

**STATES IN  
THE GLOBAL ECONOMY.  
BRINGING DOMESTIC  
INSTITUTIONS BACK IN**

**de Linda Weiss<sup>(\*)</sup> y colaboradores**

**EDITADO POR CAMBRIDGE  
UNIVERSITY PRESS, 2003.**

*En los debates acerca de la globalización y sus efectos sobre las economías territoriales, ¿cuál es el futuro del Estado-Nación? En los procesos de apertura económica, ¿tiene aún algún rol vital para el bienestar de sus ciudadanos? Enfrentándose a la tesis del constreñimiento en las capacidades estatales (aunque sin negar sus efectos), Weiss y sus colaboradores ofrecen una interpretación más realista atenuando su visión; proponen la idea de que la globalización puede tanto como “constreñir”, posibilitar (to enable) una ampliación de las capacidades estatales infraestructurales (power through). Echando luz sobre las instituciones domésticas que juegan un papel clave en dicho proceso, el libro de Weiss aporta elementos sustanciales para repensar el dilema.*

El libro de Linda Weiss continúa la línea de trabajo ya iniciada en publicaciones anteriores

por la autora y brinda una renovada perspectiva en las relaciones entre el Estado y la globalización; a la vez, anticipa una nueva visión respecto de aquellas proyectadas por las corrientes teóricas que pregonan una reducción del rol del Estado (o al menos de partes sustanciales de éste) por el proceso globalizador, como actor principal, regulador y contenedor de los procesos económicos y sociales ocurridos territorialmente. El análisis de los casos que se presentan a lo largo del libro verifica una transformación morfológica del Estado: desde formas estáticas y rígidas hacia nuevas basadas en el poder infraestructural (o *governed interdependence*), involucrando y propiciando redes público-privadas de actuación y negociación. Se verifica que aunque el Estado no controle sus territorios en la forma en que lo hacía antes, no por ello su “control” se vuelve menos eficiente. Para Weiss “*cualquiera fuese la penetración de las relaciones*

entre el Estado y la sociedad y las redes políticas, los acuerdos de poder compartido (power sharing) que esas redes tienden a implicar no significan una reducción de la importancia del rol que viene a jugar el Estado". En muchos aspectos reflejan el real crecimiento del poder y de las responsabilidades que el Estado ha venido a adquirir en la era de la interdependencia. En la arena doméstica la nueva sinergia Estado-sociedad requiere de un actor central con fuertes capacidades e "involucrado", para que los grupos de la sociedad civil actúen eficientemente. Perspectiva ésta que contradice la literatura del *constraint*, para quienes estas nuevas redes políticas (entre el Estado y otros actores poderosos en el espacio doméstico y en el internacional) muestran una dilución del poder y un vaciamiento o ahuecamiento (*hollowing out*) del Estado y sus capacidades.

El libro está formado por una compilación de trabajos de base empírica, de distintos docentes investigadores que introducen múltiples enfoques provenientes de las Ciencias Políticas, la Sociología y la Economía. Se halla estructurado en tres partes: la primera focaliza en el impacto de la globalización sobre la capacidad impositiva y de gasto de los estados, confrontando empíricamente los argumentos que se asocian a la reducción de la capacidad de maniobra del Estado en este campo. La segunda parte centra el análisis en las respuestas diferenciadas de los estados a las reformas inducidas por el contexto internacional en áreas clave como el comercio, la inversión y la tecnología. Las instituciones domésticas, y su capacidad de cambio y adecuación a las exigencias que plantea la apertura económica, se convierten en la clave de explicación de las diferentes respuestas. La tercera parte intenta mostrar cómo la globalización puede fortalecer y transformar la capacidad del Estado. Se analiza el conjunto de herramientas con que cuenta el gobierno para mediar el impacto

de los acuerdos intergubernamentales, no sólo a través de medidas regulatorias y de política industrial, sino también a partir de la instancia de valores compartidos construidos históricamente.

Las cuestiones sobre las que reflexiona Weiss parten de considerar los importantes cambios acontecidos a raíz del fenómeno globalizador y la consiguiente apertura económica, en donde, en primer lugar, hay un paso desde el *welfare* a través de liberalización financiera hacia la proliferación de acuerdos intergubernamentales; y en segundo lugar, en la estructura de la política económica internacional hay un crecimiento de los flujos de capital que cruzan las fronteras y una multinacionalización de la producción (*foot loose corporations*). En este marco, ¿cómo hacen los Estados centrados territorialmente (en el caso de que aún sean vitales para lograr el bienestar social y económico de sus ciudadanos) para gobernar la economía nacional? Como respuesta, Weiss procura una mirada hacia lo que ocurre dentro del Estado-Nación y de su capacidad de dar respuestas efectivas a los problemas (así como a las oportunidades) generados por el juego de la economía global. Propone "rescatar de la oscuridad" a las *domestic institutions* (DI), una clave para entender el proceso de apertura.

