraith y Wassily Leontief. En Puerto Rico se originaría lo que hoy se conoce popularmente como la estrategia de "industrialización por invitación" y técnicamente como la industrialización orientada a la exportación basada en industrias "maquiladoras" (Pantojas-García, 1990: 4).
9. This is a broader definition than the one proposed in Pantojas-García (1990: 3).

Bibliografía

- Ayala, César J. (1999). *American Sugar Kingdom: The Plantation Economy of the Spanish Caribbean, 1898-1934*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Barreto, Amílcar Antonio (2001). *The Politics of Language in Puerto Rico*. Gainesville: The University Press of Florida.
- Bayrón Toro, Fernando (1989). *Elecciones y partidos políticos de Puerto Rico*. Mayagüez, Editorial Isla.

- Goodsell, Charles T. (1967). *Administración de una revolución: La reforma del poder ejecutivo bajo el gobernador Tugwell (1941-1946)*. Río Piedras, Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Lauria Pericelli, Antonio (1989). A Study in Historical and Critical Anthropology: The Making of *The People of Puerto Rico*. Ph.D. Thesis, New School for Social Research.
- Maldonado, Alex W. (1997). *Teodoro Moscoso and Puerto Rico's Operation Bootstrap* Gainesville: University Press of Florida, 1997.
- Manrique Cabrera, Francisco (1956). *Historia de la Literatura Puertorriqueña*. New York: Las Américas Publishing Co.
- Navarro Rivera, Pablo (2000). *Universidad de Puerto Rico: Del Control Político a Crisis Permanente. 1903-1952*. Río Piedras: Ediciones Huracán.
- Negrón de Montilla, Aida (1971). *Americanization in Puerto Rico and the Public School System: 1900-1930*. Río Piedras, Editorial Edil.
- Osuna John Joseph (1923). *Education in Porto Rico*. New York: Teachers College, Columbia University.
- Pantojas-García, Emilio (1990). *Development Strategies as Ideology: Puerto Rico's Export-led Industrialization Experience*. Boulder and Río Piedras: Lynne Rienner Publishers / Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Roca de Torres, Irma, Antonio Gaztambide y Magdalena Morales Vázquez (2003). *La Facultad de Ciencias Sociales: Testimonios de medio siglo, 1943-1993*. San Juan: Universidad de Puerto Rico / Publicaciones Puertorriqueñas.
- Scarano, Francisco (1993). *Puerto Rico: Cinco Siglos de Historia*. San Juan: McGraw-Hill.
- Tugwell, Rexford G. (1947). *The Stricken Land*. New York, Doubleday.

Las crisis y los orígenes institucionales: Asociaciones empresariales en Latinoamérica¹

Ben Ross Schneider

Introducción

En el universo de las instituciones, las asociaciones empresariales abarcativas pertenecen a una categoría híbrida interesante. Se encuentran en la intersección entre las esferas pública y privada. Históricamente, las asociaciones abarcativas fuertes no surgen de la comunidad comercial en forma espontánea; más bien, se ven beneficiadas por las acciones del Estado.² Al mismo tiempo el gobierno no las controla completamente. Como instituciones, su principal logro, y potencial para contribuir al desarrollo, es resolver los problemas de acción colectiva. Otros tipos de instituciones pueden resolver otros muchos obstáculos al desarrollo, como por ejemplo reducir los costos de transacción, mejorar la transparencia, proteger los derechos de propiedad, e incrementar el desempeño del Estado. Las asociaciones empresariales pueden contribuir a algunos de estos resultados, pero su principal función es promover la acción colectiva que a su vez abre posibilidades para resolver problemas de coordinación entre miembros en una economía más amplia (ver Doner y Schneider, 2000) para un análisis). Al reducir los Estados su participación directa en la economía, las soluciones del sector privado a los problemas de coordinación se han tornado aún más importantes en las últimas décadas. Como lo expresan Hall y Soskice (2001), el desafío para la política pública no es tanto obligar a los sectores privados a cambiar su conducta sino inducirlos a cooperar más efectivamente entre ellos.

¿De dónde provienen las asociaciones abarcativas institucionalizadas? Las asociaciones empresariales fuertes dependían del respaldo del Estado en la forma de acceso privilegiado a los foros de políticas o delegaban la autoridad o los recursos públicos. El respaldo del Estado era necesario y suficiente, y la historia del siglo XX en Latinoamérica está llena de siglas de asociaciones ahora desaparecidas que colapsaron

ante la ausencia de dicho respaldo. ¿Qué fue lo que a su vez indujo a los estados a brindar estos beneficios? En la mayoría de los casos, el respaldo del Estado apareció primero cuando las crisis económicas y políticas desataron los esfuerzos de los actores estatales para incluir a las asociaciones empresariales en programas para resolver problemas a corto plazo.

Las crisis y los orígenes institucionales

Las pocas asociaciones abarcativas bien institucionalizadas en Latinoamérica tuvieron su origen en la crisis o fueron templadas por ella. La crisis económica y la vulnerabilidad fueron bastante continuas en la Latinoamérica del siglo XX.³ Tomen por ejemplo la siguiente serie de crisis. A fines de la década del 20, el sector del café en Colombia entró en recesión porque los precios internacionales estaban en baja y los cafés colombianos de alta calidad no se vendía a los precios que merecían. En la década del 40, el racionamiento de las importaciones en época de guerra interrumpió seriamente el sector industrial en crecimiento de Colombia. A principios de la década del 40, el sector industrial de Brasil enfrentó una merma de trabajadores expertos. A fines de la década del 30, el gobierno del Frente Popular en Chile enfrentó una crisis de confianza con las empresas (y otra crisis de confianza surgió en 1983 aunque entre un sector privado diferente y un gobierno muy distinto). En 1987, el gobierno mexicano estaba luchando para contener un índice de inflación por encima del 100 por ciento e hizo frente a la probabilidad de una fuga masiva de capitales.

En lo que respecta a las crisis, a primera vista no hay mucho que sea particularmente extraordinario en esta lista. Otros países y otros sectores también padecieron una variedad de *shocks* económicos. Lo que diferencia esta lista es la naturaleza distinta de la respuesta del gobierno: en todos los casos los actores del Estado, por lo general burócratas de nivel medio alto en ministerios responsables de la política económica, tomaron medidas para mejorar en forma dramática la comunicación entre las empresas y el gobierno, así como también la coordinación entre las empresas, ayudando a éstas a crear o fortalecer asociaciones empresariales abarcativas. El estímulo llegó a través del Estado, y las peculiaridades de la crisis influyeron en los incentivos específicos a los actores estatales para los negocios organizados. En algunos casos los actores del Estado apelaron a las

empresas para organizar, reemplazar o complementar la capacidad del Estado de implementar políticas para superar las crisis. En otros casos la fuerte oposición de las empresas al gobierno fue parte de la crisis, o al menos su manifestación política, y por consiguiente los actores estatales trabajaron para resolver la crisis política colaborando con las asociaciones empresariales.⁴

En algunos casos la estrecha colaboración entre las empresas y el gobierno para superar las crisis agudas fue simplemente la capacidad de manejo de la crisis, y la colaboración decayó junto con las condiciones que la desataron. Sin embargo, en otros casos la colaboración dejó legados institucionales perdurables. Las secciones a continuación consideran tres tipos principales de legados que ilustran bien la respuesta de los actores estatales a las crisis específicas enumeradas al comienzo de esta sección.

Mecanismos consultivos

En las crisis en las que los gobiernos recurrieron a las empresas porque carecían de información (o de la manera de recogerla) o la capacidad para implementar políticas a corto plazo, a la larga los actores estatales crearon mecanismos formales para canalizar la consulta y el diálogo continuo. Tales mecanismos tomaron la forma de juntas público-privadas, consejos o foros con distintos objetivos y de variada composición, pero siempre estipulando la representación formal de las asociaciones empresariales.⁵ A menudo, los mecanismos formales de consulta cambiaban o ampliaban el punto central de su política a medida que la crisis se calmaba, y a veces se los reproducía en otras áreas de la política.

Por ejemplo, a principios de la década del 40, el presidente colombiano Alfonso López Pumarejo tenía continuo contacto con los empresarios desde su ciudad natal, Medellín, que estaba industrializándose rápidamente. Sin embargo, las dificultades de controlar las importaciones racionadas durante la guerra causaron serios cuellos de botella en la industria de modo que los amigos del presidente siempre lo estaban llamando. Debido a que el número de consultas individuales se tornó incontrolable, López Pumarejo les dijo a los industrialistas de Medellín que no podía hablar con cada uno de ellos en forma individual pero que si elegían un vocero, López Pumarejo tomaría sus llamadas (Urrutia, 1983). En un principio el gobierno propuso ayudar a los

industrialistas a organizarse imponiéndoles que se asociaran en forma obligatoria y la representación del gobierno en la asociación, pero los industrialistas pusieron objeción a eso y en su lugar formaron ANDI (Asociación Nacional de Industriales) para sacar partido de la oferta del presidente. Después de 1945, se redujeron los cuellos de botella en las importaciones pero el gobierno todavía confiaba en ANDI para las consultas, y en forma gradual nombraron representantes de ANDI en docenas de juntas público-privadas.

Décadas más tarde en México, la inflación giraba fuera de control, y los formuladores de políticas temían otra vuelta de fuga de capitales masiva en curso hasta las elecciones presidenciales de 1988. Por lo tanto a fines de 1987, los ministros del área económica propusieron negociaciones tripartitas a las empresas, también conocidas como Pactos, sobre salarios y precios para reducir rápidamente la inflación con el objetivo de restaurar la comunicación con el sector privado y la confianza en él. Representantes del CCE (Consejo Coordinador Empresarial) abarcativa negociaron estrecha y constantemente con el gobierno (quien a su vez negociaba con la clase trabajadora) sobre el ritmo de las reducciones de los precios y sobre la verificación del acatamiento. La inflación cayó desde más de 100 a menos del 20 por ciento en menos de un año. Sin embargo, aún cuando todas las partes estaban de acuerdo en que la inflación estaba bajo control, el Pacto continuó al proponer el gobierno y a las empresas nuevos ítems para la negociación y la consulta. Estos debates actuales le dieron a las empresas fuertes incentivos para continuar invirtiendo en sus asociaciones.⁶

En crisis políticas que arriesgan a empujar a las empresas hacia la oposición, los gobiernos pueden ofrecer oportunidades a las empresas de participar en los foros de políticas para reducir su desconfianza en las intenciones del gobierno (o elegirlos como argumentarían otros). A fines de las décadas del 30 y del 40, muchos gobiernos a través del espectro político, adoptaron las políticas e instituciones que comprenderían la estrategia de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y la versión latinoamericana del Estado "desarrollista". No obstante, donde los gobiernos de izquierda intervenían en el desarrollo de las instituciones del ISI, estas intervenciones crearon conflicto y desconfianza con las empresas, y los políticos a veces establecerían mecanismos consultivos para mitigar esta "situación". Por ejemplo, uno de los instrumentos claves del Estado "desarrollista" fue un banco de desarrollo. Cuando el gobierno izquierdista del Frente

Popular en Chile fue a crear CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) en 1939, decidieron que sería bueno traer representantes del sector privado a la junta de la corporación. Esta representación le dio luego a los industrialistas fuertes incentivos para invertir en la asociación de la industria Sofofa (Silva, 1996).⁷

Las experiencias exitosas con consultas regularizadas con frecuencia dieron como resultado la réplica en otras esferas políticas por medio de dos lógicas, ya sea de iniciativa del Estado o de demanda de las empresas. Si un consejo público-privado puede resolver las vulnerabilidades que enfrentan los actores estatales en una situación, entonces estos funcionarios pueden recurrir nuevamente a los consejos cuando enfrentan nuevos problemas, o cuando se desplazan a nuevas posiciones en el gobierno. Jaime Serra participó en la exitosa Pactos en México y, más tarde, como ministro a cargo de la negociación del NAFTA, estableció nuevas formas de consulta estrecha con las empresas. En otros casos, en especial al expandirse el número de foros público-privados, las asociaciones empresariales utilizan el antecedente para presionar al gobierno para incluir representantes de las asociaciones cada vez que el gobierno crea una nueva entidad política.

Delegación

A menudo las crisis revelan a los actores estatales los límites de su capacidad para implementar políticas, y en algunos de estos casos los formuladores de políticas optan por delegar la autoridad pública y/o los fondos públicos a las empresas organizadas. A principios del siglo XX, el café se cultivaba para responder por más de la mitad de las exportaciones de Colombia. Sin embargo, los productores de café no podían resolver problemas muy costosos que requerían que ellos actuaran en forma colectiva. Había muchos pequeños productores y ninguna asociación que los nucleara, y ninguna institución capaz de supervisar las exportaciones de alta y baja calidad. Como resultado de esto, todo el café, aún el de más alta calidad, buscó precios rebajados en los mercados internacionales porque los compradores no tenían garantías de la calidad de cualquier bolsa individual. Los productores se reunieron en conferencias anuales en la década del 20 y crearon en forma regular comités encargados de instituir una federación nacional. Comúnmente estos comités también fracasaban en esta tarea, a excepción del último comité interino en 1928 que le imploró al gobierno resolver su dilema. Los actores estatales tenían

plena conciencia de cuánto dependía el país del café y de conseguir que el café obtuviera el precio más alto en el mercado. También eran concientes de que el Estado carecía del personal y los recursos para administrar un programa nacional de control de calidad. Por lo tanto, convencieron al comité de productores de que aceptaran un impuesto sobre las exportaciones decretado por el gobierno que la nueva asociación del café, Federacafé, administraría para beneficio del sector. De esta manera, Federacafé nació con enormes recursos y funciones indispensables, de manera que pronto casi todos los productores se habían unido. Federacafé pasó luego a mejorar las exportaciones de café, garantizar su calidad en los mercados internacionales, mejorar la imagen del café colombiano en los mercados de consumidores (el logo de marketing de Federacafé es Juan Valdez), así como también brindar la infraestructura, transporte, crédito, investigación y el gasto social.

En Brasil en la década del 30, a medida que la industria crecía rápidamente, los industrialistas utilizaron la federación de San Pablo (lo que se convertiría en Fiesp) para expresar su preocupación acerca de expandir la agrupación de trabajadores expertos. El gobierno respondió con un programa ambicioso que gravaba a las empresas (el uno por ciento de la nómina de pagos) pero luego devolvía el ingreso a las federaciones de la industria para que implementaran los programas de entrenamiento. Este modelo en efecto se reprodujo ampliamente en otros países de Latinoamérica, aunque todos los otros países pusieron el impuesto sobre la nómina de pagos en un fondo controlado por un comité público-privado conjunto (Wolf y Castro, 2003). Por último, como ejemplo reciente, muchos acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales estipulan varios requisitos de las reglas de origen. En Chile en la década del 90, el gobierno delegó la tarea de verificar la conformidad con la asociación de la industria Sofofa. Como en el caso anterior de la formación de CORFO, esta nueva delegación cambió la organización de la asociación, ya que Sofofa recauda importantes ingresos para esta verificación, pero ahora también ofrece a los miembros una nueva gama de servicios relacionados con el comercio.

Como con las experiencias exitosas con los foros consultivos, el éxito en la delegación ocasionalmente produjo la reproducción institucional en otras áreas. Así, por ejemplo, el modelo del café en Colombia de gravar las exportaciones para promover el desarrollo del sector fue reproducido en varios sectores, principalmente de

manera notable en el arroz. Y los funcionarios luego reprodujeron el modelo de entrenamiento en la industria brasilera en el comercio y la agricultura.

Asociaciones abarcativas fuertes

Este tercer tipo de legado institucional de la crisis fue el resultado de los dos anteriores. En mi definición, las instituciones comerciales se convierten en instituciones fuertes si son independientes del Estado, poseen numeroso personal profesional, y antecedentes consistentes de reconciliación de las preferencias divergentes entre los miembros. A manera de analogía con los gobiernos, estas asociaciones tienen soberanía y fuertes funciones ejecutivas y legislativas. Estas dimensiones de fortaleza derivan de las acciones del Estado que ayudan a los miembros de las empresas a superar los obstáculos habituales para la acción colectiva (Olson, 1965). Así, por ejemplo, la creación de los mecanismos consultivos generó un nuevo beneficio selectivo: los miembros sólo pueden acceder a la información intercambiada con el gobierno únicamente si pertenecen a la asociación. Además, las empresas tienen intereses más fuertes en participar en las asociaciones para participar en la selección de los líderes de la asociación quienes a su vez determinan la representación de la asociación en los foros del gobierno.

Por último, los foros consultivos incrementan las necesidades de personal de las asociaciones, en el sentido en que los representantes de la asociación quieren ir a la mesa de negociaciones con suficientes expertos e información para equiparar a aquéllos del lado del gobierno. La delegación de importantes recursos y autoridad públicos a las asociaciones fue mucho más raro que crear terrenos formales para la consulta, pero cuando ocurría la delegación transformaba de la noche a la mañana a las asociaciones en instituciones que tenían una larga lista de miembros, personal profesional y una intensa intermediación y reconciliación de intereses. En la dimensión de la autonomía del gobierno, el acto de delegar también creó una nueva vulnerabilidad de las asociaciones a las amenazas del gobierno de revocar o reducir la delegación. Sin embargo, como se trata en la siguiente sección, tales retractaciones fueron raras, y con el tiempo la delegación se cubrió de un aura "legal", aumentando de ese modo los costos al gobierno por retractar la autoridad delegada. No obstante, perduró cierta vulnerabilidad, y las asociaciones con funciones delegadas no fueron tan críticas del gobierno como las asociaciones menos dependientes.

Continuidad institucional y desviación institucional

A lo largo del siglo XX hubo un alto grado de continuidad en las asociaciones y en sus conexiones institucionales con el Estado, si bien un número de casos excepcionales de colapso ilustraron cuán frágiles eran estas "instituciones". La continuidad en estos tres tipos de instituciones vino en forma parcial de los lazos de regeneración positiva, pero más fundamentalmente del apoyo político progresivo y activo, en especial de los actores "estatales". Un lazo de regeneración funcionó a través de los actores del Estado quienes, como se señala arriba, era probable que continuaran y reprodujeran la consulta y la delegación cuando percibieran que las primeras experiencias hubieran tenido buenos resultados. Este lazo de regeneración fue más importante en los casos en que los actores del Estado continuaron por largos períodos en el gobierno, de otro modo este lazo por lo general se interrumpía debido a cambios en el gabinete. Para los líderes de las asociaciones la regeneración era más inmediata y constante en el sentido en que reconocían que retener miembros y recursos dependía de mantener los beneficios de la consulta y la delegación. Sin embargo, aún no existiendo los lazos de regeneración, el respaldo político por parte de los actores del Estado era necesario y suficiente, y retirarlo era muy perjudicial para la asociación.

Dentro de un patrón general de continuidad, hubo importantes ejemplos de cambio internacional. Entre los tres tipos de legados institucionales, la persistencia de los acuerdos institucionales varió en la América Latina del siglo XX, siendo la continuidad más común en los casos de delegación que los mecanismos consultivos o la fortaleza de la asociación. En varios casos, los gobiernos anularon o reorganizaron los mecanismos consultivos en forma dramática. Por ejemplo, en la década del 70 en Chile la dictadura de Pinochet reconfiguró casi por completo las conexiones institucionales entre las empresas y el gobierno; no obstante, la mayoría de las principales asociaciones empresariales surgieron nuevamente, después de un primer período de inactividad, más fuertes que antes en parte porque el gobierno creó nuevos foros de consulta con las empresas. En un contexto democrático, Fernando Collor a principios de los 90 suspendió una serie de agencias del Estado cruciales así como también cuerpos consultivos. Además, los políticos que no querían enredarse en las reformas formales podían fácilmente reducir la aplicabilidad de los mecanismos consultivos enviando subordinados, reteniendo información o creando canales de comunicación paralelos.

Para las asociaciones que se fortalecieron con la consulta, tales cambios en el acceso a los foros de políticas pueden fácilmente socavar los incentivos para los miembros para que continúen invirtiendo, en especial si los cambios lejos de la consulta con las asociaciones empresariales están acompañados por la apertura de otras vías alternativas, como las elecciones y la financiación de las campañas, para la participación política de las empresas. La erosión de la inversión en las asociaciones ha sido notable en varias de las asociaciones abarcativas más fuertes como es el caso de CPC en Chile y CCE en México. Estas asociaciones fueron los interlocutores comerciales cruciales en las crisis macroeconómicas de los 80 y los 90 así como también en la transición política en Chile, pero con una mayor estabilidad y una democracia más rutinaria, las asociaciones abarcativas se volvieron menos centrales y fueron a menudo eclipsadas por las asociaciones sectoriales que mediaron en las áreas de las políticas como el comercio.

A diferencia de los cuerpos consultivos, los gobiernos rara vez abrogaron la delegación. Hubo varias razones probables para que hubiera una mayor continuidad en la delegación. En primer lugar, el volumen de los ingresos de las asociaciones proviene, directa o indirectamente, de las funciones delegadas a la asociación, de modo que los líderes de la asociación tienen como principal tarea mantener las funciones delegadas. En segundo lugar, es difícil para los actores estatales revocar la delegación de manera informal como pueden hacerlo con la consulta. En el caso de la consulta, es menos probable que los líderes de las asociaciones luchan por la continuidad formal porque saben que los acuerdos formales dependen de un compromiso informal, pero los líderes de las asociaciones luchan en forma tenaz para mantener la delegación formal. En tercer lugar, los actores del estado tienen incentivos para conservar la delegación a fin de mantener a las asociaciones, al menos en forma parcial, dependientes del estado y, de ese modo, que sea menos probable que causen un problema político.