Frente a ese diagnóstico de la globalización y de sus impactos sobre la *governancia*, en los últimos años los posicionamientos que tomaron las teorías han ido modificándose. Desde los globalistas más radicales (*hyper globalist*) que han proclamado el fin y el decaimiento del Estado-Nación (concluyen en una cuasi desaparición del Estado, convertido en una instancia más entre otras, y compitiendo con éstas por el *rule-making power*), hasta globalistas moderados (teorías del *constraint*) que han hecho intentos por distanciarse de aquellas proclamas extremistas de los radicales. Para éstos, el Estado mantiene su

posición aunque con un creciente vaciamiento y transformación de su poder y una disminución de firmes capacidades para producir políticas en la arena doméstica (hacia el interior), a la vez que se produce una distribución (y difuminación) de su poder entre otros actores poderosos locales y externos.

Coinciden en señalar que los cambios en la política económica internacional, con el incremento de acuerdos y organizaciones internacionales, han ido restringiendo radicalmente la elección de políticas y forzando cambios que juegan a favor de las preferencias de los inversores globales en lugar de atender las necesidades de política económica local (doméstica). De manera que el manejo de la economía nacional –principalmente la formulación de una política industrial para promover el crecimiento y el empleo– está quedando fuera del alcance de las capacidades del estado centrado territorialmente. Este rol escueto que va quedándole al Estado-Nación se suma a la tesis de la erosión del “capitalismo nacional”, donde el Estado simplemente promueve ciertas reglas de derecho y regulación básica, y una red mínima de seguridad social. El Estado quedaría atrapado en una “camisa de fuerza” en función del peso que poseen las presiones de la competencia comercial y las preferencias de las *Multinational Corporations* (MNCs) y los mercados financieros. Ésta es la primera de las consecuencias de la globalización (el constreñimiento), donde no es sólo la capacidad del Estado como hacedor de políticas lo que está siendo erosionado, sino el Estado mismo el que está siendo transformado: se difumina el poder hacia otros actores políticos y económicos situados en diversas instancias locales, nacionales e internacionales (*for these observers authority is not deemed to be delegated but divided*).

Frente a esta postura, Weiss introduce una nueva mirada respecto de los efectos de la globalización, y descubre una nueva cara “po-

sibilitante” (*enabling side*). Estudios recientes, lejos de procurar limitar las capacidades del Estado de plantear metas independientemente, muestran que los nuevos acuerdos de “poder compartido” (público o privado, inter o multi-gubernamental) pueden ampliar el alcance infraestructural (mecanismos de implicación de actores, involucramiento y participación, e interacción) del Estado, y la efectivización de las implementaciones, en las estructuras domésticas. Para ello, sólo se podrá avanzar si se deja de pensar y conceptualizar al Estado y su poder como formas estáticas y de suma negativa (*power over*), propia del Estado pre-industrial, y pasar a hablar ahora de un *power through*, de colaboración y negociación con otros actores poderosos en la sociedad.

*La globalización tiene un fuerte lado posibilitador (enabling side) que es tan significativo como su lado constreñidor, dependiendo siempre del ambiente institucional en que se desarrolle: al existir una lógica política de competencia e inseguridad, se generan incentivos gubernamentales que tomen la iniciativa para fortalecer el sistema nacional de innovación y protección social.*

Las evidencias acumuladas en este libro son de peso suficiente como para aceptar lisa y llanamente la visión del “Estado constreñido”. Argumenta L. Weiss: “A pesar de que la globalización constituye un *constraint* en la actividad del Estado (más notable en la arena macroeconómica); también permite a los estados suficiente espacio de maniobra para actuar con sus políticas sociales y frente a los objetivos de crecimiento económico”. En los diferentes capítulos no se niega la existencia del *constraint* de las opciones políticas de los estados nacionales; se ofrece un cuadro más realista para restaurar el balance analítico, concentrando la atención sobre la fase de

*enabling* de la globalización y ofreciendo claros entendimientos de las condiciones bajo las cuales la presión de la interdependencia puede ser intensificada o “aplacada” por las instituciones domésticas.<sup>1</sup> Efectivamente, en los casos analizados no hay evidencia de una tendencia a la reducción de las capacidades, como indican las hipótesis de la “camisa de fuerza”, sino que se revela un área amplia dejada para la acción del Estado.