Si bien los gobiernos rara vez rescinden la delegación, las funciones delegadas pueden, a largo plazo, evolucionar en su impacto sobre las asociaciones en un proceso de conversión institucional, o en la mayoría de los casos desviación y distorsión. Los ejemplos más claros son las principales asociaciones en Brasil. Asociaciones como Fiesp, la asociación industrial de San Pablo en los años 40 y 50 fueron los principales conductos para la representación comercial y la intermediación del interés, y fueron bien representadas en los principales consejos de gobierno. Al mismo tiempo, estas asociaciones administraban vastos fondos para

el entrenamiento laboral. Para los años 60, los foros consultivos habían perdido su aplicabilidad, pero el entrenamiento se mantuvo. Para los años 80 y 90, los “honorarios” administrativos otorgados a Fiesp por llevar a cabo los programas de entrenamiento ascendían a cientos de millones de dólares que respaldaban una enorme burocracia, y cambiaron los incentivos para que los futuros líderes utilizaran a Fiesp, y aún en mayor grado a federaciones en otros estados, principalmente como trampolines a un cargo político. Federacafé sufrió un caso más leve de desviación institucional cuando el gobierno le permitió crear un fondo de estabilización del mercado que le dio a la asociación acceso a cientos de millones de dólares que pasó a invertir en un imperio comercial que incluía en un punto una empresa naviera, una aerolínea, varias subsidiarias financieras, y decenas de otras propiedades. Administrar este imperio desplazó la representación de los miembros como la gran prioridad, al menos hasta que la cartera de inversiones comerciales de Federacafé se volvió menos satisfactoria y se vio forzado a liquidar la mayoría de sus subsidiarias.

Estos procesos de conversión y distorsión institucional son importantes por derecho propio, pero también tienen otras consecuencias en el mundo más amplio de la representación comercial. Cuando las asociaciones controlan importantes recursos delegados pero dejan de intermediar bien los intereses de los miembros, entonces el retiro de miembros no conduce a la erosión habitual, y la asociación continúa llenando el espacio organizativo que de otra forma podrían llenar los nuevos contendientes asociativos. Por ejemplo, los capitalistas brasileros han invertido grandes cantidades de tiempo y dinero en asociaciones alternativas, pero a estas alternativas les resulta difícil “permanecer” y competir con asociaciones bien dotadas como Fiesp. En este ciclo vicioso la delegación termina entonces debilitando la representación colectiva de las empresas.

Conclusión

A título de resumen, este memorándum ha buscado destacar varias características principales de la formación y el cambio institucionales en las asociaciones empresariales de "América Latina del siglo XX". En primer lugar, los orígenes de casi todas las asociaciones empresariales abarcativas fuertes pueden rastrearse a momentos de crisis económica y política. En segundo lugar, estos momentos revelaron a los actores del Estado su vulnerabilidad y la limitada capacidad del Estado para resolver las crisis, y los actores estatales a su vez ofrecieron a las asociaciones el acceso a los procesos de formulación de políticas, y en

otros momentos les delegaron a ellas esta función. En tercer lugar, la consulta y la delegación resolvieron los principales problemas de acción colectiva que infestan a las asociaciones potenciales que constan de muchos miembros diversos creando incentivos selectivos atractivos para que se asocien las empresas. En cuarto lugar, la consulta y la delegación (y sus efectos vigorizadores en la acción colectiva) continuaron no por inercia institucional sino por el respaldo activo del estado apuntalado por lazos de regeneración auxiliares. En quinto lugar, en algunos casos la continuidad institucional fue interrumpida abruptamente por cambios en el gobierno o desviada lentamente con el tiempo por la delegación de recursos de distorsión masivos.

Notas

1. Memo preparado para el taller sobre orígenes institucionales auspiciado por el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y la Universidad de La Habana.
2. Mi atención está puesta en las asociaciones abarcativas que comprenden a todas las grandes firmas en la economía o en los amplios sectores como la industria o el comercio. Las asociaciones en los sectores más pequeños con pocas empresas tienden a surgir en forma espontánea y universal. Son típicamente menos complicadas desde el punto de vista analítico y menos útiles para el desarrollo.
3. El análisis empírico en este memo proviene mayormente de mi libro (Schneider, 2004).
4. Las crisis y las vulnerabilidades que se consideran aquí eran por lo general parciales o segmentadas comparadas con las vulnerabilidades sistémicas que aparecen en las explicaciones de los estados de desarrollo en el este de Asia (Woo-Cumings 1999; Doner, Ritchie, y Slater, 2005).
5. Normalmente los convenios informales dependen de determinados actores estatales y cambian cuando lo hacen los funcionarios, pero algunos convenios informales, como es el caso de los almuerzos mensuales entre algunas asociaciones mejicanas y los ministros de gobierno, sobrevivieron por décadas y deberían considerarse conjuntamente con las instituciones formales.
6. Sin embargo, los Pactos terminaron mal a fines de 1994 cuando el gobierno supuestamente comunicó a los representantes de las empresas su intención de devaluar la tasa de cambio. La estampida de capital anterior y posterior a la devaluación en diciembre creó una de las peores crisis financieras de México (Ortega, 2002).

7. Décadas después, uno de los primeros actos del nuevo gobierno de izquierda en Brasil a comienzos del 2002 fue crear un Consejo Económico y Social (CES) con 70 representantes cada uno pertenecientes a las empresas, la clase obrera y el gobierno. La motivación parecía ser en parte para calmar los temores de las empresas y permitirles influir en la amplia agenda de gobierno. A la larga, sin embargo, el consejo tuvo poco efecto real.

Bibliografía

- Doner, Richard, Bryan Ritchie y Dan Slater (2005). "Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective" *International Organization* 59 (2, Spring).
- Doner, Richard y Ben Ross Schneider (2000). "Business Associations and Development: Why Some Associations Contribute More Than Others" *Business and Politics* 2 (3 Noviembre) págs. 261-88.
- Hall, Peter y David Soskice (2001). "An Introduction to Varieties of Capitalism" En la edición de *Varieties of Capitalism* Peter Hall y David Soskice. Nueva York: Oxford University Press.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ortega, Juan Manuel (2002). "Institutions and Economic Reform in México: the Case of Economic Pacts, 1987-1997" Tesis del Doctorado en Filosofía. Universidad de Boston.
- Schneider, Ben Ross (2004). *Business Politics and the State in 20th Century Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Silva, Eduardo (1996). *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats and Market Economics*. Boulder CO: Westview.
- Urrutia, Miguel (1983). *Gremios, Política Económica y Democracia*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero.
- Wolf, Laurence y Claudio de Moura Castro (2003) "Education and Training: the Task Ahead" En *After the Washington Consensus*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Woo-Cumings, Meredith. Ed. (1999). *The Developmental State*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

El Estado y el capital en Chile: La construcción social de las instituciones para la formulación de políticas económicas

Eduardo Silva

La mayoría de los estudios dan por sentado que los grupos sociales no desempeñaron un papel importante en la formulación de políticas económicas y en el desarrollo de las instituciones durante la dictadura militar en Chile (1973-1989); un período en el que el gobierno militar no sólo rompió con el modelo de desarrollo económico anterior (industrialización sustitutiva de importaciones) sino también con las instituciones con más participación en la formulación de políticas del período democrático precedente. Sostienen que durante la dictadura el régimen tecnocrático respaldado por un Estado fuerte con un alto nivel de autonomía de la sociedad bastó para llevar a cabo la transformación neoliberal de Chile, lo cual se convirtió en la base para un crecimiento económico sostenido después de la redemocratización (Frieden, 1991; Fontain, 1988; Campero, 1984; Foxley, 1983). En otras palabras, la dictadura pudo haber gobernado por el interés general del capital pero lo hizo sin la participación de los capitalistas y reprimiendo la clase obrera organizada y los grupos sociales de la clase media. Le tocó a los gobiernos democráticos que siguieron moldear los mecanismos institucionales para la participación de los grupos sociales en la formulación de las políticas que se convirtieron en el fundamento del tan admirado estilo consensual de formulación de políticas de Chile. Estos comprendían que las instituciones cultivarían relaciones colaborativas y armoniosas con los capitalistas, cuya inversión (en especial en una economía de libre mercado orientada a las exportaciones como la de Chile) se consideraba crucial para el crecimiento económico y la estabilidad socio-económica.

Sin embargo, un examen más exhaustivo de los eventos muestra que los argumentos relacionados con la autonomía del régimen militar

respecto de los capitalistas (aunque no de la clase obrera o de la clase media) eran exagerados. Las élites empresariales, además de los tecnócratas y el Estado fuerte, jugaron un papel importante en el cambio de políticas económicas neoliberales “radicales” a “pragmáticas” y en idear las instituciones y las prácticas para la consulta sobre políticas con los capitalistas, especialmente en el período entre 1982 y 1986. El sistema de relaciones entre las empresas y el Estado construido durante ese período, y que se conservó después de la redemocratización en 1990, tiene un fiel parecido al concepto de “autonomía incorporada del Estado” de Peter Evans (1995).

El punto no es, sin embargo, que todas las cosas buenas en Chile en la actualidad tuvieron sus orígenes en el gobierno militar. Más bien, es que los períodos de crisis abren oportunidades para la participación de la sociedad en el desarrollo de las instituciones aún en los Estados que presumen ser muy fuertes y sumamente autónomos. Por lo tanto, Chile es un excelente ejemplo de cómo las crisis económicas sacuden las coaliciones de respaldo de los sistemas establecidos (Gourevitch, 1986). Las viejas políticas ya no funcionan y los grupos sociales tratan de encontrar nuevas que sirvan mejor a los intereses de cambio. Cuando los grupos sociales hacen demandas, los Estados ayudan a moldear los contornos de las nuevas coaliciones dominantes apoyando a algunos grupos más que a otros. En el proceso, las instituciones y prácticas existentes experimentan una modificación y se construyen nuevas. Esto es porque las instituciones expresan relaciones de poder, en este caso entre el Estado y los capitalistas así como también entre los mismos capitalistas.

La autonomía incorporada y el estado chileno

Entre 1982 y 1994, los administradores del Estado, los políticos y los capitalistas chilenos construyeron un sistema de interacción entre las empresas y el Estado que se aproxima al concepto de autonomía incorporada del Estado de Peter Evans (1995) junto con sus hipotéticos efectos beneficiosos en la inversión y en la producción. El concepto surge de la suposición de que la interacción entre los capitalistas y el Estado es crucial para la inversión y la producción porque influye en la confianza del sector privado para empeñar recursos. La participación de los capitalistas en la formulación e implementación de las políticas desarrolla la confianza de que las políticas funcionarán. Sin embargo, algunas estructuras de las interacciones entre negocios y Estado son más conducentes a una estabilidad y a un crecimiento a largo plazo

que otras. La autonomía incorporada se refiere a un sistema de relaciones entre las empresas y el Estado en el que el Estado retiene un grado de autonomía pero no está aislado o excesivamente apartado de las preferencias sociales. En dichos acuerdos, las instituciones y los funcionarios del mismo, así como también los participantes de las empresas, requieren ciertas características para evitar la influencia indebida de los intereses individualistas en el proceso de políticas. Los administradores del Estado pueden fijar objetivos y políticas de desarrollo generales, sin embargo se fomentan las densas redes de comunicación con el sector privado porque brindan importante información sobre lo que es probable que los capitalistas encuentren factible, y en consecuencia estimulan la inversión (Maxfield y Schneider, 1997).

Sea individualista o institucional, la interacción es clave para la autonomía incorporada.¹ En el caso de Chile, una estructura jerárquica de Estado cerrada, dotada de personal experto desde el punto de vista técnico, y la participación de asociaciones empresariales abarcativas con los departamentos técnicos bien desarrollados resultó útil para la inversión induciendo la interacción entre el capital a gran escala y los políticos. Con acceso al proceso de políticas, los capitalistas chilenos se han sentido confiados desde 1984 de que las soluciones a los problemas económicos nacionales no serían a expensas de sus intereses. Los políticos se beneficiaron porque tienen una mejor idea de cómo los capitalistas reaccionarán a la política. Esto ayudó a calmar las relaciones potencialmente conflictivas después de la redemocratización (Silva, 1996 a).

Estos acuerdos institucionales no nacieron del planeamiento tecnocrático. Se construyeron durante períodos de crisis económica y política en los que los capitalistas hicieron fuertes demandas a un Estado forzado a reconstruir su base de apoyo entre la clase dominante. Esas presiones indujeron a los administradores estatales a construir una autonomía incorporada en Chile durante la dictadura militar, al menos en forma parcial. Yo digo “en forma parcial” porque solamente incluía los intereses de las empresas, y excluía en forma significativa a los grupos de las clases media y obrera. Más tarde, la prueba severa de la democratización confrontó la oposición política a la dictadura militar con una serie de presiones que, con el interés de que Chile retornara a un gobierno civil, influyó en sus cálculos para conservar ese sistema de relaciones entre las empresas y el Estado. Lo que resta del capítulo analiza la construcción de la autonomía incorporada parcial en estos dos períodos.

Construyendo la autonomía incorporada parcial: Los capitalistas, el estado y el neoliberalismo pragmático, 1983-1989

La crisis económica de 1982-83 sacudió a la coalición capitalista que había respaldado las políticas neoliberales radicales desde 1975, situación que, junto con el resurgimiento de la movilización de las masas y las demandas de redemocratización, debilitaron el gobierno militar desde el punto de vista político. Durante este período, los capitalistas exigieron un cambio hacia un modelo de desarrollo neoliberal más pragmático y un mayor acceso más institucionalizado a la formulación de políticas que sentó las bases de la actual estructura de autonomía incorporada parcial del Estado en Chile. Una breve descripción del modelo neoliberal radical, su base de apoyo capitalista, y sistema de interacción entre Estado y capital arma el escenario para el análisis del cambio a un modelo más pragmático y la estructura institucional para las relaciones entre ambos que generó. El contraste entre este sistema anterior de relaciones entre las empresas y el Estado bajo el régimen militar y el que le siguió es instructivo.

Entre 1975 y 1982, Chile implementó una serie de políticas neoliberales radicales para construir una economía y sociedad liberales (Edwards y Cox Edwards, 1987; Foxley, 1983). Estas incluían una estabilización de “terapia de shock” y la rápida liberalización de los mercados de capitales, los precios y el comercio prestando poca atención a sus efectos adversos. Una tasa de cambio fija en 1979 se convirtió en la pieza central de un sistema de ajuste económico automático. La lógica del mercado también guió la reforma de la política social, laboral y educativa. El régimen militar le dio a los tecnócratas radicales orientados hacia el libre mercado (los chicos de Chicago) un alto grado de aislamiento (Fontaine, 1988). Sin embargo, un pequeño grupo de capitalistas con conexiones con los chicos de Chicago también participó en el proceso de políticas (Silva, 1996 a y 1996 b). Estos eran las cabezas de conglomerados financieros en ascenso (Dahse, 1979; Sanfuentes, 1984). Estos capitalistas ayudaron a moldear las políticas que hacían hincapié en las inversiones en la ganancia financiera a corto plazo por sobre las inversiones en la producción, lo que contribuyó a la gravedad de la crisis económica que hizo erupción en 1982-1984. Los capitalistas asociados a empresas orientadas hacia los mercados internos o que no tenían activos financieros importantes, además de las organizaciones empresariales, fueron marginados de la formulación de políticas. Entonces, la formulación de políticas económicas se concentró en el Ministerio

de Finanzas y el Banco Central, encabezado por tecnócratas del libre mercado con lazos individualistas con las cabezas de conglomerados financieros orientados internacionalmente. Estas élites empresariales utilizaron su privilegiada conexión con los chicos de Chicago y con los mercados de capitales internacionales para influir en las fusiones y adquisiciones durante la primera fase de la privatización de la empresa pública. Con el control sobre el sistema financiero de Chile y los sectores de la economía orientados a las exportaciones estos conglomerados pronto dominaron la economía chilena y se convirtieron en el núcleo del bloque de poder capitalista que respaldó el neoliberalismo radical. Después de un período de adaptación entre 1975 y 1978, el resto de las empresas chilenas a gran escala se convirtieron en fracciones aliadas de ese bloque de poder.²

La crisis de la deuda internacional a principios de los 80 desgarró la coalición capitalista que había respaldado el neoliberalismo radical. En 1982, la crisis de la deuda contribuyó al colapso del sistema financiero chileno, el PBI se redujo en un 14 por ciento y el desempleo se elevó entre el 25 y el 33 por ciento (Edwards y Cox Edwards, 1987). La crisis tumbó a los principales conglomerados internacionalistas que habían participado en la formulación de las políticas neoliberales radicales (Rozas y Marín, 1989). Estos conglomerados y sus lazos individualistas con los chicos de Chicago también habían contribuido a la crisis económica. Por un lado, esos lazos les dieron acceso al sector financiero y a la formulación de políticas de liberalización del comercio, así como también a los debates de la política de privatización, haciéndoles posible construir sus imperios económicos en un frenesí de fusiones y adquisiciones. Por otro lado, estas élites empresariales le debían su poder económico al desarrollo de una deuda abultada —ayudado por la idea de liberalización del sector financiero encubierta por una red intrincada de compañías holding y corporaciones cáscara— (Dahse, 1979). Mientras prevalecieran una alta liquidez internacional y tasas de interés bajas todo estaba bien. Cuando cambiaron esas condiciones a principios de los años 80, los conglomerados utilizaron su poder económico para absorber el crédito disponible a expensas del resto de la economía (de la Cuadra y Valdés, 1992). Apostaron a sus conexiones políticas y su dominio absoluto sobre la economía para evitar la intervención del estado y obstruir cambios al modelo de desarrollo económico neoliberal radical.

Mientras los principales conglomerados luchaban por sobrevivir, las asociaciones empresariales, bajo el auspicio de la Confederación de

Producción y Comercio (CPC), la asociación empresarial de Chile, comenzó a desarrollar un modelo económico alternativo: el neoliberalismo pragmático (Camper, 1984; Silva, 1996). Tomaron medidas porque, con excepción de la devaluación de mediados de 1982, el gobierno militar originalmente se rehusó a considerar una acción del Estado más agresiva para combatir la depresión económica con políticas reflacionarias. Los capitalistas fuera del círculo de los principales conglomerados creían que un frente más unido detrás de un paquete de políticas comprensivas podría hacer oscilar al gobierno militar. Para mediados de 1983 las seis asociaciones empresariales y terratenientes afiliadas a la CPC, que en efecto representaban los negocios a gran escala en Chile, habían formado una coalición cohesionadas detrás de un programa de recuperación económica. Las recomendaciones sobre las políticas incluían tasas de cambio reales altas y tarifas a través del tablero bajas protegidas de la competencia desleal, una política monetaria reflacionaria, tasas de interés bajas, alivio de la deuda, políticas sectoriales (tales como el fomento de las exportaciones, los proyectos de construcción, el desarrollo agrícola), y un proceso de formulación de políticas institucionalizado más inclusivo. Además de estas demandas cada una de las organizaciones empresariales sectoriales (la industria, la agricultura, el comercio, la construcción, la minería y las finanzas) elaboró trabajosamente propuestas detalladas de políticas para estimular la inversión en sus sectores durante un período de tres años.

Confiado en la concentración del poder en el Estado bajo el gobierno militar, el General Augusto Pinochet ignoró en gran extremo las demandas políticas de la coalición capitalista neoliberal pragmática durante la mayor parte de 1983 (Campero, 1984 y 1995). Sin embargo, ese año la movilización masiva en aumento de la clase media, la clase obrera organizada, los habitantes de los suburbios y el resurgimiento de los partidos políticos proscritos también planteó una crisis política para Pinochet. Para fines de 1983, la mayor agrupación de oposición había formado la Alianza Democrática (AD), una coalición de partidos políticos de centro y centro izquierda dominada por Demócratas Cristianos. Comenzando en mayo de 1983, organizaron protestas mensuales, poniendo énfasis en la negociación con los militares (principalmente la fuerza aérea y la policía) y los conservadores, pero no Pinochet, para efectuar una transición a la democracia.³

La AD también intentó ganarse miembros de la coalición pragmática, en especial los industriales que producían para los mercados inter-

nos (Silva, 1996 b). Puso el acento sobre el respeto por la propiedad privada, una economía mixta con amplio espacio para la empresa privada, y la industrialización. La idea era construir una coalición multi-clasista contra el gobierno de Pinochet y los chicos de Chicago. La estrategia casi funcionó. Frustrados por la falta de respuesta del gobierno militar a sus propuestas políticas, tanto la CPC como la asociación cumbre de los industrialistas lanzaron amenazas indirectas de que los capitalistas se unirían al AD. Reproduciendo la retórica que utilizaron para desestabilizar a Salvador Allende afirmaron en forma significativa que el sector privado sólo se levantó contra los gobiernos cuando presentaron una amenaza a la empresa privada. La crisis económica y la renuencia de la dictadura a sancionar políticas reflacionarias constituyeron una amenaza tan severa como cualquier posible mal manejo de la economía por la oposición moderada.

En mayo de 1984, Pinochet respondió con tácticas calculadas para recapturar la lealtad íntegra de los terratenientes y los capitalistas a gran escala. En el primer año, las élites empresariales ejercieron su mayor grado de influencia directa y, a pesar de que eso disminuyó en 1985, continuaron firmemente las recomendaciones de las políticas de la coalición pragmática y una nueva estructura institucional para las relaciones entre las empresas y el estado. Además, se convirtieron en la base para la administración económica en democracia (Silva, 1996 b).