¿Cómo se manifiesta el *enabling side*?

Weiss plantea que la exposición de los mercados mundiales tiende a aumentar la inseguridad de grandes segmentos de la población generando, en los diferentes grupos sociales, demandas de protección social a las que el Estado debe dar respuesta, balanceándolas con los efectos provocados por la apertura económica. Además, las condiciones de la competencia global y la movilidad de las corporaciones aumentan la exposición al mercado mundial de las firmas locales, generando en el Estado toda una serie de fuerzas infraestructurales de las cuales las mismas empresas son dependientes: constante innovación, crecimiento industrial y trabajadores especializados. Finalmente, la presión de la competencia puede generar una desestabilización de sectores clave de la economía nacional, instando así a los gobiernos a idear nuevas respuestas políticas, nuevos regímenes regulatorios y reestructurar relaciones organizacionales, creando o reforzando redes políticas intergubernamentales y redes público-privadas (Estado y empresas). Esta denominada *governed interdependence* (GI) genera una transformación de las relaciones entre el Estado y los demás actores poderosos, verificado esto en economías de mercados coordinados con actores económicos altamente organizados y políticas inclusivas, con estados enraizados en extensas

infraestructuras sociales y una fuerte resistencia al achicamiento. Así, los estados tienden a mantener e incluso expandir sus esfuerzos de bienestar, produciendo menores niveles de inequidad y pobreza. En la arena de la *governancia* industrial, las investigaciones muestran que el Estado y su capacidad para generar políticas industriales no están achicándose con el crecimiento de la interdependencia, sino que él “continúa alimentando el crecimiento de los sectores, subsidia la innovación tecnológica, invierte en infraestructura, financia la educación y regula la industria y las finanzas de diversas maneras, fortaleciendo la competitividad nacional”.

Entendiendo de manera amplia por Instituciones Domésticas: “Las normas enraizadas y los acuerdos organizacionales que dan forma a los intereses y resultados”, compuestas de reglas (que definen un comportamiento y la sanción de su trasgresión), normas (que abrazan o defienden particulares valores que son constitutivos de intereses y de la identidad) y acuerdos organizacionales; y teniendo como punto de partida que las condiciones institucionales son una de las claves para echar luz en los impactos de la interdependencia en la arena doméstica, uno de los propósitos del libro es revelar de qué manera las instituciones domésticas pueden actuar en el ámbito nacional como mediadoras de los impactos de la globalización económica, dando forma a intereses e identidades, impidiendo ciertos resultados o favoreciendo y potenciando otros. En los casos presentados, las respuestas varían según las *features* institucionales existentes en el ambiente doméstico (para que el *enabling* no se convierta en *constraint*). En algunos se priorizan los acuerdos organizacionales, que dan forma a los intereses y resultados (el *hard Swank*, Doner and Ramsay, Zhu, Coleman, Ramesh, Woo-Cumings, Levi-Faur), en otros prevalece la parte *soft* de las

normativas (Loriaux, Alamgir), y en algunos otros un mix de ambos (Weiss, Tilton).<sup>2</sup>

La configuración *normativa* y *organizacional* de las instituciones juega un rol clave en la forma en que el Estado responde a la presión de la globalización, aumentando o reduciendo sus espacios de maniobra. Sirva como ejemplo uno de los casos presentados: Doner y Ramsay al comparar las trayectorias de Tailandia y Taiwán, muestran que en el campo de la competencia comercial se requiere no sólo de reglas y regulación clara, sino un Estado fuerte, que coordine los mercados, con sectores industriales bien organizados y organizaciones privadas robustas, donde existan lazos sistemáticos entre el sector público y el privado (*organizational arrangements*). El Estado de Taiwán ha guardado celosamente entre sus objetivos políticos el crecimiento industrial; vía una estrategia industrial focalizada en la producción industrial de alta tecnología (en contraste con Tailandia) obtuvo un crecimiento significativo al enfrentar con éxito los desafíos de la globalización, justamente con un aumento de sus capacidades domésticas más que una disminución. De la misma manera, Swank explica que se requiere un análisis no sólo de las estructuras programáticas que dan forma o reproducen orientaciones normativas hacia el Estado de bienestar, sino también un análisis de la configuración organizacional dentro de las áreas económica y política: “En un sistema de mercados coordinados, la presión para un achicamiento se neutraliza”. Ahora bien, las normas sociales, como mediadoras de los impactos de la interdependencia, no deben ser subestimadas. Su enraizamiento (especialmente de aquellas destinadas a orientar actores poderosos) a largo plazo *puede incluso ser más importante que la configuración organizacional*. El ejemplo del caso francés (desarrollado por Loriaux) sirve de parámetro: aun sin la presencia o

involucramiento específico del Estado, y compelida por factores de política económica internacional a liberalizar sus sistemas financieros y abandonar la inversión coordinada, sus ideas de estatismo, desarrollismo y nacionalismo económico persistieron.<sup>3</sup> Orientaciones normativas y valores culturales compartidos pueden dar forma a las prácticas inversionistas en las firmas privadas; de esta manera, “normativas compartidas” pueden suavizar la “lógica del exit” de las instituciones inversoras. Esas observaciones demuestran que la “cohesión de la elite” alrededor de un objetivo común es un factor importante que a menudo se deja de lado (pero que aparece frecuentemente lo largo de este libro), y contribuyen a la estabilidad institucional impidiendo que se refuerce el crecimiento de coaliciones diversificadas (además de posibilitar un amplio aislamiento de las presiones tanto externas como internas). En el análisis sobre India, la elite política permanece unida y afirma valores compartidos referidos a la identidad, a la seguridad y a su rol histórico, combinado con el temor de que China se constituya en una amenaza estratégica.

Finalmente, otro de los objetivos y metas planteados a lo largo del libro es analizar cómo, cuánto y de qué manera las instituciones de política doméstica, en este rol mediador, quedan sometidas a transformaciones radicales por la interdependencia. Como adelantamos al inicio de esta reseña, una de las conclusiones que se derivan de la relación entre globalización-Estado consiste en la verificación de una tendencia al debilitamiento de formas reguladoras estáticas por un creciente fortalecimiento de una variedad de relaciones y alianzas público-privadas, redes políticas, intercambios de información y autorregulación, bajo las metas y objetivos auspiciados por el Estado –formas de GI–, y consideradas una tenden-

cia asociada al proceso de globalización. Dicho proceso estimula los cambios en las estructuras domésticas de “governancia”, pero de manera tal que puede restringir o fortalecer las capacidades estatales; las respuestas políticas variarán y dependerán de las normas existentes, de los links que se creen entre el Estado y la sociedad y del ambiente doméstico institucional específico, en un lugar determinado.

La riqueza de enfoques hace del texto un lugar de consulta obligada para aquellos que estén interesados en comprender lo sucedido en los distintos países (en función del rol primordial que juegan las instituciones domésticas existentes y de la manera en que las mismas han cambiado). Ofrece también un punto de partida para pensar (y revisar), dentro del significativo margen de maniobra con el que aún cuentan los estados, nuevas opciones instrumentales y modelos de respuesta (que abarcaría políticas coordinadas,

adaptación de las herramientas combinando viejos y nuevos instrumentos de acción, nuevos regímenes de regulación y reformas de reestructuración) a las apremiantes cuestiones que se plantean dentro de la lógica competitiva, la incertidumbre e inestabilidad que crea la interdependencia. La comprensión y elaboración de las condiciones bajo las cuales la globalización puede producir dichos efectos serán objeto de próximas investigaciones. Y creemos que deben estimular y modificar la agenda de temas para teorizar en relación con el *enabling side* de la globalización, para aportar nuevos elementos de discusión posando la mirada en América Latina.

**José Ignacio Vigil**

**María Cecilia Güemes**

*Grupo de Investigación*

*Estado, Territorio y Economía*

## NOTAS

<sup>(1)</sup> Linda Weiss es profesora de Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de Sydney, Australia. Ha publicado con anterioridad: *The myth of the powerless State* (1998); *State and Economic Development* (1995) y *Creating Capitalism* (1988).

<sup>1</sup> Weiss, al desarrollar la faz habilitante/posibilitante de la globalización (*enabling face*) preocupa aclarar que dicha fase es menos aplicable en estados que luchan por construirse (ej. sub-Saharan Africa) o reconstruirse (Ej. Rusia); en dichos casos la construcción debe preceder la apertura económica.

<sup>2</sup> Algunos factores observables dentro de lo organizacional son: centralización o descentralización del sistema político, pluralismo o corporativismo,

grado de excelencia burocrática y coherencia, el carácter de la actuación conjunta o dividida de las organizaciones productivas, el alcance y naturaleza de la interacción política entre gobernantes y empresarios, y el grado de cooperación entre Estado e industria en la coordinación del mercado financiero, productivo y laboral. En el lado normativo, los factores que aparecen son las orientaciones dominantes y las normas legales referentes al rol del Estado en la economía y en la sociedad, la naturaleza de las relaciones entre gobernantes y empresarios, y las perspectivas sobre la economía.

<sup>3</sup> Similares tendencia se ven también en los casos de Japón, Taiwán y Suecia.