¿Qué eran esas políticas e instituciones, que los chilenos llamaban neoliberalismo pragmático, y bajo las cuales Chile disfrutó de un crecimiento económico sostenido? Bajo el neoliberalismo pragmático los políticos en las instituciones financieras todavía preferían instrumentos de política neutrales. Sin embargo, también concordaron en que el Estado tenía que desempeñar un papel más directo en la administración económica, en especial para estabilizar los precios y para fomentar la producción interna, aunque con los instrumentos más favorables al mercado disponibles (Silva, 1996 b). Por consiguiente, el Estado mantuvo las tasas de cambio reales altas, aseguró que las tasas de interés fueran razonables, protegió la agricultura con niveles mínimos de precios y a los fabricantes de la competencia desleal de las importaciones así como también otorgando los más novedosos incentivos a las exportaciones. No obstante, el Estado también mantuvo los respaldos a los precios y otras políticas sectoriales a niveles que sólo brindaban la mínima protección para impedir que las empresas sucumbieran a la competencia internacional. En otras palabras, la

economía básicamente liberal de Chile fijó niveles de performance relativamente altos para la industria porque la competencia continuó siendo feroz a pesar de cierta protección.

El sistema de relaciones entre las empresas y el Estado que surgió puso énfasis en una medida de inducción de inversiones de la autonomía del Estado con canales de comunicación claros con los capitalistas. La inclusión de los capitalistas en el proceso de formulación de políticas aumentó la credibilidad de las políticas propuestas y la estrecha interacción con los funcionarios del gobierno sostuvo la confianza en el futuro económico de la nación. La autonomía del Estado y una clara línea de autoridad entre los ministerios de línea aseguró la cohesión de las políticas, complementado por el hecho de que las recomendaciones generales sobre las políticas del sector privado surgieron de las negociaciones para desarrollar el consenso entre las asociaciones cumbre que eran miembros de la CPC (Silva, 1996 a). En palabras de un presidente de la CPC durante este período repetidas por muchos otros representantes de empresas de alto rango: “Elaborar un consenso dentro de la CPC fue un proceso difícil. Pero una vez completado supimos que estas políticas estimularían la producción en lugar de la especulación financiera del pasado. Una vez que las autoridades comenzaron a escucharnos, se reavivó nuestra esperanza en el futuro. A pesar de que no obtenemos todo lo que queremos, podemos confiar en las reglas del juego que surgen. En tanto y en cuanto permanezcan estables nos alientan a invertir”.⁴

Siguieron altos índices de inversión (25 por ciento del PBI) y un crecimiento económico sostenido promediando aproximadamente el 8 por ciento anual hasta 1988. Contrastando claramente con el período de neoliberalismo radical, la mayor parte de la inversión después de 1983 fue a las firmas productivas en exportaciones agrícolas y la industria competitiva a nivel internacional. Además, después de que el sector financiero se recuperó no eclipsó a otras actividades económicas como lo había hecho antes de la crisis económica (Silva, 1996 a: 311; Rozas y Marín, 111989). Esta tendencia continuó en el período democrático que siguió (Fazio, 1997).

Por el lado del Estado, el perdurable sistema de interacción que surgió de la crisis económica y política de 1982-1983 se caracterizó por una mezcla de burócratas de carrera experimentados y bien entrenados en las agencias financieras que se ubicaban en la cima de la jerarquía de los ministerios económicos (Silva, 1996 a). Es verdad, entre 1984

y 1985 Pinochet nombró en los puestos más altos de los ministerios económicos y de finanzas a capitalistas que representaban los sectores más críticos de los negocios a gran escala.

Pero esto fue mayormente una movida política para recuperar la lealtad de las élites empresariales y para evitar que los capitalistas se unieran a la oposición moderada. Después de que la economía y la política de Chile se estabilizó en 1985, los máximos formuladores de políticas económicas de las principales agencias económicas fueron retirados casi exclusivamente de los rangos de funcionarios de la administración pública experimentados, tecnocráticos y flexibles. Como en el anterior período de políticas, desarrollaron políticas que hicieron hincapié en el liberalismo económico. Con ellas, sin embargo, los capitalistas destacados encabezaron ministerios sectoriales (Economía para la Industria y el Comercio, Agricultura, Minería, y Obras Públicas).

Por el lado del sector privado, los ministros mantuvieron canales fluidos de comunicación en dos niveles con asociaciones empresariales y altamente representativas (Silva, 1996 a). En primer lugar la organización paraguas, la CPC, debatió en forma rutinaria las tasas de interés y la política monetaria general con el ministro de finanzas y los banqueros centrales. En segundo lugar, las asociaciones de sectores específicos participaron en las etapas de formulación e implementación del proceso de políticas en contacto directo con los ministros a cargo de estos sectores. Tanto a nivel general como a nivel de los sectores específicos el estado y los capitalistas negociaron las políticas en base a criterios técnicos en lugar de favores personales, clientelismo o amenazas políticas. Esto exigió la expansión en los departamentos técnicos de las asociaciones sectoriales cumbre.

Las relaciones entre las empresas y el estado en el Chile democrático

Después de la redemocratización en 1990, la política económica y el sistema de interacción entre el capital y el Estado siguieron fielmente el modelo de neoliberalismo pragmático, un resultado directo de las negociaciones explícitas e implícitas sobre la democratización con el gobierno militar y el sector privado. La Concertación de Partidos por la Democracia (CPD) de centro izquierda que tomó el poder

político en marzo de 1990 había prometido, desde hace tiempo, su compromiso con el desarrollo de una economía y sociedad liberales durante la transición hacia la democracia. Prometió en forma explícita no entrometerse en el modelo económico general: el neoliberalismo pragmático. Sin embargo, debido a que se había opuesto a la dictadura, la CPD enfrentó el problema de convencer a los inversores, quienes después de 1985 una vez más respaldaron con entusiasmo a Pinochet, de que era sincero. El problema era cómo mantener la confianza de los inversores y evitar una relación antagónica con los capitalistas (Silva, 1996 a: 311).⁵

La CPD resolvió el problema estableciendo un sistema de consulta directa con las asociaciones empresariales cumbre cada vez que buscara cambios hacia el neoliberalismo pragmático tal como había existido durante el gobierno de Pinochet. Durante la administración de Patricio Aylwin (1990-1994) esto se aplicó mayormente a la políticas impositiva y del código laboral, a pesar de que también incluía debates de temas más específicos de un sector a medida que surgían. Por esto, los principales formuladores de políticas habitualmente consultaban a los líderes de las asociaciones empresariales cumbre y negociaban con ellas sobre los temas de política económica más importantes desde la etapa de formulación hacia abajo. Los máximos formuladores de políticas fijaron una agenda para un cambio en crecimiento y sus comisiones técnicas delinearon proyectos legislativos. Estos proyectos se divulgaron a las asociaciones empresariales cumbre adecuadas quienes formaron sus propias comisiones técnicas para estudiar las propuestas y hacer observaciones. Los formuladores de políticas y los capitalistas luego negociaron en base a esos informes (Silva, 1996 a: 311-312).

El hecho de que en alto grado las negociaciones involucraban el negocio organizado, en oposición a los intereses de los capitalistas particulares, facilitó el proceso. En los temas que afectaban los intereses generales de la comunidad empresarial, la CPC (la asociación cumbre abarcativa) tomó la delantera. Aseguró que las negociaciones se centraran sólo en los temas claves en los que las diferentes asociaciones sectoriales cumbre habían desarrollado un consenso. En los temas relacionados con sectores específicos los formuladores de políticas trataban directamente con la asociación empresarial pertinente (Silva, 1996 a: 313).

Mientras que este sistema de consulta con los capitalistas mostró poco cambio significativo comparado con el del neoliberalismo pragmático durante el gobierno de Pinochet, lo hicieron algunas de las características de los principales formuladores de políticas. Los máximos rangos ya no incluían fundamentalmente una mezcla de burócratas de carrera y gente de negocios. En lugar de eso, la mayoría eran economistas altamente entrenados que provenían de los grupos asesores vinculados con los principales partidos políticos ahora en el gobierno (Silva, P., 1991).

Es por eso que tener a gente de negocios en el gabinete no era absolutamente esencial para la confianza de los inversores. Sin embargo, de acuerdo con los capitalistas e igualmente los funcionarios del gobierno de la CPD, era crucial un compromiso de construir una economía y sociedad liberales unido a la capacidad técnica, como lo fue la flexibilidad después del *feedback* sobre las propuestas de las políticas (Silva, 1996 a: 313).

Con alteraciones relativamente menores, y con flujos y reflujos en la tensión este sistema de relaciones entre las empresas y el Estado persiste (Schneider, 2004). Por ejemplo, el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) convocó un Foro Nacional de Producción en dos oportunidades (1994 y 1996). El segundo hasta incluyó representación de la clase obrera organizada, aunque en una posición de firme subordinación al estado y a las empresas. Más tarde su administración institucionalizó esta forma de colaboración formando una comisión permanente bajo el auspicio del Ministerio de Economía y la CPC. Los principales temas de políticas incluían la tecnología, el sistema tributario, las tasas de cambio, la integración económica regional, la mano de obra y la educación entre otros temas. El objetivo de los foros y la comisión permanente era ajustar los cambios en las políticas en beneficio de una performance empresarial eficiente. Como antes, la estructura de interacción implica el foco de atención en las reuniones entre los líderes de las asociaciones empresariales y los formuladores de políticas del Estado para definir una agenda de políticas. Una vez asignada la agenda de políticas, los departamentos de investigación de las asociaciones empresariales y de la agencia estatal pertinente elaboraron los detalles de las políticas en base a los criterios técnicos (Silva, 1998).

Después de un comienzo inestable en las reformas del código laboral en el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, el patrón básico de la

interacción entre las empresas y el Estado continuó cabal (Silva, 2002). Una importante diferencia, sin embargo, fue un mayor énfasis en los temas de integración regional, ya sea regional o bilateral con los Estados Unidos. Además, el rol de la CPC en las relaciones entre las empresas y el Estado comenzó a decaer así como el de la SFF se hizo más fuerte, en parte debido al desarrollo institucional continuo, en especial en su departamento de comercio internacional (Schneider, 2004).

Conclusión

Aún en los sistemas políticos con Estados fuertes que disfrutaban de altos niveles de autonomía de las fuerzas sociales los períodos de crisis abren oportunidades a estas últimas para presionar al Estado a realizar cambios institucionales y en las políticas que más tarde se vuelven rutinarios y aparentemente divorciados de sus orígenes sociales. Estas son lecciones que uno puede desprender del caso chileno más allá de los argumentos habituales sobre cuáles políticas y qué secuencias de políticas desempeñan un mejor papel para un crecimiento económico sostenido o si Chile ha alcanzado el crecimiento económico con equidad. Cuáles fuerzas sociales importan más depende de la coyuntura, desde 1975 hasta 1989 sólo los capitalistas tuvieron algo de influencia significativa, después de ese período pudieron agregarse la clase media y, en mucho menor grado, la clase obrera (Oppenheim, 2006; Borzutzky, 2002 y 2006).

Durante el período de políticas neoliberales radicales (1975-1982), la centralización del gobierno militar unida a la alta liquidez internacional hizo posible que un pequeño grupo de intereses empresariales organizados en torno a conglomerados financieros jugaran un papel importante en la formulación de políticas para la exclusión de otros capitalistas. Le ofrecieron a Pinochet la base material con la que reconstruir Chile (la inversión) y destruir el sistema económico que había generado el socialismo, junto con el respaldo incondicional a su gobierno (Silva, 1996 b). Conjuntamente con los chicos de Chicago, estas relaciones entre el capital y el Estado desarrollaron un sistema de relaciones entre las empresas y el estado personalista, cerrado e inflexible que resultó ser inestable (Silva, 1996 a).

Una crisis de la deuda internacional que devastó la economía chilena entre 1982 y 1984 forjó una más amplia coalición capitalista neoliberal

pragmática dominada por tenedores de activos fijos (en oposición a los de activos líquidos) produciendo para mercados internacionales en alianza con productores para los mercados internos. Ayudaron a moldear las políticas macroeconómicas y sectoriales que pusieron énfasis en la recuperación y la inversión en los sectores industriales, extractivos y agrícolas, alentando de ese modo el empleo (Silva, 1996 b). En el contexto de una creciente crisis política forjaron un nuevo sistema de relaciones entre el capital y el Estado más institucionalizado mientras Pinochet acomodaba sus demandas de políticas concretas así como también su deseo de una participación más rutinaria en el proceso de políticas (Silva, 1996 a). Con esta táctica, Pinochet retuvo un indisputable control político de Chile.

Los gobiernos democráticos después de 1990 conservaron mayormente la orientación de las políticas y el sistema de relaciones entre capital y Estado que los capitalistas ayudaron a construir en el período de políticas neoliberales pragmáticas de la dictadura. Una vez más esta consecuencia fue, al menos en parte, el resultado de la negociación y la confrontación políticas entre la oposición a la dictadura y los capitalistas desde 1983 hasta 1989. Con el fin de asegurar un amplio respaldo político la AD/CPD declaró en forma sistemática su compromiso con el neoliberalismo pragmático y de mantener canales abiertos de comunicación con el sector privado. Una vez en el control del poder político la CPD prosiguió con estas promesas (Silva, 1996 a, 1996 b; Oppenheim, 2006).

Notas

1. Max Weber (1978) prestó atención por primera vez a esta distinción y sus consecuencias cuando desarrolló los tipos ideales de burocracias patrimoniales y legales-rationales.
2. Para esta conceptualización de bloques de poder, ver Poulantzas, 1973)
3. Para una breve descripción de la transición de Chile hacia la democracia ver Paul Drake e Iván Jaksic (1995).
4. El autor se entrevista con Jorge Fontaine (CPC), el 6 de abril de 1989; Humberto Prieto, Cámara Nacional de Comercio (CNC), 19 de enero de 1989; Pedro Lizana, Sociedad de Fomento Fabril (SFF), 25

- de octubre de 1988; Raúl García, Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), 23 de enero de 1989.
5. En una entrevista del autor el 29 de agosto de 1988 en Santiago de Chile, Alejandro Foxley, un miembro de alto rango de la CPD y Ministro de Finanzas en el gobierno de Aylwin, respaldó esta interpretación.

Bibliografía

- Borzutsky, Silvia (2002). *Vital Connections: Politics, Social Security, and Inequality in Chile*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- (2006). “Cooperation or confrontation between the State and the Market? Social Security and Health Policies, en las ediciones de Silvia Borzutsky y Lois Hecht Oppenheim, *After Pinochet: The Chilean Road to Democracy and the Market*. Gainesville: The University Press of Florida.
- Borzutsky, Silvia y Lois Hecht Oppenheim, eds. (2006). *After Pinochet: The Chilean Road to Democracy and the Market*. Gainesville: The University Press of Florida.
- Campero, Guillermo (1984). *Los gremios empresariales en el período 1973-1983*. Santiago: ILET).
- (1995). “Entrepreneurs under the Military regime,” en las ediciones de Paul Drake and Iván Jaksic, *The Struggle for Democracy in Chile*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2ª edición.
- Centeno, Miguel y Patricio Silva, eds. (1996). *Technocrats and the Politics of Expertise in Latin America*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dahse, Fernando (1979). *El mapa de la extrema riqueza*. Santiago: Editorial Aconcagua.
- De la Cuadra, Sergio y Salvador Valdés (1992). “Myths and Fact about Instability in Financial Liberalization in Chile, 1974-1983,” en la edición de Philip L. Brock, *If Texas were Chile: A Primer on Banking Reform*. San Francisco: ICS Press.

- Drake, Paul e Iván Jaksic, eds. (1995). *The Struggle for Democracy in Chile*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2ª edición.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Edwards, Sebastian y Alejandra Cox-Edwards (1987). *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*. Cambridge: Ballinger Publishing Company.
- Fazio, Hugo (1997). *El mapa actual de la extrema riqueza*. Santiago: Lom-Arcis.
- Fontiane, Arturo (1988). *Los Economistas y el presidente Pinochet*. Santiago: Editorial Zig-Zag, 2ª edición.
- Foxley, Alejandro (1983). *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*. Berkeley: University of California Press.
- Frieden, Jeffrey (1991). *Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton: Princeton University Press.
- Gourevitch, Peter (1986). *Politics in Hard Times*. Ithaca: Cornell University Press.
- Maxfield, Sylvia y Ben Ross Schneider, eds. (1997). *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Oppenheim, Lois Hecht (2006). “Chilean Economic Policy under the Concertación: The Triumph of the Market?” en las ediciones de Silvia Borzutzky y Lois Hecht Oppenheim, *After Pinochet: The Chilean Road to Democracy and the Market*. Gainesville: The University Press of Florida.
- Poulantzas, Nicos (1973). *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books.
- Ramos, Joseph (1986). *Neocoservative Economics in the Southern Cone*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Rozas, Patricio y Gustavo Marín (1989). *El mapa de la extrema riqueza diez años después*. Santiago: Ediciones Chile-América.
- Sanfuentes, Andrés (1984). “Los grupos económicos: control y políticas”, *Colección Estudios Cieplan* no. 15.

- Schneider, Ben Ross (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silva, Eduardo (1996a). "From Dictatorship to Democracy: The Business-State Nexus in Chile's Economic Transformation, 1975-1994," *Comparative Politics* 28, 3 (abril).
- (1996b). *The State and Capital in Chile*. Boulder: Westview Press.
- (1998). "Organized Business, Neoliberal Economic Restructuring, and Redemocratization in Chile," en las ediciones de Francisco Durand y Eduardo Silva, *Organized business, Economic change, and Democracy in Latin America*. Miami: North-South Center Press.
- (2002). "Capital and the Lagos Presidency: Business as Usual?" *Bulletin of Latin American Research* 21, 3 (julio).
- Silva, Patricio (1991). "Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the Cieplan Monks," *Journal of Latin American Studies* 23 (mayo).
- Weber, Max (1978). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

Los orígenes formales y las consecuencias de las instituciones informales adaptativas: Visión sobre el desarrollo del sector privado en China¹

Kellee S. Tsai

La evolución de las instituciones formales que controlan el sector privado en China plantea un enigma: a pesar de que los emprendedores privados de China no se están movilizandando desde el punto de vista político las principales reformas en las instituciones privadas en China han incrementado la legitimidad política y la seguridad económica del sector privado. En un cambio completo de sus principios fundacionales, el Partido Comunista Chino ahora le da la bienvenida a los capitalistas y, al menos en papel, la constitución del Estado de la Constitución de la República Popular China (RPC) protege los derechos de la propiedad privada. ¿Cómo puede explicarse esto?

Sostengo que el surgimiento de las instituciones informales adaptativas brindan oportunidades de transformaciones sustanciales en las instituciones oficiales del gobierno, aún en ausencia de intervención externa, condiciones de crisis o movilización política. Específicamente, el caso del desarrollo del sector privado en la China de la era de la reforma demuestra que las interacciones informales entre varios actores estatales y no estatales a nivel local puede contribuir a la flexibilidad de las instituciones formales a nivel nacional. Sin negar el rol causal inmediato de la política y las decisiones de la élite, este capítulo sostiene que en ciertas circunstancias la etiología del cambio institucional formal radica en las estrategias para hacer frente informales trazadas por los actores locales para evadir las restricciones de las instituciones formales. El argumento surge de la premisa de que las instituciones formales comprenden innumerables restricciones y oportunidades, lo cual puede motivar a los actores comunes a idear nuevos acuerdos operativos que no se sancionan en forma oficial. Con

la repetición y la difusión, estas estrategias para hacer frente informales pueden asumir una realidad institucional propia. A diferencia de las instituciones informales “primordiales” profundamente arraigadas, que tienden a resistir el cambio, llamo a las normas y prácticas resultantes instituciones informales *adaptativas* ya que representan respuestas creativas a los medios institucionales formales que los actores encuentran demasiado restringidos. El uso generalizado de las instituciones informales adaptativas puede entonces motivar a las élites políticas a reformar las instituciones formales originales. Examinar el ciclo de vida de las instituciones informales adaptativas puede así demostrar cómo algunas instituciones formales se ingenian para sufrir transformaciones importantes sin shocks exógenos, demandas sociales o un fracaso institucional completo.

Para ilustrar esta lógica iterativa, el capítulo examina las dinámicas del desarrollo del sector privado en China desde fines de la década del 70 concentrándose en tres espacios institucionales en los que han ocurrido los principales cambios: en primer lugar, los ajustes oficiales en las políticas que sancionaban el restablecimiento del sector privado en China; en segundo lugar, la incorporación de capitalistas al Partido Comunista Chino (PCC); en tercer lugar, y como un efecto institucional complementario de los dos primeros cambios, las enmiendas a la constitución de la RPC que formalmente reconocían y protegían la propiedad privada. Tomados en forma conjunta, estos tres casos representan transformaciones dramáticas en las instituciones formales más importantes del país, a saber, la orientación de la política económica, el Partido, y el Estado. También muestran que aún en contextos no democráticos, la etiología del cambio institucional formal y su justificación política pueden encontrarse en las estrategias informales trazadas por los actores locales para evadir las restricciones de las instituciones formales. Para asegurarse de ello, las élites en Beijing orientadas hacia la reforma fueron útiles para tomar las decisiones oficiales para reformar el Partido Comunista y la constitución de la RPC. Pero este capítulo propone que la acumulación de interacciones informales entre el Estado local y los actores económicos proporcionó tanto el ímpetu como la base de legitimación para estas reformas claves. Vistas desde esta perspectiva, los notables cambios institucionales que promueven el desarrollo del sector privado se vuelven menos enigmáticos. Por último, tanto los proyectistas como los ejecutivos de las instituciones formales en China han resultado ser flexibles, e incluso sensibles, a los actores que impulsan el crecimiento económico del país: los emprendedores privados.

El capítulo continúa de la siguiente manera. La primera sección propone que el surgimiento y la incorporación de las instituciones informales adaptativas son procesos claves en una secuencia más amplia de cambio institucional endógeno. El capítulo luego examina tres casos empíricos para mostrar cómo las instituciones informales adaptativas que sustentan el desarrollo del sector privado han estimulado los cambios secuenciales en las instituciones formales en China. La conclusión hace una reflexión sobre las inferencias teóricas del argumento desarrollado en este capítulo.

El rol de las instituciones informales adaptativas en la explicación del cambio institucional endógeno

Desde el punto de vista teórico, este capítulo hace dos sugerencias complementarias para favorecer nuestra comprensión del desarrollo institucional: en primer lugar, las instituciones informales adaptativas pueden jugar un rol significativo desde el punto de vista analítico en la explicación del cambio institucional endógeno; y en segundo lugar, el proceso causal que sustenta el cambio institucional endógeno es correlativo, lo cual significa que deriva de las interacciones entre varios actores populares. Desde el punto de vista empírico, el caso de China demuestra que aún en los marcos no democráticos donde las instituciones formales parecen ser impuestas de arriba hacia abajo en lugar de estar sujetas al sufragio popular, los actores comunes pueden apropiarse de las instituciones formales silenciosamente para servir a sus propios fines. Esto ocurre por lo general cuando existe una brecha entre las intenciones originales de las instituciones formales y las necesidades e intereses de los actores locales que se observan. Al mismo tiempo, los agentes estatales locales pueden colaborar con la gente común malinterpretando en forma intencional las instituciones formales que se supone deben defender. Es más probable que se encuentre ese tipo de desviación burocrática en situaciones donde diferentes instituciones formales tienen mandatos conflictivos, lo que facilita ignorar un grupo de reglas para cumplir con otro, y donde los funcionarios locales tienen intereses convergentes con los ciudadanos locales en un área de política particular (por ejemplo, promover el crecimiento económico local, esconder las rentas públicas de los niveles más altos del gobierno, proteger la industria local, aplicar las reglas para atraer la inversión externa, etc.). A su vez, estas interacciones colaborativas pueden generar instituciones informales adaptativas que brindan un poderoso efecto de demostración e impulsar a las élites

políticas a transformar los atributos claves de las órdenes políticas y económicas oficiales. Las instituciones dependen de la interacción humana para su supervivencia y transformación. Simplemente no están impuestas y puestas en vigor por agentes estatales y otros propietarios de instituciones formales. La base analítica e inferencias de estos reclamos se aclaran a continuación.

Los orígenes formales de las instituciones informales adaptativas

La frase trillada “las reglas están hechas para romperse” puede satisfacer las sensibilidades rebeldes latentes, pero este argumento comienza con la suposición de que las reglas están hechas para observarlas, imponerlas y cumplirlas. Esta visión de las instituciones formales resuena con la del institucionalismo sociológico, que las considera prescriptas y normativas desde el punto de vista de su funcionamiento: las instituciones les dicen a los actores cómo deberían o no deberían actuar.² Las instituciones informales tienen el propósito de brindar un cierto elemento de predictibilidad y estabilidad en las interacciones humanas. Dada esta suposición, ciertos resultados son la consecuencia predecible de ciertas instituciones. Aún los ambientes institucionales de estratos múltiples complejos pueden modelarse elegantemente para producir explicaciones convincentes de por qué ocurren las conductas contraintuitivas y las preferencias políticas.³ Sin embargo, las instituciones formales no siempre funcionan como se propone. Las consecuencias no intencionales pueden nacer de instituciones formales, y los casos de fracaso institucional abundan en todo el mundo, lo que ha inspirado agendas de investigación enteras dedicadas a explicar la brecha entre los resultados institucionales previstos y no previstos.

Es en este contexto en el que los institucionalistas han prestado mayor atención a “las variables más moderadas”, como las ideas, las normas y la cultura⁴, o lo que otros podrían llamar instituciones informales. La razón fundamental para volver a variables menos formales es relativamente sencilla. Si se espera que las instituciones formales produzcan un resultado X, pero en lugar de eso ocurre Y, el ruido debe de originarse en las variables informales exógenas. La falla analítica de esto es que las instituciones informales se convierten en forma efectiva en variables residuales que se espera que sostengan la inactividad explicativa cada vez que las instituciones formales ya no puedan responder por la variación en los resultados. Y más típicamente, se culpa a las instituciones informales de inhibir

el normal funcionamiento de las instituciones formales. A menudo se mencionan las explicaciones culturales de por qué algunos países no son ni más desarrollados ni más democráticos como ejemplos convincentes de cómo las instituciones informales pueden socavar las formales.⁵ Como explica Douglass North, en ciertos contextos “las reglas formales cambian, pero las restricciones informales no. Por consiguiente, se desarrolla una tensión progresiva entre las restricciones informales y las nuevas reglas formales”, lo que puede atribuirse a “la herencia cultural profundamente arraigada que sustenta muchas restricciones informales”.⁶

Esta observación nos deja con la combinación analítica de restricciones informales, instituciones informales, y herencia cultural, y la vaga impresión de que los tres comprometen las funciones previstas de las instituciones formales. La tendencia de las explicaciones a privilegiar las instituciones informales sólo cuando las formales han fracasado en sus tareas prescriptas demuestra de manera irónica el poder normativo que los eruditos reflexivamente atribuyen a las instituciones formales. Las instituciones formales representan en forma implícita la línea de base desde la cual evaluamos la conveniencia de varios resultados. Sin embargo, más recientemente se han hecho esfuerzos para teorizar en forma directa acerca del impacto causal de las instituciones informales. Gretchen Helmke y Steven Levitsky, en particular, han propuesto una tipología para clasificar la relación entre las instituciones formales e informales, de tal modo que pueden ser complementarias, serviciales, competitivas o sustitutivas.⁷ La tipología representa un primer paso beneficioso para aclarar la naturaleza y la función de las instituciones informales en relación a las formales, pero no desarrolla una teoría acerca de los procesos de surgimiento y cambio institucionales informales, o la formalización de las instituciones informales. Y en efecto, una gran parte del desafío en la inserción de instituciones informales en explicaciones causales es dónde ubicarlas en forma temporal, teniendo en cuenta que casi ninguna sociedad está completamente desprovista de alguna semejanza con las instituciones formales.

Con el propósito de capturar los efectos causales de las instituciones informales en una etapa intermedia más manejable, este artículo pone entre paréntesis “la herencia cultural profundamente arraigada” que sustenta las instituciones informales y comienza con la pizarra en blanco de las instituciones formales, lo cual defino como reglas, reglamentos, políticas, y procedimientos que son promulgados y que

las entidades y los agentes que en general se reconocen como oficiales deben hacer cumplir.⁸ Como en mi trabajo anterior, este estudio considera a las instituciones formales restrictivas y habilitantes. Por un lado, las instituciones formales limitan el alcance del funcionamiento permisible desde el punto de vista oficial. Por otro lado, los marcos institucionales de estratos múltiples ofrecen posibilidades transformativas; en particular, los contextos institucionales formales con jurisdicción superpuesta y mandatos inconsistentes y poco prácticos brindan a los actores oportunidades de adaptar, ignorar, o evadir discretas porciones de instituciones formales. Originalmente, muchas de estas respuestas adaptativas pueden parecer idiosincrásicas o aisladas. Sin embargo, pueden evolucionar en “instituciones informales adaptativas”, las cuales defino como patrones regularizados de interacción que surgen como respuestas adaptativas a las restricciones y oportunidades de las instituciones formales, infringen o traspasan el alcance de las instituciones formales, y se practican ampliamente. Para que se desarrolle esta etapa intermedia de adaptación institucional, al menos los guardianes básicos de las instituciones formales necesitan ser cómplices en permitir que ocurran las distorsiones institucionales, una y otra vez. Es más probable que las instituciones informales adaptativas surjan y prosperen en localidades donde los que ponen en vigor las instituciones formales y los creadores de las adaptaciones informales tienen intereses convergentes. Esta es la primera parte de mi argumento en una secuencia más larga que explica el desarrollo institucional endógeno.

La segunda parte trata de lo que ocurre después de que surgen las instituciones informales adaptativas. En el nivel más básico, la proliferación de instituciones informales adaptativas puede socavar la legitimidad de las instituciones formales. La aplicabilidad de las instituciones, ya sean formales o informales, depende de su capacidad para guiar las percepciones y prácticas humanas. Pero, ¿Los que ponen en vigor las instituciones formales ignoran, incorporan o disciplinan a los actores que mantienen las instituciones informales adaptativas? La respuesta a esta pregunta es contingente desde el punto de vista histórico y nacional. En el caso de China, es más probable que se tomen medidas enérgicas en las instituciones informales adaptativas durante las campañas políticas contra los delitos económicos y la corrupción, y en otros períodos en los que existe un aumento de la sensibilidad política hacia las desviaciones locales de los mandatos nacionales.⁹ Pero si quienes hacen cumplir la ley son partícipes de las actividades ilícitas, entonces es impro-

bable que los esfuerzos para controlarlas se sostengan más allá de esos momentos prioritarios.

Fuera de China, podemos esperar que cuando las instituciones informales adaptativas constituyan formas notorias de actividad criminal, van a lograr la atención de las entidades que hacen cumplir la ley. Aún así, incluso la definición de conducta criminal “notoria” es variable en relación al contexto. En algunos casos, el desfalco de los activos del Estado constituiría una actividad criminal notoria, pero en otras circunstancias, la remoción de activos de las empresas públicas por parte de sus administradores y trabajadores podría resultar tan común que no lograr provocar reacciones oficiales fuertes. Para los fines inmediatos, simplemente definiré las formas notorias de actividad criminal como prácticas ilegales que son fácilmente perceptibles y tienen costos sociales inmediatos que serían difíciles de encubrir. Un ejemplo de esto serían los esquemas de Ponzi, que por lo general involucran grandes cantidades de gente enfurecida para el momento en que colapsan.¹⁰ Otro ejemplo sería la violación de los estándares de seguridad de la comida y los medicamentos, lo cual pone en riesgo vidas y motiva el desarrollo reglamentario.¹¹

Por el contrario, las instituciones informales adaptativas que simplemente expanden los límites de las instituciones formales o crean nuevos patrones de interacción no controlados en forma explícita por las instituciones formales pueden perdurar e incluso prosperar libres de obligaciones por algún tiempo. Las prácticas adaptativas que se tratan en este artículo están incluidas en estas áreas grises cuasi legales y extra legales. Son instituciones informales adaptativas que surgen en un contexto donde algunos actores políticos y económicos locales hacen frente a los incentivos para promover el desarrollo del sector privado, pero las instituciones formales a nivel nacional se demoran en adaptarse a nuevas empresas y sus externalidades asociadas.

Esta atención sobre los orígenes y efectos de las instituciones informales adaptativas resuena con las lógicas de las secuencias de eventos no fortalecedores y la fricción estructural entre los estratos institucionales múltiples en el institucionalismo histórico y el desarrollo político americano.¹² Cuando surgen las instituciones informales adaptativas en respuesta a las disonancias entre las instituciones formales existentes y las preferencias operativas de los actores, comienzan a re-dirigir y socavar las instituciones formales previas.¹³ En esta narrativa, es importante el uso de instituciones formales preexistentes como la

línea de base analítica contra la cual los actores trazan estrategias para hacerles frente. En efecto, la secuencia formal-informal-formal representa el núcleo del argumento. La siguiente sección presenta tres ejemplos de cambios institucionales importantes relacionados con el desarrollo del sector privado en China para ilustrar este argumento en forma más concreta.

La economía política de las instituciones informales adaptativas en la China de la era de la reforma

Como han señalado los institucionalistas históricos, la mayoría de las instituciones no existen aisladas unas de otras. En lugar de eso, se pueden observar ejemplos de “acoplamiento institucional” entre grupos de instituciones que son mutuamente dependientes.¹⁴ Los siguientes casos de cambios institucionales relacionados con el desarrollo del sector privado en China deberían ser examinados desde este punto de vista. Ciertos cambios en las instituciones formales pueden remontarse a prácticas informales particulares e instituciones informales adaptativas. A su vez, los cambios resultantes en las instituciones formales facilitan las adaptaciones complementarias en otras instituciones formales. Específicamente, los ejemplos a continuación muestran cómo las prácticas informales fundamentales prepararon el camino para la legalización del sector privado, lo que atrajo la participación de los miembros del Partido en actividades empresariales. El surgimiento de los “capitalistas rojos” entonces influyó la incorporación formal de capitalistas al PCC. A su vez, las instituciones informales adaptativas que preceden les permitieron a las élites orientadas a la reforma justificar las revisiones de la constitución de la RPC que reconocen la existencia y la contribución de la economía privada.

Disfraces de los sombreros rojos y el desarrollo del sector privado

En la China contemporánea “usar un sombrero rojo” (*dai hongmao-zi*) se refiere a la práctica de registrar una empresa como colectiva cuando en realidad es propiedad de y está administrada por capitales privados. Un disfraz relacionado está pagando a una empresa perteneciente al estado para utilizar su nombre al manejar un negocio privado; esas se llaman empresas “dependientes” (*huaju qiye*) porque están registradas como accesorios de operaciones establecidas del gobierno. Las operaciones de los sombreros rojos surgieron como una institución informal adaptativa durante la primera década de

la reforma económica cuando no estaban legalmente permitidas las empresas privadas con más de ocho empleados (*siying qiy*).¹⁵ Por lo tanto, hasta 1988, el sector privado en China técnicamente sólo consistía de “empresas familiares individuales” (*getihu*) con menos de ocho empleados.¹⁶ Aún así en realidad muchas de las empresas colectivas eran negocios privados más grandes usando sombreros rojos.¹⁷ Por ejemplo, un empresario al que entrevisté en Huizhou, Guangdong, explicó que pudo abrir un negocio de lechones considerable ya en 1978 porque lo administraba bajo los auspicios de la tienda de provisiones comunal del municipio local.¹⁸ Otra emprendedora en Nanjing, Jiangsu narró con orgullo que en 1982 ella pudo administrar un negocio de ropa grande y lucrativo como una empresa colectiva, mientras que administrar el mismo negocio en forma privada hubiera sido “imposible”. Para cuando se permitieron esas empresas privadas, se calcula que medio millón de negocios ya utilizaban el disfraz del sombrero rojo. Y en algunas localidades, se sabía comúnmente que entre el 90 y el 95 por ciento de las empresas colectivas registradas usaban sombreros rojos.¹⁹

Después de las ordenanzas de 1988 que permitían las empresas privadas, y de la depresión económica de raíces políticas de 1989-1992 que siguió a la crisis de la Plaza Tiananmen, estuvo en auge el crecimiento del sector privado. Entre 1990 y el año 2000 el índice de crecimiento anual promedio en el número de negocios privados registrados fue del 32,8 por ciento, el número de personas empleadas en el sector privado creció a una tasa promedio anual del 29,2 por ciento, su capitalización registrada creció al 65,1 por ciento, su valor agregado al PBI creció al 58,7 por ciento, y su volumen de ventas al por menor creció a una tasa del 70,2 por ciento.²⁰ Entretanto, a lo largo del país se había desarrollado una red de instituciones formales que controlaban el sector privado.

En el nivel más superficial, es tentador atribuir el notable desarrollo del sector privado en China a las políticas oficiales e instituciones que regulan la economía no estatal. Sin embargo, afirmaría que las instituciones formales en China han presentado a los actores económicos y del estado un medio más restringido que permisivo para la acumulación del capital privado, y clave para nuestros fines aquí, los actores locales han ejercido su acción manipulando las instituciones formales para su beneficio.

A lo largo de la década de los 80 y la mayor parte de la década de los 90, los emprendedores privados experimentaron no sólo un estigma social por estar orientados hacia las ganancias, sino también la persecución política. Había una considerable incertidumbre política acerca de la trayectoria de la reforma económica y los emprendedores privados fueron criticados públicamente durante las campañas nacionales contra la “contaminación espiritual” en 1983-1984 y contra la “liberalización burguesa” en 1987. A nivel local, los emprendedores estaban sujetos al tratamiento arbitrario de los recaudadores de impuestos y al hostigamiento de otros burócratas. Por el contrario, las empresas del Estado y las colectivas recibieron un trato favorable en relación a las privadas en términos de interrupciones de impuestos, préstamos bancarios, y el uso de la tierra. Esas eran las realidades operativas que los dueños de negocios enfrentaron por debajo de las impresionantes estadísticas.

Entonces, ¿por qué los empresarios estaban dispuestos a entrar y permanecer en los negocios? Como se sugirió antes, una manera de que los emprendedores evitaran el ostracismo social y político era usar un sombrero rojo. Esta estrategia adaptativa se generalizó tanto que “usar un sombrero rojo” se convirtió en (y continúa siendo) un término común en el discurso diario. La práctica se tornó institucionalizada como una práctica operativa estándar, aunque informal, para los emprendedores privados.²¹ Aún así el verdadero proceso a través del cual esto ocurrió no fue simplemente el caso de los emprendedores engañando a los burócratas locales; en cambio, las acciones de los agentes eran colaborativas y reflexivamente estratégicas. La mayoría de los cuadros locales sabían con exactitud lo que hacían cuando aceptaron, o quizá extrajeron, un derecho de matrícula de un emprendedor local para administrar una empresa colectiva.²² Cientos de miles de actores estatales y no estatales fueron agentes cómplices en la popularización del fenómeno del sombrero rojo. Mientras tanto, el sector colectivo en China entró en auge y representó la base de la rápida industrialización rural.²³

En el espíritu de la máxima de Deng Xiaoping acerca de poner la atención en los resultados prácticos antes que en la ideología, cuando las élites de nivel central se dieron cuenta de que muchas colectivas eran realmente empresas privadas, resultó inútil, en realidad nada práctico, insistir en limitar la economía privada a unidades de producción familiar con menos de ocho empleados. A pesar de que las élites políticas conservadoras o “izquierdistas” habrían preferido restringir el

sector no estatal, tanto la popularidad como la efectividad de usar un sombrero rojo le dio a los reformistas evidencia concreta, y por lo tanto respaldo político, para expandir el alcance de la economía privada naciente en China. Los eruditos influyentes, como Yu Guangyuan y Xue Muqiao de la Academia China de Ciencias Sociales, se basaron en sus observaciones de las realidades empíricas locales para ayudar a los líderes reformistas a desarrollar un consenso sobre los siguientes pasos adecuados en el proceso de reforma en China. Durante una reunión fundamental académica y sobre políticas llevada a cabo en Beijing en 1986, debatieron que dado que China estaba todavía en la etapa inicial del socialismo, en primer lugar sería imposible evitar que se desarrolle la economía privada; en segundo lugar, las ventajas de desarrollar la economía privada pesarían más que las desventajas; y, en tercer lugar, en un sistema socialista el sector privado podría todavía estar sujeto a la guía y el control del Estado.²⁴

Un acuerdo amplio en estos puntos clave sobre “la etapa inicial del socialismo” en China marcaron el camino para los cambios en los principios guía oficiales y en las políticas del estado-partido. Por parte del Partido, en el 13º Congreso Nacional del PCC en 1987, el Premier Zhao Ziyang anunció que “se debería alentar la expansión de los sectores cooperativos, individuales y privados de la economía tanto en las áreas urbanas como rurales ... debemos formular políticas y sancionar leyes que controlen el sector privado lo antes posible, con el fin de proteger su legítimo interés”.²⁵ Siguiendo la iniciativa del Partido, por parte del estado, la Asamblea Popular Nacional aprobó una enmienda constitucional aceptando la propuesta de Zhao en abril de 1988, y dos meses después el Consejo Estatal de la RPC emitió ordenanzas para controlar las “empresas privadas” con ocho empleados o más. En un reconocimiento de que estas ordenanzas eran realmente sanciones post hoc de realidades fundamentales, las publicaciones oficiales revelaron que para entonces China ya tenía 225.000 empresas privadas que empleaban 3.6 millones de empleados con un promedio de 16 empleados por empresa, es decir, dos veces la cantidad de trabajadores que les estaba permitido tener a cada negocio privado.²⁶

En suma, la práctica de usar un sombrero rojo es un ejemplo de cómo una institución informal adaptativa contribuyó a la conversión institucional de una ordenanza formal, la condición de registro colectivo. Camuflar la verdadera estructura de propiedad de un negocio cambió la diferencia formal en la nomenclatura entre empresas colectivas y

privadas virtualmente sin sentido. Por la misma razón, como institución informal adaptativa, la práctica del sombrero rojo también se convirtió en un estrato institucional cada vez más destacado en el una vez limitado campo de tipos organizativos corporativos de China. En lugar de desplazar al sector colectivo, las empresas del sombrero rojo representaron una forma adicional de empresa colectiva; este estrato innovador no sólo expandió el espacio institucional para que operaran los negocios privados sino que también creó una razón fundamental políticamente aceptable para idear una condición de registro más transparente para las empresas privadas más grandes. En este caso, el estímulo para el cambio institucional tuvo su origen en la fricción entre las instituciones preexistentes que privilegiaban el sector colectivo y las políticas que sancionaban el desarrollo limitado del sector privado. Tanto los actores económicos como estatales se las arreglaron con la fricción popularizando la institución informal adaptativa de usar un sombrero rojo. El éxito económico y el uso generalizado de esta institución informal adaptativa luego proporcionó a los reformistas la evidencia necesaria de que expandir el alcance del sector privado incrementaría las fuerzas productivas de China durante la etapa inicial del socialismo. Por último, como veremos a continuación, la institución informal adaptativa de usar un sombrero rojo no sólo influyó en la legalización de las empresas privadas con más de ocho empleados, sino que también proporcionó la base para los cambios institucionales subsiguientes en el PCC y la constitución del Estado.

La incorporación de capitalistas al Partido Comunista Chino

La primera generación de operadores de negocios orientados hacia las ganancias en la China post-Mao por lo general provenían de dos medios diferentes. Los “emprendedores individuales” (*getihu*) formados por vendedores ambulantes, vendedores viajeros, y dueños de pequeños negocios al por menor que subsistían en la periferia de la economía de la era socialista y no gozaban de los beneficios del empleo estatal. La percepción popular de *getihu* era que eran delincuentes y parias sociales que carecían de opciones de empleo alternativas; en consecuencia, sufrieron una considerable discriminación políticas y social. Sin embargo, en realidad, la mayoría eran simplemente granjeros subempleados que ya no tenían que trabajar en las colectivas.

En el otro extremo, los otros estratos de la sociedad activa en el comercio eran “cuadros emprendedores” y “capitalistas rojos” que utilizaban su condición política privilegiada para administrar negocios en forma indirecta o ayudar a otros a administrar operaciones de sombrero rojo. Aunque a los miembros del PCC no se les permitía administrar negocios privados, era manifiesto a lo largo de las décadas de los 80 y los 90 que muchos participaban activamente en el sector no estatal. En efecto, las encuestas oficiales revelan un aumento con el tiempo en la proporción de autodeclarados miembros del PCC entre los emprendedores privados, de tal manera que sólo el siete por ciento de los propietarios de negocios admitieron ser miembros del PCC en 1991, pero para el año 2003 más de un tercio admitieron ser emprendedores privados.²⁷ Es razonable suponer que las cifras oficiales anteriores subestiman la verdadera proporción de miembros del Partido en el sector privado debido a la sensibilidad político-ideológica en cuanto a la relación entre el PCC y el “socialismo de mercado con características chinas”. Por muchos años, la incómoda coexistencia entre la ideología socialista oficial de China y la realidad del desarrollo del sector privado explica el crecimiento simultáneo de dueños de negocios entre los miembros del Partido, y los poca cantidad de miembros del Partido denunciados en las encuestas oficiales de los emprendedores privados.

Sin embargo, en el ochenta aniversario del PCC el 1 de julio de 2001, el Secretario General Jiang Zemin dio un discurso memorable que se interpretó en forma general como una invitación a los emprendedores privados a unirse al Partido. La razón fundamental se forjó en la “Teoría de los Tres Representantes” de Jiang Zemin, que se supone representa la extensión teórica del Marxismo-Leninismo, el Pensamiento de Mao Zedong, y la Teoría de Deng Xiaoping, pero en realidad, hizo la polémica recomendación de que el Partido debería representar “las fuerzas más avanzadas de producción, las fuerzas culturales más avanzadas y los intereses de la arrolladora mayoría de la gente”. El PCC había lanzado una campaña en los medios masivos de comunicación publicitando a los Tres Representantes sirviendo de introducción para el aniversario, pero fue el discurso del 1 de julio, seguido por el 16º Congreso del Partido hacia fines de 2002, lo que aclaró la inferencia de la “teoría”, es decir, que el PCC no debería discriminar a los emprendedores privados y que en realidad debería aceptarlos ya que están contribuyendo (lo más que pueden) al desarrollo económico de China. Parte de la vieja guardia del Partido condenó el intenso giro ideológico que Jiang y sus seguidores estaban

apoyando. Incluso los sitios de chat on-line y los tableros de mensajes se llenaron de objeciones argüidas vehementemente y coloridas a la traición del PCC.²⁸

Como tal, es notable que el PCC accediera a cambiar completamente su antigua descripción de los capitalistas como explotadores “enemigos de las clases”. Bruce Dickson sugiere que el permitir a los emprendedores privados en del Partido fue una decisión estratégica para incorporar una porción en crecimiento y cada vez más rica de la sociedad china.²⁹ Fue un esfuerzo por parte de los dueños de negocios privados adquirir una organización política autónoma. Mientras que esta interpretación de la decisión del Partido tiene sentido, yo agregaría que los mecanismos causales implícitos que llevaron a esta decisión tuvieron su origen en el poder creciente de las reglas informales del juego que habían evolucionado durante las primeras dos décadas de la reforma económica. Los miembros del Partido ya estaban activos en el sector privado mucho antes que se les permitiera formalmente a los emprendedores privados unirse al Partido. Pero, ¿cómo fue esto posible, dado que China sigue siendo un régimen autoritario dominado por el partido Leninista?

Como ya se trató anteriormente, la institución informal adaptativa de usar un sombrero rojo le ofreció a los miembros del Partido Comunista un pretexto adecuado desde el punto de vista ideológico para participar en actividades lucrativas. Esto, a su vez, condujo a la práctica adaptativa de ser un “capitalista rojo” (*hong zibenjia*). Debido a que se les prohibió explícitamente a los emprendedores privados unirse al Partido después de 1989, usar un sombrero rojo se convirtió en una manera más segura para los miembros del Partido de administrar negocios más grandes. Y los cuadros del Partido locales estaban dispuestos a mirar hacia otro lado ya que los capitalistas rojos a menudo contribuían más a la economía local que los emprendedores comunes. Con fines ilustrativos, considere la experiencia de un fabricante de muebles en la provincia rural de Hebei. Después de haber obtenido su licenciatura en la Escuela del Partido Comunista local, el Sr. Hong (seudónimo) trabajó como ejecutivo de alto rango en una empresa propiedad del Estado por más de doce años. Sin embargo, al llegar a los 36 años en 1991, el Sr. Hong estaba listo para un gran cambio. Por un tiempo, había albergado sueños de administrar su propio negocio, pero sabía que “se vería mal” si un miembro del Partido incursionaba en el sector privado. Como resultado, registró su fábrica de muebles como empresa colectiva. Dado que el Sr. Hong era bien considerado

en su localidad, no le costó mucho negociar con la burocracia local para usar un sombrero rojo. De hecho, conocí al Sr. Hong a través de los funcionarios locales quienes me lo presentaron como “un honrado capitalista rojo”. Además de ser un miembro del Partido exitoso desde el punto de vista económico, el Sr. Hong se desempeña como diputado en el Congreso Popular local y como vicedirector de la Cámara de Comercio local. El Sr. Hong es apenas representativo del típico dueño de negocios pero los anfitriones del gobierno local lo eligieron para ser entrevistado porque estaban orgullosos de la talla política y comercial local del Propietario Hong, aún si era un cuadro emprendedor que usaba un sombrero rojo.

A principios del año 2000, la expansión de los capitalistas rojos enfrentó al Partido con el crítico dilema de si condenar sus actividades económicas o aceptarlas. El 19,8 por ciento de los emprendedores encuestados por entidades oficiales en el año 2000 señalaron que ya eran miembros del PCC.³⁰ ¿Debería tan alto porcentaje de propietarios de negocios permanecer marginados desde el punto de vista político? Después de consultar con funcionarios provinciales y subprovinciales por toda China, el liderazgo central del Partido decidió que era en beneficio del constante crecimiento económico, así como también del rejuvenecimiento y la supervivencia del Partido, legitimar los capitalistas rojos existentes y nombrar por votación a otros emprendedores privados.³¹ Poco después de que el Partido levantó la prohibición de asociarse con miembros capitalistas, un teórico del Partido explicó: “Si nuestro Partido no construye más filiales [bajo las circunstancias del rápido crecimiento en las organizaciones económicas no públicas], entonces otras fuerzas sociales atraerán a esas personas. Si el Partido no abre sus organizaciones [a los emprendedores privados], entonces otras organizaciones realizarán actividades para ellos”.³² El informe además resaltó la relativa poca representación de propietarios de negocios en el Partido: “Para fines del 2002 había 2,1 millones de miembros del Partido en organizaciones económicas no públicas, lo que explica sólo alrededor del dos por ciento de todos los miembros, y más del 80 por ciento de las empresas de inversión extranjera y las empresas privadas no tienen miembros del Partido”.³³

Dentro de un período de tiempo notablemente corto, la línea del Partido cambió de prohibir a los capitalistas a darles la bienvenida. Tal giro en la política del Partido habría sido difícil de justificar sin desviaciones populares preexistentes de la línea del Partido. Usar un sombrero rojo permitió a los miembros del Partido convertirse en

capitalistas rojos, lo que terminó cambiando la composición ocupacional del Partido desde adentro. Como los empleados del estado-partido comenzaron a administrar sus propios negocios, aunque disfrazados de empresas colectivas, la prohibición del Partido sobre los emprendedores privados se tornó cada vez más irrealista, si no anacrónica. Si bien a Jiang Zemin por lo general se le acredita (o se lo culpa) de haber permitido a los capitalistas dentro del Partido, no fue la decisión impulsiva de un dictador. La decisión no se tomó en un vacío de la sociedad, como lo evidencia una serie de debates con los funcionarios locales por todo el país. Y en un nivel causal más profundo, todas las estrategias para hacer frente informales que tanto los actores estatales como no estatales habían reproducido en sus interacciones diarias adoptaron una realidad institucional propia, desafiando así a los líderes nacionales a adaptar las instituciones formales preexistentes para asimilar estas hasta ahora prácticas informales. Los efectos acumulativos de esta dinámica pueden también verse en las revisiones de la constitución de la RPC que se han vuelto cada vez más favorables para el sector privado.

El sector privado: Revisiones amistosas de la Constitución de la RPC

Las revisiones de la Constitución de la RPC por lo general han retrasado desarrollos en las prácticas reales. De los diversos cambios constitucionales que han ocurrido desde 1982, las primeras dos revisiones representan la formalización reactiva de las prácticas y realidades locales. Por lo pronto, la revisión más reciente presenta un objetivo ambicioso que se inspiró en las dos instituciones informales adaptativas descriptas anteriormente: usar un sombrero rojo y la proliferación de los capitalistas rojos. De todos los cambios institucionales que se han tratado hasta ahora, la siguiente secuencia de revisiones constitucionales ilustra más orgánicamente el argumento del capítulo sobre los mecanismos causales implícitos en las dinámicas endógenas del cambio institucional formal.

En primer lugar, como se mencionó anteriormente, en 1988 la Primera Sesión del Séptimo CPN agregó un párrafo al artículo 11 “permite la existencia y el desarrollo del sector privado de la economía dentro de los límites prescriptos por la ley”. El párrafo también enunció que “el sector privado de la economía es un complemento de la economía socialista”. Esta nueva sección proporcionaba la base legal para permitir las “empresas privadas” (*siying qiye*) con más de ocho empleados al tiempo que indicaba que el sector privado todavía estaría sujeto al

control del Estado, como se señalaba en la última cláusula del párrafo: “El Estado protege los derechos e intereses legítimos del sector privado de la economía, y guía, supervisa y controla el sector privado de la economía”. Este reconocimiento formal de los negocios privados más grandes llevó consigo prácticas fundamentales ya que los emprendedores ambiciosos ya estaban ascendiendo gradualmente disfrazados de empresas colectivas, pero adelantándose, el reconocimiento legal de las empresas privadas también volvió menos necesaria a la institución informal adaptativa de los disfraces de sombrero rojo.

En segundo lugar, en 1999 la Segunda Sesión del Noveno CPN enmendó el antes mencionado párrafo en el Artículo 11 diciendo: “Las economías individuales, privadas y otras economías no públicas que existen dentro de los límites prescriptos por la ley son componentes principales de la economía socialista de mercado”. Las revisiones de 1999 también incluyeron un enunciado que indicaba: “La República Popular China gobierna el país de acuerdo a la ley y lo hace un país socialista regido por la ley”. La combinación de elevar el sector no estatal a “principal componente” de la economía y de proponer la noción de que el país está gobernado por el imperio de la ley indicó una condición más legítima y segura para el sector privado. Las razón por la cual estas enmiendas pueden no parecer abrir nuevos horizontes es porque una vez más las revisiones constitucionales fueron la consecuencia de cambios que ya estaban ocurriendo en la economía china. Para 1999, la “privatización” espontánea o la reestructuración (*gaizhi*) de las empresas colectivas ya se había estado realizando en la China rural por cinco años.³⁴ Debido a varias innovaciones locales en las estructuras de los derechos de propiedad, el sector no estatal ya era un “componente principal” de la economía para cuando la constitución lo reconoció.

En tercer lugar, en el 2004 la Segunda Sesión del Décimo CPN hizo la revisión más radical para fomentar el desarrollo del sector privado y proteger los derechos de propiedad privada dentro de la constitución. Se cambió nuevamente el Artículo 11 estipulando:

El Estado protege los derechos e intereses legítimos del sector privado de la economía incluyendo los negocios individuales y privados. El Estado alienta, respalda y guía el desarrollo del sector privado, y ejerce la supervisión y administración del sector de acuerdo con la ley.

Y el Artículo 13 introdujo: “La legítima propiedad privada de los ciudadanos no será invadida”. Entretanto, la Teoría de los Tres Representantes, que hace la declaración controversial de que el Partido representa “las fuerzas de producción más avanzadas” (es decir, los emprendedores privados), fue incorporada dentro de la ideología del estado junto con “el Marxismo, el Leninismo, el Pensamiento de Mao Zedong y las Teorías de Deng Xiaoping”. Debido a que el 16º Congreso del Partido en el 2002 había incorporado la defensa de los Tres Representantes a la declaración de la misión del PCC, no sorprendió que la constitución del estado fuera enmendada de igual manera.

Sin embargo, a diferencia de las primeras dos enmiendas que se describen anteriormente la cláusula constitucional acerca de que los derechos de propiedad privada serían protegidos debería considerarse como un objetivo en lugar de un reconocimiento post hoc de las realidades fundamentales. Si bien ciertas instituciones informales adaptativas les permiten a los actores económicos involucrarse en intercambios contractuales como si estuvieran avaladas por un sistema legal formal de derechos de propiedad privada,³⁵ el surgimiento de serias disputas relacionadas con la propiedad sobre los activos demuestra que tales acuerdos no son inmunes a la intervención/expropiación del gobierno. Por supuesto este es un riesgo que enfrentan todas las instituciones informales adaptativas, pero el punto aquí es que debido a que las revisiones constitucionales más recientes tienen inferencias sistémicas más complejas para la economía política de China, deberían esperarse demoras en la implementación real. La protección formal de los derechos de propiedad privada requiere del fortalecimiento de las instituciones que respaldan el imperio de la ley.³⁶ Como comentó Yu An, un profesor de leyes de la Universidad de Tsinghua que participó en la comisión encargada del anteproyecto de la constitución:

Algunos artículos revisados son un reconocimiento de la situación actual, mientras que otros son nuevas cláusulas. Eso significa que deberían hacerse ajustes en las leyes existentes, o deberían implementarse nuevas leyes...La misma Constitución apenas puede regular el comportamiento particular del gobierno y de la gente. Sin un ajuste importante en las leyes comunes actuales, el impacto de la revisión constitucional puede ser considerablemente menor.³⁷

Entretanto, varias instituciones informales adaptativas continuarán desempeñándose como sustitutas autoimpuestas de los derechos de propiedad.

A pesar de que la serie de revisiones constitucionales relacionadas con el sector privado parece ser una progresión lineal de reconocimiento oficial en aumento y una protección legal de sus intereses, no hubo nada automático o predeterminado acerca del desarrollo de varias instituciones formales para respaldar el sector privado. En el contexto de la evolución de los regímenes de derechos privados en la China rural, Susan Whiting observa: “[Aún los cambios dramáticos ocurren en forma incremental. La presencia de complementariedades entre las instituciones y las políticas significa que los cambios singulares interactúan para producir cambios más fundamentales en los incentivos y en las restricciones en el ambiente institucional]”.³⁸ Agregaría que en el caso de las revisiones constitucionales en China, “los cambios singulares” tienen su origen en las estrategias adaptativas informales de los actores populares.

Dada la opacidad del sistema político chino, es un desafío probar con información precisa que la expansión de las instituciones informales adaptativas utilizadas por los emprendedores privados influyó en forma directa las diversas enmiendas constitucionales. Sin embargo, podemos deducir la credibilidad del contraobjetivo de mi argumento, basados en fuentes publicadas, así como también en entrevistas de campo con funcionarios del gobierno, intelectuales de la élite, y emprendedores privados. Es decir, sin las instituciones informales adaptativas que se describen anteriormente, es improbable que las élites orientadas hacia la reforma hayan encontrado a las enmiendas constitucionales a favor del sector privado apetecibles o factibles. Tanto el éxito económico de los negocios privados como la popularidad de los emprendimientos privados entre los miembros del Partido ofreció a los reformistas evidencia (contra los líderes “izquierdistas” o conservadores) de que el aumento del alcance del sector privado sería en beneficio económico y político del país. En efecto, varios eruditos legales ya estaban promoviendo la protección de los derechos de propiedad privada durante las reuniones de anteproyecto de la revisión constitucional de 1999, pero sus recomendaciones fueron desechadas debido a la oposición de miembros del Partido más conservadores.³⁹ Sólo después de que el Partido llegara a un acuerdo con los miembros capitalistas rojos en el 2002 fue posible desde el punto de vista político retornar a las propuestas constitucionales anteriores para proteger la propiedad privada.

Mientras aún existía un debate interno acerca de la inclusión de la protección de la propiedad privada en los procesos consultivos que

llevaron a la revisión constitucional del 2004, para el 2003 y principios del 2004, quienes proponían los derechos de propiedad privada pudieron construir su caso dando a entender que existía el respaldo de la sociedad para la revisión constitucional en estos términos. Si bien los emprendedores privados nunca se movilizaron desde abajo para procurar la aprobación de la protección constitucional de sus activos, los reformistas solicitaron estratégicamente ayuda de la asociación en gran escala oficial representando a los emprendedores privados, la Federación de Industria y Comercio de Toda China (FICTCh, *gongshang lian*). En la práctica, las asociaciones en gran escala patrocinadas por el Estado en los sistemas leninistas por lo general sirven para transmitir la política oficial a sus miembros constituyentes a la manera corporatista del estado, pero también tienen en un principio la intención de representar los intereses de sus miembros. Como tal, durante las primeras rondas de la revisión constitucional, a la FICTCh se le encargó convocar foros en pequeña escala con emprendedores por todo el país para recoger sus opiniones sobre las próximas revisiones constitucionales. Sin embargo, antes de la revisión del 2004, el relato oficial del proceso es que la FICTCh inició los debates consultivos con emprendedores y jugó un papel importante en la defensa de la protección constitucional de la propiedad privada. En otras palabras, los reformistas le dieron crédito a la FICTCh por representar la voz de los emprendedores privados y promover la cláusula de propiedad privada para crear un caso político más fuerte revisando la constitución de la manera que estaban esperando por lo menos cinco años antes. En realidad, los mismos emprendedores privados estuvieron notablemente ausentes en el proceso real, pero el efecto acumulativo de sus instituciones informales adaptativas y los cambios que éstas causaron en las instituciones formales que controlaban el sector privado permitió a los reformistas justificar futuras protecciones a su favor. Los mecanismos causales fueron indirectos, informales y fundamentalmente políticos.

Conclusión

Al examinar el proceso de cambio institucional endógeno en la China de la era de la reforma, este capítulo propone dos argumentos que pueden guiar nuestra comprensión del desarrollo institucional en otros contextos: en primer lugar, el mecanismo causal para el cambio institucional depende de las interacciones entre diversos actores estatales y no estatales; y en segundo lugar, las instituciones informales

adaptativas pueden jugar un papel importante en las descripciones endógenas de dicho cambio. Específicamente, las instituciones informales adaptativas pueden surgir de las estrategias colaborativas para hacer frente de los actores estatales y no estatales cuando encuentran a las instituciones formales demasiado restrictivas. Con el tiempo, las instituciones informales adaptativas pueden facilitar cambios importantes en las instituciones formales proporcionando a las élites el respaldo político para introducir las reformas claves. Esta secuencia reactiva de cambio institucional puede ocurrir aun en los regímenes autoritarios donde no se espera necesariamente que las instituciones políticas respondan a las interacciones populares.

Aún así es importante señalar que esta aparente “capacidad de respuesta” política ha ocurrido a través de medios indirectos en el caso de China. Los emprendedores privados como grupo no han ejercido presiones directas para conseguir la protección de sus derechos de propiedad o ser miembros del Partido Comunista Chino. En lugar de eso, gente de diferentes círculos sociales han entrado en el sector privado como una estrategia de auto ayuda para mejorar su bienestar material, y en el proceso, se mostraron a las élites del partido-Estado como componentes cada vez más importantes. En el curso de las interacciones diarias entre ellos y con el personal local del Estado-partido, los dueños de los negocios han tenido un impacto estructural en la dirección de las reformas institucionales formales. Por lo tanto, si bien el régimen ha aspirado a políticas que implican una estrategia de inclusión corporatista del capital privado, este capítulo sugiere que el mecanismo causal que sustenta estos esfuerzos corporativistas de prioridad se encuentra en el efecto acumulativo de las interacciones informales a nivel local más que debido a consideraciones puramente económicas o sociales.

Por último, la capacidad del régimen nominalmente socialista para dar cabida al desarrollo del sector privado es sólo una expresión de la transformación más amplia que ha ocurrido en el contexto institucional de China. Si bien la RPC es todavía un régimen autoritario, la naturaleza de su economía política ha cambiado en forma tan dramática que los eruditos de China se han sentido obligados a calificar su nomenclatura categórica con diversos adjetivos para distinguirla del partido-estado de las décadas del 50 y del 60.⁴⁰ Sin embargo, en lugar de preocuparse por si la China contemporánea es ahora un régimen burocrático-autoritario o un estado capitalista en desarrollo yendo hacia delante, debería prestarse más atención a los procesos

y mecanismos causales que sustentan la notable elasticidad institucional del régimen. Las interacciones informales y las instituciones informales pueden representar una parte de la historia importante, aunque típicamente descuidada.

En efecto, más allá del caso de China existe un valor analítico comparativo en considerar a las instituciones informales adaptativas como vehículos para el cambio en las instituciones formales. Atender al surgimiento de las respuestas adaptativas informales amplía el alcance de lo que típicamente juzgamos como pertinente en el análisis político. Las innovaciones locales, las tácticas evasivas, y otras prácticas fuera de lo legal a menudo parecen distar de los rangos sagrados de las élites políticas y sus asociaciones políticas formales asociadas. El concepto de instituciones informales adaptativas los acerca un poco más. Los actos esporádicos de no complicidad o de criminalidad casual no interesan. Pero las respuestas estratégicas que se repiten, se generalizan, se reproducen en forma sistemática, y por lo tanto se “institucionalizan” por medio de la práctica informal generalmente provocan la atención oficial de una manera u otra. Determinar cuándo y si las instituciones informales adaptativas tendrán tales efectos catalíticos es contingente desde el punto de vista político y requiere de un estudio empírico de la alta política y de las bajas políticas aparentemente apolíticas de las adaptaciones populares a las instituciones formales.

Notas

1. Preparado para el taller sobre los orígenes institucionales organizado por el SSRC y la Universidad de La Habana, en La Habana, Cuba, el 21-22 de junio de 2006. Las ideas en este capítulo se basan en *Capitalism Without Democracy: The Politics of Private Sector Development in China* de Kellee S. Tsai (Ithaca: Cornell University Press, de próxima aparición en 2007).
2. En las ediciones de Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (1991). *The Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
3. George Tsebel (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
4. Robert Bates (1998). “Contra Contractarianism: Some Reflections on

- New Institutionalism”, *Politics and Society* 16, págs. 2-3 (septiembre de 1988); págs. 387-401; Sheri Berman (2001). “Ideas, Norms and Culture in Political Analysis (Artículo periodístico)”, *Comparative Politics* 33, pág. 2 (enero de 2001): págs. 231-250; y Mark Blyth (1997). “Any More Bright Ideas? (Artículo periodístico)”, *Comparative Politics* 29, 1: págs. 229-250.
5. Por ejemplo, en las ediciones de Lawrence E. Harrison y Samuel P. Huntington (2000). *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. Nueva York: Basic Books.
 6. North, *Institutions*, pág. 91.
 7. Helmke y Levitsky (2000). “Informal Institutions and Comparative Politics”. Se identifican cinco tipos de instituciones informales en “Informal Institutions and Democracy”, *Democratization* 7, 4 de Hans-Joachim LANTU (invierno de 2000): págs. 21-50.
 8. Esta definición se basa en Helmke y Levitsky (2004, pág. 727), pero también incluye políticas públicas ya que típicamente tienen consecuencias institucionales. Pierson (2004) sugiere: “Tiene sentido pensar que las políticas públicas son instituciones importantes. Para los individuos y las organizaciones sociales que conforman la sociedad civil, las políticas públicas son claramente reglas fundamentales que controlan sus interacciones” (pág. 165).
 9. Por ejemplo, claros ciclos de medidas enérgicas en las instituciones financieras locales como es el caso de los bancos fideicomisarios y las compañías inversionistas eran evidentes y correspondían con ciclos de reforma de políticas más amplios durante los últimos años de la década del 90 cuando Zhu Rongji era Premier. Correspondencia con Yi-feng Tao, 10 de noviembre de 2006.
 10. Mitchell Zuckoff (2005). *Ponzi’s Scheme: The True Story of a Financial Legend*. Nueva York: Random House.
 11. Wikeung Tam y Dali Yang (2005). “Food Safety and the Development of Regulatory Institutions in China”, *Perspectiva Asiática* 29, 4: págs. 5-36.
 12. Robert C. Lieberman (2002). “Ideas, Institutions and Political Order: Explaining Political Change”, *American Political Science Review* 96, 4 (diciembre de 2002), 703. James Mahoney (2000). “Path Dependence in Historical Sociology”, *Theory and Society* 29, 4: págs. 507-548.
 13. Cf. Greif y Laitin. “A Theory of Endogenous Institutional Change”.

14. Paul Pierson (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, págs. 224-227.
15. El límite de ocho empleados tiene un fundamento ideológico: en *Das Capital* (1867), Marx señalaba que los productores capitalistas con más de ocho empleados eran explotadores y acumulaban el excedente, mientras que aquéllos con menos de ocho empleados eran unidades de producción familiar no explotadoras.
16. Para más detalles, ver Susan Young (1995). *Private Business and Economic Reform in China* (Armonk, NY: M. E. Sharpe).
17. Barry Naughton (1994). "Institutional Innovation and Privatization from Below", *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84, 2 (mayo): págs. 266-70
18. Como parte de un proyecto más extenso, entrevisté a más de 300 emprendedores y funcionarios chinos desde el año 2001 hasta el 2005.
19. Kristin Parris (1993). "Local Initiative and National Reform: The Wenzhou Model of Development", *The China Quarterly* 134 (junio): págs. 242-263.
20. *Zhongguo tongji nianjian* [anuario estadístico de China],,, varios años.
21. Sobre la variación local del uso de las estrategias de sombrero rojo y el desarrollo de los derechos de propiedad privada, ver las ediciones de Jean Oi y Andrew G. Walder (1999). *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford: Stanford University Press; y Susan H. Whiting (2001). *Power and Wealth in Rural China*. Nueva York: Cambridge University Press.
22. Por la misma razón, Whiting señala que los funcionarios y los emprendedores locales "compartían un interés común en la seguridad de las cooperativas accionistas" como empresas colectivas legítimas en localidades controladas por empresas colectivas genuinas, así como también en localidades controladas por empresas privadas. Ver Whiting, *Power and Wealth*, págs. 163-164.
23. Jean C. Oi (1999). *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
24. Correspondencia con Entrevistado N° 148, 19 de noviembre de 2006.
25. *Beijing Review*, 9 al 15 de noviembre de 1987, citado en *Chinese En-*

- trepreneurs in the Economic Development of China* de Rashid Malik (Westport, CT: Praeger, 1997), pág. 15.
26. *Beijing Review*, 18 al 24 de julio de 1988, 6, citado en *Ibid*.
 27. La Administración Estatal para la Industria y el Comercio de China (SAIC por su sigla en inglés), *Zhongguo siying jingji nianjian* [Anuario de Economía Privada de China], varios años.
 28. Por ejemplo, “Deng Liqun, Otros, Critican a Jiang Zemin por Estar de Acuerdo con Admitir Capitalistas en el PCC”, originalmente divulgado en <http://www.renminbao.com> el 20 de julio de 2001, texto traducido de FBIS-China, el 28 de julio de 2001.
 29. Dickson, *Red Capitalists in China*.
 30. SAIC, *Anuario de Economía Privada*, 2005.
 31. Estas consultas “se realizaron en un período de quizás dos años”. Joseph Fewsmith, “Rethinking the Role of the CCP: Explicating Jiang Zemin’s Party Anniversary Speech”, *China Leadership Monitor* 1 (invierno de 2002), pág. 3.
 32. Li Yan, “Qieshi Jiaqiang fei gongyouzhi jingji zhuzhi dangjian gongzuo buduan guangda dang de gongzuo de fugai mian [Trabajar prácticamente para expandirse continuamente y establecer filiales del Partido en organizaciones económicas no públicas] en *Zhonghua renmin gongheguo guojia gongshang xingzheng guanli zongju* [SAIC], *Zhongguo siying jingji nianjian 2002-2004* [anuario de economía privada de China] (Beijing: Zhonghua gongshang lianhe chubanshe, 2005), pág. 107.
 33. *Ibid*, 108.
 34. Como señala Whiting, la privatización de las colectivas se debió a cambios en el sistema fiscal, el sistema de evaluación de los cadres, y el ámbito político económico nacional. Además, para 1999 la liquidación de las pequeñas y medianas empresas propiedad del estado, anunciada en el 15º Congreso del Partido en 1997, estaba ganando ímpetu.
 35. En las ediciones de Oi y Walder, *Property Rights and Economic Reform in China*.
 36. Donald Clark, Peter Murrell y Susan Whiting (2006). “The Role of Law in China’s Economic Development” Documento de Trabajo N° 187 sobre Ley Pública y Teoría Legal de la Escuela de Leyes de la

Universidad George Washington.

37. Yu An citado en “Constitutional Revisión Requires Law Adjustment”, *China Business Weekly*, 8 de marzo de 2004.
38. Whiting, *Power and Wealth in Rural China*, pág. 299.
39. Lian Xisheng, ex vicepresidente de la Sociedad de la Constitución de China, citado en “Amendments Protect Private Property”, *China Business Weekly*, 4 de enero de 2004.
40. Richard Baum y Alexei Shevchenko. “The State of the State”, en las ediciones de Goldman y MacFarquar, *The Paradox of Post-Mao Reforms*, págs. 333-360.

Explicando la divergencia en el azúcar: Filipinas y Brasil

Richard F. Doner y Ansil Ramsay

Introducción¹

En la década del 30, las Filipinas era “uno de los productores de caña de azúcar más eficientes y tecnológicamente avanzados del mundo”.² Para la década del 80, la industria azucarera del país se había convertido en una holgazana, plagada de vieja tecnología y corrupción. A la inversa, Brasil pasó de ser un productor de nivel medio, cuyas exportaciones eran menores que las de Tailandia en 1990-91, a dominar los mercados mundiales del azúcar en 2004-2005.³ Este contraste brinda una mirada útil a las preguntas que son el punto central de este volumen: ¿Cuál es el rol de las instituciones en el desarrollo? ¿Cómo explicamos las variaciones en los acuerdos y en las capacidades institucionales? Por medio de un análisis de las experiencias de las Filipinas y Brasil en el azúcar, este capítulo ofrece tres grupos de argumentos: el estancamiento en las Filipinas y el mejoramiento en Brasil reflejan capacidades institucionales contrastantes. Estas diferencias son en parte producto de las diferencias en la estructura de la competencia de la élite. Pero las presiones de la vulnerabilidad sobre las élites constituyen el factor más crítico en la explicación de las diferencias en las capacidades y en la competencia de la élite. El capítulo continúa de la siguiente manera: las Secciones I y II analizan los casos filipino y brasilero respectivamente. Cada sección comienza con un análisis de los desafíos o tareas de desarrollo y las respectivas capacidades institucionales. Luego explora los orígenes de estas diferencias internacionales. La Sección III resume nuestros descubrimientos.

I. Las Filipinas⁴

Desafíos de las Políticas: La explicación más inmediata de la performance decepcionante de las Filipinas en el azúcar radica en el fracaso del país para encarar al menos tres desafíos de las políticas: los derechos de propiedad, la socialización del riesgo, y la investigación y el desarrollo. Rastreamos estos temas desde el establecimiento de los molinos modernos en la década del 20 hasta principios de la década del 70, y luego desde que Ferdinando Marcos estableció la ley marcial en 1972.

Las relaciones de *propiedad* entre los productores de caña de azúcar y los molineros, que se remontan a los comienzos del siglo 20 han desalentado los esfuerzos para mejorar la productividad tanto en la producción de caña como en los molinos. A diferencia del sistema integrado de Brasil (que se explica a continuación), donde los molineros controlan la mayoría de los campos de caña, los dueños de las plantaciones filipinas típicamente retienen la propiedad, reflejada en un cupón o *quedans*, de hasta el 75 por ciento del azúcar aún después de que la caña se muele y se almacena en los depósitos de los molinos. En un principio, este régimen de propiedad de acciones - *quedans* tuvo una importante función de eficiencia, a saber, persuadir a los dueños de las haciendas, quienes tradicionalmente habían molido el azúcar y cultivado la caña en sus granjas, de llevar su caña para ser molida en fábricas más modernas y centrífugas.⁵

Sin embargo, bajo el sistema de *quedans* los molineros no han sido muy incentivados para invertir en la modernización de los molinos, ya que dicho mejoramiento beneficiaría a los productores tanto si no más que a quienes operan los molinos. Para el año 2003, la antigüedad promedio de los molinos de azúcar en las Filipinas (que Billig⁶ describe como grandes “dinosaurios anticuados y altamente contaminantes que siguen utilizando tecnología más vieja, desvalorizándose rápidamente, y funcionando con un bajo aprovechamiento de la capacidad”) era de cincuenta años comparado con un promedio de menos de veinte para los molinos tailandeses. Esto se tradujo en porcentajes de azúcar extraída de la caña que son más bajos que los porcentajes promedio en las Filipinas de hace cincuenta años. Por su parte, los dueños de las plantaciones se han concentrado en canjear las acciones de propiedad en lugar de la productividad agrícola. Muchos participantes de la industria reconocieron estos problemas e instaron a un cambio hacia el sistema de “compra de la caña”,⁷ pero

como se explica a continuación, las diferencias de distribución y la fragmentación institucional han bloqueado dicho cambio.

También la industria azucarera de las Filipinas sufrió un desafío más fundamental a los derechos de propiedad después de que Marcos declarara la ley marcial en 1972. Mientras que los derechos de propiedad básicos han permanecido estables a pesar de los numerosos cambios de gobierno, Marcos confiscó propiedades a oligarcas no cooperativos, incluyendo a la familia López, “la más rica de las familias ricas del azúcar”.⁸ Su mensaje fue claro: la propiedad ya no significaba poder, “ya que de un plumazo dejaba de ser propiedad”.⁹ Otro golpe a los derechos existentes fue la decisión de Marcos de reemplazar los convenios de exportación existentes con la Comisión Filipina del Azúcar (Philsucom, por su sigla en inglés) patrocinada por el estado, bajo el control de un camarada, Roberto Benedicto. Esta firma tenía control sobre las exportaciones y, lo que es más importante para los productores filipinos, derechos exclusivos para adquirir todo el azúcar (es decir, todos los *quedans*). Esencialmente, Benedicto determinó los precios a los que compraba el azúcar crudo y pagaba el azúcar molido. Las ganancias de su monopolio y monopsonio le permitieron a Benedicto adquirir las refinerías y la infraestructura relacionada pero también debilitó la confianza de otros dueños de plantaciones en todo el sistema de venta. El resultado fue un nivel de inseguridad económica y política durante los años de la ley marcial en los que los intereses del azúcar existentes “no podían poner en riesgo las nuevas inversiones o siquiera maximizar la producción...” Por esto, “una severa caída en la producción del azúcar a fines de la década del 70 provocó la variabilidad y la incertidumbre de la acción del gobierno...”¹⁰

El proceso de la *socialización del riesgo* también fue problemático. Los productores de azúcar filipinos disfrutaron de una excesiva socialización pero afrontaron poco riesgo antes de la década del 70. Como “quizás el lobby individual más poderoso de la nación” durante la mayor parte del siglo XX..., “los dueños de las plantaciones filipinas se convirtieron en el mayor cliente del Banco Nacional de las Filipinas que financió la construcción de molinos y proporcionó otras formas de financiar a la industria con facilidades de pago.”¹¹ En efecto, antes de la ley marcial, los intereses del azúcar dominaban la industria bancaria.¹² Los dueños de las plantaciones “tenían fácil acceso al crédito, costos laborales bajos, tierra barata y abundante, importantes ganancias”, y por eso poco incentivo para realizar mejoras en la

producción de caña o en la eficiencia de los molinos.¹³ Para inhibir más la modernización de la industria estaban las cuotas de azúcar garantizadas provenientes de los Estados Unidos que aseguraban las ganancias y daban tranquilidad a los banqueros de que se les iba a devolver el dinero. Según un cálculo del gobierno de los Estados Unidos, sólo en 1967, las cuotas de los Estados Unidos proporcionaron alrededor de \$97 millones en “asistencia secreta” a los dueños de las plantaciones y a los molineros filipinos.¹⁴

Los riesgos a la industria aumentaron abruptamente durante el período de la ley marcial. Parte del problema fue el fin del acceso preferencial al mercado protegido de los Estados Unidos en 1974 y los bajos precios de mercado que comenzaron en 1975, pero estos cambios se agravaron con el poder de monopolio y monopsonio de Benedicto. En 1974, operando a través de un banco respaldado por el estado, Benedicto retuvo gran parte de la cosecha del azúcar en lugar de exportarla creyendo equivocadamente que los precios mundiales del azúcar subirían en 1975. En lugar de eso, los precios del azúcar cayeron de 67 centavos la libra en 1974 a sólo 30 centavos la libra en 1975. Las consecuencias fueron terribles para los dueños de las plantaciones y los molineros, y devastadoras para los trabajadores empobrecidos de la industria. Luego en la década del 80, Benedicto compró azúcar a un precio interno artificialmente bajo y la vendió en los mercados mundiales a un precio mucho más alto, con la mayoría de las ganancias dirigidas a Marcos y a camaradas selectos.¹⁵ Estas movidas debilitaron seriamente a los productores y a los molineros existentes.¹⁶ Frente a estos riesgos, “ni inversores locales ni extranjeros invirtieron nuevo dinero en el azúcar durante los años de la ley marcial”.¹⁷

Bajo estas circunstancias, no es sorprendente una falta de *investigación y desarrollo*. Las instalaciones de investigación patrocinadas por el gobierno produjeron nuevas variedades de caña en la década del 20; la Asociación Filipina del Azúcar, fundada en 1922, funcionó como una oficina de compensación para la investigación privada de la productividad del campo,¹⁸ y los líderes de la industria exploraron nuevas técnicas de mecanización frente a la volatilidad del mercado a mediados de la década del 70.¹⁹ Sin embargo, ninguno de estos esfuerzos se sostuvo, y para la década del 90 la investigación del gobierno y las funciones anexas, bajo la Dirección de Reglamentación del Azúcar (SRA por su sigla en inglés), habían sido desorganizadas y de bajos fondos.²⁰ No se llevaba a cabo ninguna investigación sobre nuevas variedades de caña, y se ponía poco esfuerzo por mejorar

la calidad del suelo o mejorar el suministro de agua y la irrigación. Fracasaron los esfuerzos para que los dueños de las plantaciones tomaran el control de la investigación y el desarrollo de las ineficaces agencias del estado debido a que las asociaciones no podían ponerse de acuerdo acerca de qué grupo manejaría la investigación. La consecuencia de estos fracasos es que el costo promedio de la producción del azúcar en las Filipinas aumenta hasta que resulta invendible en los mercados mundiales.

Capacidades Institucionales: Michael Billig resume la industria azucarera filipina como un caso de “ineficiencia técnica y estancamiento institucional”.²¹ En efecto, la industria ha mostrado sólo consulta esporádica, poca supervisión y, como resultado, un firme sentido de desconfianza tanto dentro de la industria como entre los intereses privados y públicos. Hasta la década del 70, hubo poca consulta o incluso necesidad de ella. Las disputas tendían a involucrar asuntos de distribución, en especial peleas por la repartición de los *quedans*, no de producción de la caña o de la calidad del azúcar. Donde sí ocurrían intercambios público-privados, tendían a involucrar a determinados molineros o dueños de las plantaciones por un lado y, por el otro, a legisladores, algunos de los cuales eran a su vez productores de azúcar. Esto cambió brevemente a mediados de la década del 70 cuando, frente a la volatilidad del mercado y la pérdida del acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos, Marcos propuso una organización de la exportación patrocinada por el estado como medio para mejorar el mercado y la coordinación de los precios. Los productores y los molineros recibieron bien la propuesta, en parte por la desconfianza en los comerciantes privados que tradicionalmente manejaban las exportaciones.

Sin embargo, después de que este mecanismo (Philsucom) se convirtiera en una máquina de generar rentas para Marcos y sus camaradas, la consulta fue reemplazada por decisiones *top-down*. A diferencia del “clientelismo competitivo” de Tailandia, Marcos practicó el “clientelismo monopólico” que desalentó a la competencia, puso fin a la consulta, se burló de los compromisos creíbles, e hizo imposible la supervisión. Además de los costos directos a los productores de dichas prácticas, la arbitrariedad y la incertidumbre que crearon impidieron nuevas inversiones. Bajo la ley marcial, los intereses del azúcar mantuvieron sus cabezas bajas e intentaron, en la mayoría de los casos sin éxito, evitar la depredación.

Desde el fin de la ley marcial en 1986, la consulta tanto entre los intereses del azúcar como entre estos y los funcionarios del estado ha mejorado pero ha sido esporádica. La principal agencia azucarera del gobierno, la SRA (por su sigla en inglés), es responsable de coordinar R&D, para servicios anexos, para expedir licencias a comerciantes, para administrar el sistema de *quedans*, y para supervisar las operaciones de la industria. Pero su capacidad para supervisar la enorme cantidad de actores en áreas como el acatamiento de la ley de salarios, la administración de las cuotas, las ventas de azúcar ilegales, las importaciones y, de manera más crítica, la distribución de los *quedans*, es mínima en el mejor de los casos.²² En realidad, son los continuos e innumerables conflictos entre productores y molineros que se desarrollan dentro del sistema *quedans* los que ocupan y agobian a la SRA.

Esta situación refleja debilidad y fragmentación dentro de los sectores público y privado. A pesar de tener un plantel profesional con muchos doctores en ciencias agrícolas, la SRA muestra un “envejecimiento institucional” y conflicto interno que evoca los problemas en la Junta Tailandesa de la Caña de Azúcar y del Azúcar.²³ Los problemas de la SRA a su vez reflejan conflictos dentro del sector privado, ejemplificados por las disputas entre las federaciones paraguas de dueños de plantaciones acerca de la representación en la junta de la SRA. De manera más amplia, el conflicto dentro de las asociaciones y entre ellas (lo que Billig denomina “grupismo”) ha sido agresivo. Esta fragmentación refleja no sólo una tradición de organizaciones personalistas sino también diferencias de distribución reales oponiendo a los dueños de las plantaciones contra los molineros, y cada vez más, a ambos contra los comerciantes (muchos de los cuales son chinos étnicos). Con las reuniones de la industria azucarera “con frecuencia terminando en una mayor disonancia que cuando comenzaron”, el énfasis de la industria está puesto en las ventajas a corto plazo que se obtienen a través del *lobby* individualista o por medio del ejercicio directo del poder político.²⁴ Como lo describió un funcionario: “Aquí resolvemos el problema de *lobby* poniendo a gente de nuestro grupo en el Congreso para representar nuestros intereses en forma directa”.²⁵

Otros dos factores han obstruido aún más la cohesión organizativa y el compromiso de la industria para el mejoramiento. Uno es la tendencia entre los más importantes dueños de plantaciones de extender sus actividades del azúcar a áreas como los medios y los bienes raíces, debilitando así su compromiso con la industria en conjunto. El otro

es la debilidad política de quizás la principal fuente de presión en las Filipinas para una mejor calidad de la caña de azúcar y del azúcar, a saber, las grandes empresas procesadoras de alimentos, incluyendo las multinacionales como Del Monte, Kraft, Pepsi, y Coca Cola, para quienes el azúcar es un producto clave. En parte porque son multinacionales en un país sensible a las presiones consideradas como neocolonialistas, estas firmas deben trabajar entre bastidores, a menudo a través de productores locales de alimentos cuando se trata de presionar, ya sea para obtener importaciones de azúcar más fácilmente y/o para mejorar la productividad local.²⁶ El resultado de todos estos factores es una incapacidad persistente para hacer frente a los problemas de acción colectiva, incluyendo una mejor producción de caña de azúcar, una molienda eficiente, y de manera más crítica, una reforma en el sistema de *quedans*. Este sistema ha perdurado, a pesar del apoyo importante de los poderosos intereses del azúcar para el cambio y la extensa investigación por parte del Banco Mundial y otros demostrando la superioridad de la alternativa de la compra de la caña de azúcar.²⁷

La Competencia Política de la Élite: Esta fragmentación institucional público-privada refleja un patrón más amplio y persistente de las relaciones de la élite en las que el poder extra burocrático dominó lo que Paul Hutchcroft (1994) describió como un Estado débilmente institucionalizado, uno “más a menudo saqueado que saqueador”. Desde el punto de vista histórico, este Estado ha generado rentas no para la élite burocrática dentro del Estado sino para las fuerzas oligárquicas con una base fuerte fuera del Estado quienes no obstante confían en el acceso individualista a la maquinaria política relacionada con el estado.²⁸ Con excepción de la ley marcial, estas élites han dominado el Estado a través de partidos los cuales, por medio de la legislatura, han funcionado mayormente como canales para las demandas individualistas a la burocracia. Como señaló Anderson, el sistema político filipino ha sido una democracia, pero una “democracia cacique”.²⁹ La ley marcial, por su parte, representó la consolidación del poder de un determinado grupo de intereses liderado por Marcos. Esta centralización del poder involucraba “un mayor grado de distribución de rentas útiles” pero poca o ninguna “imposición de criterios de performance más amplios”.³⁰ Como resultado, el estado ha sido abrumado por las demandas oligárquicas e incapaz de jugar un rol coherente en el desarrollo económico.³¹

Presiones Sistémicas: “la ineficiencia técnica y el estancamiento institucional” de la industria azucarera filipina, así como también del contexto de gobierno más amplio del país, son el resultado del ambiente sorprendentemente permisivo en el que han operado las élites. Los factores externos han “sido un obstáculo, no un catalizador, para el cambio...” en las Filipinas.³² Con excepción de la Segunda Guerra Mundial cuando los japoneses se apoderaron del control de las Filipinas en manos de los Estados Unidos, no había habido amenazas reales al poder y a los privilegios de las élites filipinas por parte de fuerzas externas. En los tiempos del colonialismo, Estados Unidos fortaleció estos privilegios, tanto políticos como financieros, poniendo la atención en la construcción de instituciones representativas por medio de las cuales las élites mantenían el predominio. La Guerra Fría brindó garantías de ayuda militar y extranjera, y el acceso preferencial a los mercados para las exportaciones del azúcar. El patrón general ha sido uno en el que el Estado “mientras es saqueado desde adentro... es repetidas veces rescatado desde afuera”.³³

De esta manera, los lazos con los Estados Unidos brindaron también los recursos que debilitaron los incentivos de los líderes políticos para construir grandes coaliciones de respaldo y fortalecer las instituciones. En general, los recursos agrícolas proporcionaron una base importante para el crecimiento durante la mayor parte del siglo XX, con el azúcar respondiendo por aproximadamente un cuarto de las exportaciones totales del país desde fines de la década del 40 hasta 1974, cuando finalizó el acceso preferencial de las Filipinas al mercado de los Estados Unidos.³⁴ El señuelo del mercado de los Estados Unidos ha sido particularmente nocivo al desalentar la fortaleza institucional y apartar la atención de la mejora. Larkin demuestra, por ejemplo, que el primer punto central técnico de la Asociación Azucarera Filipina (PSA, por su sigla en inglés) fue opacado por los esfuerzos para asegurar el acceso al mercado de los Estados Unidos. Por ejemplo, a fines de la década del 20 y principios de la década del 30, la PSA impuso un gravamen a sus miembros no para apoyar las mejoras técnicas sino para financiar una oficina en los Estados Unidos procurando el acceso al mercado.³⁵

El descontento popular, una segunda dimensión de presiones sistémicas, no ha estado ausente en las Filipinas. Se realizaron protestas rurales organizadas lideradas primero por el Ejército Popular Anti-japonés (Hukbalahaps) después de la Segunda Guerra Mundial y posteriormente por el Nuevo Ejército Popular (NEP) en las décadas

del 70 y del 80, pero estas presiones no amenazaban al orden político establecido. Los Huks nunca tuvieron un gran impacto fuera de la céntrica Luzón, su zona de importancia decisiva, “en especial no en las tierras azucareras de las Visayas occidentales”.³⁶ Mientras el NEP estaba activo en Negros, la principal isla azucarera de las Visayas, las élites respondían a través de pequeños pagos adicionales, movilización electoral localizada, represión localizada, y simplemente saliendo de las zonas rurales para dirigirse a los confines más seguros de Manila.³⁷

Las mejoras en la productividad no eran parte de la respuesta. En efecto, la relativa debilidad de las presiones populares permitió la mano de obra barata para continuar siendo la principal ventaja competitiva para los productores de azúcar de las Filipinas y un obstáculo *de ipso* para el mejoramiento. Un caso ilustrativo apropiado fue la corta vida útil de la industria y el interés del gobierno en la agromecanización haciendo frente a la volatilidad del mercado en la década del 70. Los viajes de estudio al exterior y la investigación acerca de la mecanización de la siembra, el desmalezado, la carga y la cosecha impulsó a los emprendedores locales a comenzar a vender nuevo equipo, pero con la mano de obra abundante y los bajos sueldos, el esfuerzo se interrumpió, y “hasta se revirtió”.³⁸

II. Brasil

Tareas de la política: Brasil ha sido capaz tanto de expandir la producción como de operar como uno de los productores más eficientes del mundo.³⁹ Esta performance a su vez refleja los éxitos en al menos cuatro áreas de la política, la primera de las cuales involucra los *derechos de propiedad*. Si bien la producción de azúcar comenzó en el nordeste, más del 80 por ciento del azúcar de Brasil ahora proviene de la región centro-sur, en especial del estado de São Paulo.⁴⁰ Además del clima favorable, un terreno más apropiado para la mecanización, y la proximidad a los principales mercados urbanos, la región centro-sur se ha beneficiado con un determinado patrón de propiedad. A diferencia de las Filipinas, grandes e importantes molinos activos en Brasil poseen la mayor parte de la tierra donde se cultiva la caña de azúcar; el resto de la tierra es en su mayoría propiedad de agricultores de caña de azúcar en gran escala que desplazaron a los pequeños arrendatarios. Los molineros (*usinieros*) también controlan la mayor parte de todo el proceso de producción *upstream-downstream* incluyendo

“el suministro y la fabricación de insumos agrícolas e industriales, el cultivo de la caña, y el refinamiento y la venta del azúcar y del alcohol”.⁴¹ Esto les ha dado fuertes incentivos para expandir y mejorar la producción de azúcar, ya que las ganancias producto de estos cambios van principalmente a ellos en lugar de tener que compartirlas con los dueños de las plantaciones como en las Filipinas.

La *socialización del riesgo* ha estado orientada más hacia la performance que en las Filipinas. El gobierno militar de Brasil que tomó el poder en 1964 le dio alta prioridad al mejoramiento de la producción tanto agrícola como industrial, y el azúcar fue el punto central de esta estrategia. El respaldo económico del gobierno fue crucial para el rápido crecimiento del moderno complejo azucarero de São Paulo.⁴² Las políticas del régimen incluían facilitar a los molinos el traslado a la región centro-sur, construir instalaciones para los cargamentos a granel en los puertos, y otorgarles créditos con tasas de interés negativas y planes de pago flexibles para modernizarse.⁴³

Con el tiempo estos incentivos condujeron a la *sobrecapacidad*, en especial cuando los precios mundiales del azúcar colapsaron en 1975 y desaparecieron los mercados de exportación. La estrategia brasilera fue aliviar el problema en principio a través de la represión estatal a los pequeños agricultores y trabajadores desempleados en el nordeste, y posteriormente convirtiendo el excedente de la caña en alcohol.⁴⁴ Impulsados por la escasez de divisas extranjeras y el temor de protestas populares (lo cual se describe a continuación), el Presidente Geisel promulgó el Programa Nacional del alcohol (Proalcool) en 1975 con el objetivo de ahorrar divisas extranjeras utilizando el alcohol para complementar el suministro de nafta.⁴⁵ El éxito de esta política requirió del crecimiento de la demanda *downstream* de alcohol derivado del azúcar. Dicha demanda surgió cuando la industria automotriz, preocupada por la escasez de combustible durante la guerra entre Irán e Irak, se comprometió a construir motores capaces de utilizar alcohol. Con el crecimiento de automóviles impulsados por alcohol, Proalcool se volvió irreversible.⁴⁶ Esta solución a la crisis de la sobreproducción creó una mayor alternativa para la exportación del azúcar, y ha continuado dándole a Brasil la flexibilidad en los mercados mundiales del azúcar que no ha tenido ninguna otra principal nación exportadora de azúcar. El cultivo de la caña de azúcar puede desviarse a la producción de azúcar o de alcohol dependiendo de los precios mundiales relativos del azúcar o del petróleo.

Brasil también ha ido más lejos que las Filipinas al promocionar la *investigación y el desarrollo* para mejorar la producción de la caña de azúcar, la eficiencia de convertir la caña en azúcar, así como también la producción de etanol y productos relacionados. A mediados de la década del 60 la producción de la caña de azúcar brasileira era de alrededor de 42 toneladas por hectárea,⁴⁷ pero para el año 2005 había aumentado a alrededor de 72 toneladas por hectárea.⁴⁸ Los primeros programas para mejorar la producción de caña y la eficiencia en la molienda surgieron del estado, en especial del gobierno del estado de São Paulo.⁴⁹ Para fines de la década del 70, estos esfuerzos se empequeñecieron debido a los programas sumamente exitosos del Centro de Tecnología Canavieira (CTC), un componente de COPERSUCAR (Cooperativa Central do Produtores de Acucar do Estado São Paulo), la más grande cooperativa azucarera de la región centro-sur.⁵⁰ Desde fines de la década del 60, el Centro ha desarrollado nuevas variedades de caña, tecnologías para la producción de etanol, nuevos productos como el plástico biodegradable, tecnologías para la cogeneración de electricidad a partir de la biomasa, e innovaciones mecánicas, como las cosechadoras modificadas. El CTC también se ha beneficiado con las inversiones del estado (São Paulo) en la investigación básica y en genética molecular, así como también en el cultivo de la caña.⁵¹ Por lo general, estos esfuerzos tuvieron como resultado el incremento de la producción de caña por hectárea y de la producción de azúcar por tonelada de azúcar, siendo Brasil ahora un líder mundial en la conversión de la caña en azúcar;⁵² y un impresionante progreso en la producción de etanol, con los precios reales del etanol en el 2006 ahora menos de un tercio de los niveles de 1975.⁵³ La producción de etanol, que en el 2005 consumió más de la mitad de toda la caña de azúcar producida, proporcionó al complejo azucarero “un sólido fondo de mercado interno e internacional”.⁵⁴

Capacidades Institucionales: El éxito de Brasil en el mejoramiento de la industria azucarera reflejó los esfuerzos explícitos para expandir las capacidades institucionales tanto dentro de los sectores público y privados como entre ellos a partir de 1964. Sin embargo, esto fue parte de un proceso de cambio más largo e irregular en el control de la industria azucarera. En la década del 30, el gobierno creó una organización semiautónoma, el Instituto do Acucar e do Alcool (IAA) para coordinar la producción y la venta del azúcar, y para canalizar el azúcar excedente en la producción de alcohol para uso industrial. Nunberg describe el IAA como funcionando en un principio como una organización “corporativista” durante la década del 50; pero

el compromiso de la organización de proteger los ingresos de los productores de azúcar del nordeste lo transformó en un ejemplo de “clientelismo político extremo”.⁵⁵

Al crecer las presiones y las oportunidades para las exportaciones, y al migrar la producción del azúcar a la región más fértil del centro-sur, las funciones del IAA declinaron (la organización se disolvió en 1990), reemplazadas por un sistema cuyos componentes principales eran cooperativas de productores sumamente organizadas, con base en São Paulo, y un Estado más centralizado. Estas cooperativas, en especial COPERSUCAR, surgieron como “un modelo para el desarrollo agrícola brasileiro bajo el régimen militar posterior a 1964”.⁵⁶ El punto inicial de atención de COPERSUCAR estuvo puesto en la venta y en la financiación, pero gradualmente expandió sus funciones para incluir el envasado y la distribución de sus propias marcas, el procesamiento y la distribución de otros productos, incluyendo el café y, como se señaló antes, una investigación y desarrollo extensos. Para fines de la década del 70, representaba el 86 por ciento de los molineros en São Paulo y estos molineros producían más del 40 por ciento del azúcar del país. En un duro contraste con el caso filipino, la cooperativa tenía lazos íntimos con los fabricantes locales de los insumos industriales para el cultivo, el refinamiento y la cosecha del azúcar.⁵⁷

De modo nada sorprendente, la cooperativa tenía una fuerte influencia en las políticas azucareras, incluyendo los controles sobre el precio y, en forma más crítica, la producción de alcohol. En efecto, las cooperativas se convirtieron en “los nuevos canales de intermediación de intereses” y, junto con el Estado, constituyeron “una nueva centralización de la formulación de políticas en el azúcar”.⁵⁸ COPERSUCAR “propuso una enorme expansión de la producción del alcohol controlada por el estado para ayudar a aliviar el déficit de la balanza de pagos contraído mayormente por el alza desmesurada del precio del petróleo”.⁵⁹ El resultado, después de una extensa consulta, fue el Programa Nacional de Alcohol (Proalcool), creado en 1975.

Dos características particulares del programa merecen ser señaladas: todos sus procesos de producción quedaron en manos del sector privado; pero la expansión de las destilerías del sector privado fue “el resultado directo de un programa de crédito en extremo atractivo” basado en la financiación del gobierno, calculado para constituir un subsidio de hasta el 75 por ciento de los costos de construcción.⁶⁰

Adoptar este tipo de programa encontró oposición de los intereses competitivos en el Estado, incluyendo el Ministerio de Agricultura, la compañía estatal de petróleo (PETROBRAS), y el IAA. La coalición que superó estos intereses involucraba intereses azucareros en gran escala, representados por COPERSUCAR, productores de equipo agrícola, la industria automotriz (preocupada por la baja en las ventas frente a los precios en alza del petróleo), y agencias financieras estatales, incluyendo el banco central y el Ministerio de Finanzas (que asignaron recursos a otras agencias del gobierno, manejaron los controles de los precios, supervisaron las políticas macroeconómicas y conseguidas importantes para la agricultura). Nuevos canales de intermediación de intereses, que involucraban conexiones personales entre los líderes de COPERSUCAR y los funcionarios financieros, así como también el acceso directo al Presidente, fueron mecanismos importantes del desarrollo de las políticas.⁶¹

No obstante, aún a fines de la década del 70 después de que se establecieron sus parámetros básicos, Proalcool sufrió de “una débil visión del programa, una vaga definición institucional y restricciones organizativas”.⁶² Como respuesta, el Presidente brasileiro comprometió al gobierno a “fortalecer la base institucional” del programa mejorando la coordinación, estableciendo prioridades, mejorando las políticas de crédito y “supervisando el progreso del programa y proponiendo la acción reparadora cuando sea necesario”.⁶³ Fortalecer estos esfuerzos fue un proceso más amplio de reforma institucional conducida por el estado en el control de la industria azucarera. Como parte de los que Nunberg llama “un programa ambicioso de modernización técnica”,⁶⁴ el gobierno primero intentó una reforma del IAA que involucraba reducir la autonomía de la organización, llenándolo de normas tecnocráticas, y reclutando tecnócratas para los puestos claves, y ubicando a personal militar en el alto liderazgo. En la centralización subsiguiente, muchas funciones del IAA se convirtieron en cuerpos del Estado mismo para la formulación de políticas, pero en lo que corresponde exactamente a la “autonomía incrustada” de Evans, las cooperativas del sector privado, como por ejemplo COPERSUCAR, se hicieron cargo de muchas de las funciones del IAA.⁶⁵

La Competencia Política de la Élite: los bajos niveles de competencia política bajo el gobierno militar facilitaron las iniciativas políticas y las reformas institucionales cruciales para el mejoramiento de la producción de azúcar en Brasil. Si bien muchas partes de la burocracia brasilera

estaban débilmente institucionalizadas, fragmentadas, corruptas y con personal nombrado por influencia política, el Estado tenía importantes fortalezas. Las agencias macroeconómicas, en especial, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil estaban protegidas desde el punto de vista político y provistas de personal formado por tecnócratas expertos con “mentalidad desarrollista” y papeles claves en la toma de decisiones para el sector agrícola.⁶⁶ Por añadidura, el régimen militar podía utilizar los nombramientos para darle a la burocracia abultada “dinamismo y estructura”.⁶⁷ Esta burocracia electiva podría usarse “para estructurar el acceso y la representación a los grupos de la sociedad”, desbaratando a aquéllos que los militares querían ver debilitados y facilitando la representación a aquellos cuyos objetivos encajaban bien con los del régimen.⁶⁸ Los grandes productores de azúcar, representados por cooperativas como COPERSUCAR, eran claramente los beneficiarios de este sistema. Los proveedores de caña independientes y más pequeños, junto con los trabajadores sujetos a la represión militar, fueron los principales perdedores.⁶⁹

¿Por qué los militares brasileños no utilizaron su poder con fines privados, como ocurrió en las Filipinas durante el gobierno de Marcos? Parte de la razón tiene su origen en el hecho de que el régimen brasileño tenía más autonomía respecto de los grupos de productores de la que tenía el Estado filipino dominado por los oligarcas bajo la ley marcial. ¿Por qué entonces, a diferencia de Marcos, los militares brasileños también usaron su autonomía para *fortalecer* la capacidad colectiva de los intereses azucareros privados? En efecto, por todo su estatismo, los militares brasileños confiaban en los actores privados, mientras que el camarada de Marcos controlaba la industria a través de una organización de ventas del Estado. Parte de la respuesta a esto radica en el surgimiento de los grandes productores de azúcar en la región centro-sur en perjuicio de los productores del nordeste y también de los pequeños productores de la región del centro-sur. De igual o mayor importancia, los grupos como COPERSUCAR constituyeron tanto la representación como el mecanismo para la visión de desarrollo que tenía el régimen militar de una transformación agroindustrial de la agricultura brasileña y el mecanismo real de esta transformación.⁷⁰ Pero esto todavía deja el interrogante de por qué los militares brasileños, a diferencia de Ferdinando Marcos, estaban tan interesados en dicha transformación.

Presiones Sistémicas: el tema clave al examinar los informes de la industria azucarera de Brasil es la vulnerabilidad que se percibe. La

primera y efímera iniciativa de la producción de alcohol derivado del azúcar en la década del 30 “fue formulada como una respuesta explícita a la posición excesivamente vulnerable en la que la industria azucarera de Brasil se encontró como consecuencia del desastre del mercado mundial de 1930”.⁷¹ Hubo poca necesidad de una expansión de la producción o de programas de alcohol innovadores durante la década del 50, dadas las bajas posibilidades de exportar y la necesidad de mantener un adecuado suministro de azúcar para el consumo interno. Nuevas oportunidades surgieron en la década del 60 cuando Brasil capturó una parte importante de la cuota de azúcar de Cuba, cancelada por los Estados Unidos. Desde 1959 hasta 1968, las exportaciones de Brasil a los Estados Unidos subieron de 12.000 a 615.000 toneladas métricas.⁷²

El enigma es ¿por qué, a diferencia de las Filipinas, que también se beneficiaron con un mercado de los Estados Unidos más grande, Brasil no sólo expandió las exportaciones sino también transformó sus instituciones para mejorar toda su estructura del producto del azúcar? La respuesta radica en las formas en que estas nuevas oportunidades coexistieron con, en realidad fueron reemplazadas por, una serie de amenazas a la economía brasilera, en especial al proyecto de industrialización de los gobernantes militares del país. En la década del 60, las exportaciones de azúcar, así como también de otros productos primarios, se volvió cada vez más importante como fuente de divisas extranjeras para financiar los insumos importados para el proyecto de sustitución de importaciones de los militares.⁷³ Al mismo tiempo las exportaciones fueron consideradas como una solución a las crisis de la sobreproducción a las que eran vulnerables los productores de azúcar (dos crisis de este tipo ocurrieron en 1964-65 y en 1967). El Estado así inició un importante empuje a las exportaciones de azúcar, pero como señala Nunberg, “este tipo de política planteó un riesgo más alto de vulnerabilidad y dependencia, precisamente las condiciones que la intervención del estado había buscado mitigar cuando comenzó por primera vez en la década del 30”.⁷⁴ Como tal, esto no fue sólo un cambio en las exportaciones. En lugar de eso, significaba que:

Todo el sistema de producción y administración del sector del azúcar habría sido transformado para cumplir con los estándares competitivos del mercado mundial...Como consecuencia, el estado emprendió un programa de modernización masiva e intentó alterar sus viejas políticas de subsidios a los productores no competitivos.⁷⁵

Concretamente, este programa de modernización técnica incluía la mecanización, mejores variedades de caña e infraestructura, una financiación mejorada, y la racionalización de la industria (en especial, los molinos) por medio de fusiones, traslados e incorporaciones. Pero el gobierno “estaba oprimido por un aparato institucional que no había avanzado al mismo paso” que los cambios del sector y los desafíos distributivos y de información inherentes al programa de modernización.⁷⁶ La respuesta del Estado fue el proceso de reforma administrativa que se describió anteriormente.

Las presiones para el mejoramiento, específicamente en el alcohol (etanol), se intensificaron en las siguientes dos décadas. A nivel sectorial, los productores de azúcar buscaron mercados alternativos para el azúcar como respuesta al aumento en la competencia de las exportaciones de sustitutos del azúcar y a los productores de remolacha europeos en la década del 70 y principios de los 80. El factor más crítico fue nacional: la creciente preocupación de los militares por la dependencia del petróleo y los saldos externos desfavorables, y el potencial del etanol derivado del azúcar para compensar las importaciones de petróleo.

La producción de etanol...fue una actividad menor en Brasil hasta la década del 70 cuando la brusca suba en los precios del petróleo amenazó la capacidad de gobernar de la dictadura militar. En ese momento se importaba el 90% de la nafta, causando escasez de combustible, inflación, déficits en la cuenta corriente, y la reducción en las reservas de moneda firme. Para 1975, los precios del azúcar cayeron abruptamente en el mercado internacional. Al mismo tiempo, los países importadores de petróleo sufrieron por las significativas alzas en los precios...Las importaciones brasileras y la balanza de pagos recibieron un fuerte impacto por este aumento de precios, llevando al gobierno a lanzar el programa Proalcohol a fines de 1975.⁷⁷

El segundo shock del petróleo de 1979 estimuló una expansión del programa que tenía los beneficios potenciales agregados de aumentar el empleo y los ingresos rurales.⁷⁸ La guerra entre Irán e Irak que comenzó en 1980 favoreció aún más el programa y ayudó a instar a los ministerios y a las agencias en conflicto, así como también a los actores del sector privado, a comprometerse con el programa.

Para fines de la década del 80, el nivel de intervención del Estado en la industria azucarera había declinado en forma significativa. Se desregularizaron los precios del etanol; se interrumpió el “Plan de Cosecha de Caña, del Azúcar y de Etanol” del Estado; y se eliminó un impuesto del 40% sobre las exportaciones de azúcar que excedieran una cuota establecida.⁷⁹ Esta liberalización fue en parte debido a que la crisis de la deuda debilitó la capacidad del estado para sostener el respaldo financiero; debido a que la agricultura había declinado como fuente de divisas extranjeras (del 81 por ciento en 1965 al 38 por ciento en 1985); y debido a que el proceso de democratización, que comenzó a fines de la década del 70, debilitó las instituciones de política corporatista y a veces clientelista que operaban durante el gobierno militar.⁸⁰ Pero el continuo éxito de Brasil en las exportaciones de azúcar y en la producción de etanol bajo condiciones más liberalizadas reflejó políticas e instituciones puestas en el lugar apropiado frente a condiciones más desafiantes en décadas anteriores.

Conclusión

Las industrias azucareras analizadas en este capítulo constituyen una jerarquía de performance: el deterioro en las Filipinas y el completo mejoramiento en Brasil. Esta variación internacional, así como también la variación longitudinal dentro de cada país, refleja las capacidades institucionales y las presiones sistémicas implícitas. Con algunas excepciones, la producción de azúcar en las Filipinas ha sido controlada por productores fragmentados (“grupistas”) que dominan las agencias del Estado dotadas de poco personal y altamente politizadas (Philex, Philsucom, SRA). En estas condiciones, el clientelismo individualista cuyo objetivo era asegurar las rentas de la cuota, y no la consulta colectiva, ha sido la norma. En Brasil, hemos visto un estado centralizado involucrado en los intereses azucareros organizados (las cooperativas de productores) en un proyecto deliberado de transformación agroindustrial.

Esta variación internacional refleja una importante variación en las presiones que enfrentan las élites políticas. En las Filipinas, la resistencia popular localizada, la ayuda y las garantías de seguridad por la Guerra Fría, y el acceso preferencial al mercado permitieron a las élites de la sociedad saquear el Estado, proceso resumido por el uso de un monopolio del Estado por parte de los camaradas para debilitar una industria azucarera que ya estaba estancada. A la inversa, para

los gobernantes militares brasileros, el azúcar fue una fuente crítica de divisas extranjeras para la acumulación de capital basado en la ISI. Dadas las presiones competitivas en los mercados mundiales del azúcar, las exportaciones confiables requería de un mejoramiento en las variedades de caña y en la mecanización. El potencial del etanol derivado del azúcar como una alternativa a las caras exportaciones de petróleo intensificaron aún más las presiones para una verdadera transformación agroindustrial en el azúcar.

La importancia de las presiones sistémicas también puede verse a través de “los problemas pasajeros y baches de la fortaleza institucional dentro del país. En las Filipinas, un breve episodio de consulta y supervisión colectivas ocurrió sólo a mediados de la década del 70 cuando el país perdió el acceso preferencial a los mercados del azúcar de los Estados Unidos. Las presiones más sostenidas en Brasil se tradujeron en un consistente fortalecimiento institucional en el azúcar. El caso del azúcar en Brasil es interesante como un claro “bache” de eficiencia en lo que de otra manera sería un conjunto fragmentado de instituciones operando no sólo a nivel nacional sino más ampliamente en la agricultura.⁵¹

Por último, estos casos sugieren que las presiones sistémicas constituyen una explicación más poderosa de la performance institucional y sectorial que la de los argumentos basados en la dependencia de la trayectoria y en factores políticos más inmediatos. Uno podría argumentar justificadamente que los problemas en las Filipinas se originan mayormente en lo “engoroso” del sistema de *quedans*. Desde esta perspectiva, las normas, los intereses, y los convenios asociados con este sistema obstruyeron su desaparición aún frente a la clara evidencia de que los convenios para la compra de la caña podían salvar la industria de la catástrofe.⁵² Pero sin presiones sobre las élites políticas significativamente diferentes, es difícil saber cuán engorrosa es una institución; y el informe histórico de Billig⁵³ sobre “La Muerte y el Renacimiento de los Emprendimientos” en la industria azucarera filipina señala el impacto de cambiar los incentivos aún sobre las viejas prácticas culturales. De manera similar, la falta de presiones sistémicas en las Filipinas facilitó un monopolio de los camaradas operando no a través de convenios privados tradicionales sino por medio de un conjunto de instituciones respaldadas por el Estado. A la inversa, la disposición y la capacidad de los militares brasileros esencialmente para eliminar el IAA, una organización crucial para el azúcar de Brasil y arraigada en poderosos intereses agrícolas, incluso

mientras los mismos militares optaron por respaldar las cooperativas *privadas* de productores de azúcar como la encarnación y el mecanismo del mejoramiento agroindustrial, proporciona más evidencia de la probabilidad de cambio institucional cuando las élites políticas enfrentan serias amenazas.

Finalmente, los factores sistémicos también aplastan los convenios políticos inmediatos incluyendo el tipo de régimen y la competencia electoral, como explicaciones para el cambio institucional y la performance sectorial. Los regímenes autoritarios tanto en las Filipinas como en Brasil dieron como resultado capacidades institucionales y performance sectorial claramente diferentes. Una fuente clave de esta diferencia no radica en cierta capacidad brasilera esencialista para las instituciones eficientes sino en las presiones sobre las élites militares para una eficiencia legitimizante desde el punto de vista político. Esto es para señalar que la concentración de autoridad sin presiones sistémicas produce pocas ventajas del desarrollo. Los convenios políticos son a menudo en sí mismos el resultado de presiones sistémicas.

Notas

1. Este capítulo se basa en el manuscrito del libro titulado en forma tentativa “The Politics of Uneven Development: Thai Economic Growth in Comparative Perspective”.
2. Billig (1993, p. 122).
3. Martines-Filho (2006, p. 92).
4. Agradecemos a Michael Billig por sus comentarios y correcciones en los primeros borradores de esta sección.
5. Los molinos estaban ubicados originalmente en cada hacienda productora de azúcar y eran propiedad de los dueños de las plantaciones. Entre 1914 y 1927, alrededor de 820 antiguos molinos de hierro ubicados en las haciendas fueron reemplazados por 17 molinos centrífugos de alta eficiencia (los cuales podían extraer 85 por ciento del jugo de la caña comparado con el 40 por ciento extraído por los molinos de las haciendas más viejos). Estos 17 nuevos molinos, propiedad de consorcios que incluían a los Americanos, se construyeron como respuesta al establecimiento del comercio libre del azúcar entre las Filipinas y los Estados Unidos. Es importante señalar

que las partes del contingente al mercado de los Estados Unidos se distribuyeron a los molinos, los cuales a su vez distribuían las partes a los dueños de las plantaciones en los distritos de los molinos (Hawes 1987, págs. 86-87; y Billig, 2003). El resto de esta disertación se basa en *Ibid.*

6. Billing 2003: 61.
7. Billing 2003: 126-127.
8. Hawes 1987: 96-97.
9. Anderson 1998: 197.
10. Hawes 1987: 96-97.
11. McCoy 1983: 137.
12. Hawes 1987: 97.
13. Billig 2003: 49.
14. El azúcar de las Filipinas entró en los Estados Unidos libre de impuestos entre 1913 y 1934, cuando se gravaron impuestos sobre el azúcar filipino. Se reestablecieron las cuotas libres de impuestos en 1946, se ampliaron en 1961 (en parte debido a la nacionalización del azúcar cubano en 1961), y luego terminaron en 1974 (Hawes 1987, págs. 90-94). Sobre las cuotas y su impacto, ver también Billig (2003: 54-55); *idem.*, (1993, 125); McCoy (1983, 141).
15. Billig 2003: 54-57.
16. Para mediados de la década del 80, veintidós de los cuarenta y un molinos “habían perdido tanto dinero que en efecto eran controlados por el Banco Nacional de Filipinas” (Hawes 1987, pág. 96).
17. Hawes 1987: 96.
18. Larkin 1993: 160.
19. Billig 2003: 68.
20. Billig, 2003: 64-7, de donde se basa el resto del párrafo.
21. Esta reseña se basa en Billig (2003); y la comunicación personal de Michael Billig, 20 de diciembre de 2006, lo cual agradecemos.
22. Billig 2003: 122; ver también págs. 77, 102, 115.
23. Billig 2003: 67, 113.

24. La fragmentación institucional dentro de la industria está lejos de ser reciente. Larkin (1993, pág. 161) describe la incapacidad de la PSA para representar a los dueños de las plantaciones, quienes formaron su propia asociación en la década del 20.
25. Ibid: 231.
26. Billig, 2003: Ch. 5.
27. Ibid: 125, 146.
28. Hutchcroft, 2000: 218.
29. Anderson, 1988; cf también Hutchcroft, 2000: 219.
30. Hutchcroft, 2000, p. 227; ver también Doner, 1991.
31. Hutchcroft, 1994: 167-168.
32. Hutchcroft, 1994: 233. A menos que se lo mencione, esta reseña se basa en Ibid, págs. 223-233.
33. Ibid.: 226.
34. Larkin, 1993: 243.
35. Larkin, 1993: 164.
36. Larkin, 1993: 241.
37. Kerkvliet, 1979.
38. Billig, 2003: 68.
39. "Brazilian Sugar": 2.
40. Se ha cultivado el azúcar en el nordeste desde el siglo dieciséis cuando Brasil era una colonia portuguesa. Los portugueses usaban a los esclavos africanos para trabajar en las grandes plantaciones que pertenecían a los portugueses. Mientras esta región era aún la mayor productora de azúcar de Brasil en las primeras décadas del siglo veinte, en la actualidad produce menos del 15 por ciento del azúcar de Brasil. Muchos molinos allí son pequeños, utilizan maquinaria obsoleta, y confían en los granjeros que producen bajas cosechas de caña de azúcar (Nunberg, 1986: 57-68). A menos que se lo mencione, esta reseña se basa en Ibid.
41. Nunberg, 1986: 63.
42. Barzelay, 1986: 81, 24.

43. Nunberg, 1986: 60-70.
44. Nunberg, 1986: 69.
45. Barzelay, 1986: 139.
46. La industria automotriz desde entonces ha pasado a fabricar motores para combustible flexible que pueden funcionar tanto con etanol como con nafta (Barzelay, 1986: 198).
47. Wilkinson and Sorg, 1992: 39.
48. “Brazil Semi-Annual Sugar 2005”: 3.
49. Martines-Filho et al, 2006: 94.
50. Ver Wilkinson y Sorj (1992); Nunberg (1986); Martines-Filho y otros (2005); y la página web de COPERSUCAR (<http://www.sopersucar.com.br/institucional/ing/empresa/tecnologia>).
51. Martines-Filho et al, 2005: 94,
52. “Brazil Semi-Annual Sugar 2005”: 6.
53. Martines-Filho et al., 2006: 92.
54. Ibid.: 93.
55. El IAA “en un principio transitó una línea delgada entre el nombramiento sumario y el control de producir élites...” (Nunberg, 1986, pág. 44; ver también págs. 77-56).
56. Ibid.: 63.
57. Nunberg, 1986: 86.
58. Nunberg, 1986: 78.
59. Nunberg, 1986: 65.
60. Saint, 1982: 227.
61. Helfand, 1999: 9; Saint, 1982: 227-228; Barzelay, 1986: 138.
62. Saint, 1982: 227.
63. Ibid.: 228.
64. 1986: 73.
65. Nunberg, 1986: 76.

66. Schneider, 1991: 36; Helfland, 1999.
67. Schneider, 1999: 291.
68. Schneider, 1999: 297.
69. Nunberg, 1986: 61, 69, 77; Saint, 1982: 229-231.
70. Barzelay, 1986: 81-2; Nunberg, 1986: 63; Schneider, 1999: 283-288.
71. Nunberg, 1986: 56.
72. Ibid: 58.
73. A menos que se lo mencione, esta descripción se basa en Nunberg (1986, en especial pág. 57).
74. p. 59.
75. Ibid.: 59.
76. Ibid.: 57.
77. Martines-Filho, 2006: 93.
78. Saint, 1982; Barzelay, 1986: 147.
79. Martines-Filho, 2006; Sheales et al. 1999: 56.
80. Helfand, 1999: 27, 37.
81. Helfand, 1999: 8.
82. Billig (2003, pág. 144) cuya lucha explícita contra las explicaciones alternativas para la persistencia de un convenio ineficiente constituye un modelo de honestidad intelectual
83. 1994.

Bibliografía

- Anderson, Benedict (1988). "Cacique Democracy and the Philippines: Origins and Dreams". *New Left Review*. 169, págs. 3-33.
- Barzelay, Michael (1986). *The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy*. Berkeley: University of California Press.
- Billig, Michael S. (1993). "Syrup in the Wheels of Progress: The Inefficient

- Organization of The Philippine Sugar Industry,” *Journal of Southeast Asian Studies* 24: 122-147.
- _____. (2003). *Barons, Brokers, and Buyers: The Institutions and Cultures of Philippine Sugar*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- “Brazilian Sugar.” www.fas.usda.gov/http/sugar/2003/Brazilsugar03.pdf.
- “Brazil Semi-Annual Sugar 2005. GAIN Informe No. BR 5020 7 de octubre de 2005, p. 6.
- Doner, Richard F. (1991). *Driving a Bargain: Automobile Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia*. Berkeley: University of California Press.
- Hawes, Gary (1987). *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Helfland, Steven M. (1999). “Agricultural Policy in Brazil.” *Latin American Research Review*. Cita completa
- Hutchcroft, Paul (1994). “Booty Capitalism: Business-Government Relations in the Philippines.” En la edición de Andre MacIntyre, *Business and Government in Industrializing Asia* (Ithaca, NY: Cornell University Press), págs. 216-267.
- _____. (1998). *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- _____. (2000). “Obstructive Corruption: The Politics of Privilege in the Philippines,” en Mushtaq H. Khan y Jomo K. S., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (New York: Cambridge University Press, 2000), págs. 207-247.
- Slater, Dan (2006). *Ordering Power: Contentious Politics, State Building, and Authoritarian Durability in Southeast Asia*. Ph.D., diss., Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Emory
- Larkin, John A. (1993). *Sugar and the Origins of Modern Philippine Society*. Berkeley: University of California Press.
- Martines-Filho, Joaoa Burnquist, y Carlos Vian (2006). “Bioenergy and the Rise of Sugarcane-Based Ethanol in Brazil.” *Choices*. 21 (2), págs. 91-96.
- McCoy, Alfred W. (1983). “In Extreme Unction: The Philippine Sugar In-

- dustry under Martial Law”. En la edición de R.S. David, *The Political Economy of Philippines Commodities*. Ciudad Quezon: Programa de Estudios sobre el Tercer Mundo, Universidad de Filipinas.
- Nunberg, Barbara (1986). “Structural Change and State Policy: The Politics of Sugar in Brazil Since 1964”. *Latin American Research Review* 21:2, págs. 53-92.
- Saint, William (1982). “Farming for Energy: Social Options under Brazil’s National Alcohol Programme”. *World Development*. 10:3, págs. 223-238.
- Schneider, Ben Ross (1991). *Politics within the State: Élite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Schneider, Ben Ross (1999). “The Desorralista State in Brazil and Mexico”. En la edición de Meredit Woo-Cumings, *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Sheales, Terry; Simon Gordon, Amed Hafi y Chris Toyne (1999). *Sugar: International Policies Affecting Market Expansion* (Canberra, Australia: Oficina Australiana de la Economía Agrícola y del Recurso (ABARE por su sigla en inglés). Informe de Investigación del ABARE 99.14.
- Wilkinson, John y Bernardo Sorj (1992). “Structural Adjustment and the Institutional Dimensions of Agricultural Research and Development in Brazil: Soybeans, Wheat and Sugar Cane,” Centro de Desarrollo de la OECD, Documento de Trabajo No. 76 (agosto).

Autores

Richard Doner es Profesor Asociado de Ciencias Políticas en la Universidad Emory en Atlanta, Georgia. Su investigación se centra en la economía política del desarrollo en el Sudeste Asiático.
e-mail: rdoner@emory.edu

Eric Hershberg es Profesor de Ciencias Políticas y Director de Estudios Latinoamericanos en la Universidad Simon Fraser, en Vancouver, Canadá. Es Presidente (2007-09) de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA por su sigla en inglés) y Presidente de la Junta de Directores del Congreso Norteamericano sobre Latinoamérica (ANCLA por su sigla en inglés). Su investigación se centra en la política comparada de Latinoamérica y en la política de desarrollo.
e-mail: eric_hershberg@sfu.ca

Pedro Monreal González (Guantánamo, Cuba, 1958). Profesor e Investigador en el Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), Universidad de La Habana. Consultor de la División de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO. Coordinador del Programa de Maestría en Estudios Caribeños de la Universidad de La Habana.
e-mail: pmonreal@yahoo.com

Emilio Pantojas García. Director Interino de la Escuela Graduada de Administración de Empresas e Investigador Titular del Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
e-mail: epantojas@yahoo.com

Ansil Ramsay. Profesor honorario de St. Lawrence University. La mayoría de sus investigaciones se han centrado en la economía política del desarrollo de Tailandia. Su más reciente libro, en co-

autoría con Alan Draper, es *The Good Society: An Introduction to Comparative Politics* publicado por la Editorial Longman en 2007.
e-mail: aramsay43@comcast.com

Ben Ross Schneider es Profesor de Ciencias Políticas en la Northwestern University. Sus publicaciones incluyen *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* and *Business Politics and the State in 20th Century Latin America*. También ha escrito sobre reforma económica, democratización, tecnocracia, el estado de desarrollo, y la burocracia comparativa. En la actualidad su investigación gira en torno a dos proyectos, el primero acerca de las bases institucionales del desarrollo capitalista en Latinoamérica, y el segundo acerca de la reforma en salud y educación orientada al mercado.
e-mail: brs@northwestern.edu

Andrés Serbin, Profesor Titular (r) de la Universidad Central de Venezuela, Director del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Argentina, y Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigación Económica y Social (CRIES), una red de centros de investigaciones y ONGs Latinoamericanos y Caribeños.
e-mail: aserbin@cries.org

Eduardo Silva es Profesor de Ciencias Políticas y catedrático becado del Centro de Estudios Internacionales, en la Universidad de Missouri-St. Louis. Es autor de “El Estado y El Capital en Chile”, y es co-editor de “Negocios Organizados, Cambio Económico y Democracia en Latinoamérica” y “Elecciones y Democratización en Latinoamérica, 1980-85”. En la actualidad se encuentra trabajando en la explicación de desplazamientos masivos como desafíos al neoliberalismo en Sudamérica.
e-mail: e.silva@umsl.edu

Kellee S. Tsai es Profesora Asociada de Ciencias Políticas en la Universidad Johns Hopkins. Es autora de *Back-Alley Banking: Private Entrepreneurs in China* (2002) y *Capitalism Without Democracy: The Private Sector in Contemporary China* (2007).
e-mail: ktsai@jhu.edu