



Colombia, Perú y Venezuela: Una revisión histórica de las relaciones empresa-estado*

Rosemary Thorp y Francisco Durand
Traducción: Alberto Supelano

Un estudio sobre las relaciones empresas estado (Maxfield y Schneider 1997) gira en torno a dos preguntas: ¿Cómo pueden las relaciones empresa-estado mejorar el desempeño económico, y por qué existen excepciones a la regla?, que parece consistir en que las relaciones amistosas conducen a la búsqueda de rentas y terminan en corrupción, mala asignación de recursos e ineficiencia. Este trabajo considera tres ejemplos latinoamericanos de relaciones empresa-estado en el largo plazo para intentar responder esas preguntas. Los tres países escogidos tienen un tamaño similar pero difieren en su base de recursos. Colombia fue, hasta muy recientemente, una economía monoexportadora basada en el café; Venezuela es una economía petrolera; mientras que Perú ha contado con una mayor y poco usual diversidad exportadora basada sobre todo en la minería.

A partir de una detallada exploración de la historia económica de esos tres países, nos hemos visto inducidos a definir la variable dependiente no como el crecimiento per se sino como el manejo del cambio. Para las economías que aún dependen de las exportaciones como motor de desarrollo en el largo plazo, la tasa de crecimiento continúa dependiendo en gran parte de las condiciones del mercado internacional. Venezuela y Perú sobrepasaron a Colombia porque las exportaciones petroleras y mineras han sido más boyantes que las exportaciones de café. El

interés de la comparación, sin embargo, tiende a estar centrado no en los períodos de bonanza exportadora sino en los períodos en que se requiere negociar el cambio para asegurar un progreso razonable y cambios sectoriales necesarios. En el largo plazo, Colombia crece menos espectacularmente pero con mayor solidez. Intentamos averiguar por qué.

La narración histórica detallada nos empuja en una dirección para encontrar una explicación: el núcleo de las diferencias parece residir en la capacidad para negociar el cambio estructural, la que a su vez parece derivar del carácter de las relaciones empresa-estado a que dan lugar las diferentes historias de la economía exportadora. Una historia, la de Colombia, da lugar a un gremio empresarial cúpula globalizador con características particulares que inciden en las dos preguntas planteadas por Schneider y Maxfield: cómo influye la relación empresa-estado en el manejo y el desempeño económico, y por qué esta relación perdura como una relación positiva a través del tiempo, que proporciona un marco para la negociación del cambio en vez de obstaculizarlo. El interés de la excepción colombiana consiste en que el estado colombiano no es una burocracia aislada -muy lejos de ello-, ni es un estado fuerte, y que la política colombiana tiene, en general, un carácter clientelista, abierto de par en par a la búsqueda de rentas, a la corrupción y a los intereses particulares.

* El presente trabajo se publicó como capítulo del libro de Maxfield y Schneider, eds. *Business and the State in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1997). A lo largo del trabajo se hace referencia a varios de los capítulos de este libro. Rosemary Thorp es profesora de Economía de la Universidad de Oxford, Inglaterra. Francisco Durand es profesor asociado de Ciencia Política, en la Universidad de Texas en San Antonio.

Intentamos entender por qué, a pesar de ello, Colombia parece ser la excepción a la regla comparando la historia de su economía exportadora con las de otras dos economías similares en cuanto a tamaño y ausencia de estados fuertes, pero con una base de recursos naturales diferentes.

Podría parecer que el estudio cae dentro de la segunda categoría de la clasificación que Haggard-Maxfield-Schneider presentan (Maxfield y Schneider 1997, 36-61), es decir, la de un enfoque sectorial. Sin embargo, la argumentación no comparte el determinismo tecnológico que ellos consideran característico de los estudios sectoriales; por el contrario, el enfoque histórico lleva a concentrarse en las consecuencias institucionales de las diferentes características sectoriales. De modo que este enfoque se relaciona más naturalmente con sus categorías cuarta y quinta: asociaciones empresariales o redes que evolucionan (o no) como agencias decisivas de intermediación con el Estado. Usamos el concepto de "incorporación" (embeddedness) de Peter Evans y encontramos que la mayoría de los componentes identificados por Schneider y Maxfield en la relación empresa-estado, aunque no todos son importantes: reciprocidad, confianza, supervisión e intercambio de información.

El enfoque sectorial también es equívoco en cuanto que para Venezuela el punto es precisamente que los intereses empresariales se hallan fuera del sector líder, el petróleo, el cual está en manos del gobierno y de las multinacionales. Esto hace que los gremios y redes empresariales sean muy débiles y dependientes del gobierno. Un gremio cúpula surge debido a que las alianzas multilaterales son decisivas dada la fortaleza de la posición del gobierno. Se produce una falta de especificidad del capital debido a la necesidad de mantener opciones a medida que se debilita la solidez del modelo basado en el petróleo. En este punto, el enfoque de empresas como capital se vuelve relevante.

El énfasis en las historias sectoriales coincide con el énfasis que, en el capítulo 4 del volumen de Maxfield y Schneider (1997, 88-121), Michel Shafer da al tema central del manejo del cambio. Pero el papel de los sectores es diferente. Allí donde Shafer intenta explicar las restric-

ciones sobre la capacidad del Estado para reestructurarse, este estudio encuentra que la historia arroja indicios que los distintos sectores necesitan diferentes tipos de gobierno, y que éste tiene consecuencias para el desarrollo institucional y, por consiguiente, en su debido momento, para los estilos, la coherencia y la eficacia de la política.

Puesto que las historias de la economía exportadora influyen de modo complejo en las dos preguntas planteadas por Schneider y Maxfield, dimos al trabajo la forma siguiente. Primero presentamos una síntesis de la historia de cada economía exportadora, de su conexión con la relación empresa-estado a que da lugar y de su relevancia para el manejo del cambio. Luego hacemos un análisis comparativo para mostrar por qué Colombia es la excepción a la regla. Nuestro marco analítico debe mucho a Douglas North (1990) y a otros escritores que siguen su línea de análisis. Las instituciones adecuadas para facilitar el cambio estructural (en el sentido amplio de North) no surgen de la nada ni automáticamente. Las diferentes estructuras de la economía exportadora dan lugar a distintos tipos de necesidades y de impulsos para el desarrollo de las instituciones. La dependencia de la trayectoria (path dependence) es importante debido particularmente a que las instituciones que satisfacen las necesidades de un período de expansión de las exportaciones pueden ser o no de utilidad cuando se convierte en un problema de cambio estructural. La respuesta a las necesidades y a los impulsos de los diferentes períodos está muy relacionada con el manejo de los costos de transacción y de las externalidades a nivel micro. Sin embargo, encontramos que la necesidad de acción colectiva puede ser tan grande en los niveles meso o macro -como, por ejemplo, las presiones para que se establezcan tasas de cambio adecuadas- como a nivel micro. Para ampliar el concepto de costos de transacción debemos decir, por ejemplo, que las transacciones tienen costos, como la búsqueda de información y la convocatoria a otros actores para lograr un frente unido de negociación. Los costos de transacción también involucran precios que pueden ser negociados en mayor o menor medida. Por ejemplo, las presiones tras bambalinas para modificar la tasa de cambio, donde se requiere de acción colectiva a nivel de meso. De modo que los costos de manejar los términos de las transaccio-

nes pueden ser tan importantes como los costos directos de las transacciones per se y de las externalidades conexas.

Un tema que recorre toda nuestra argumentación es que la evolución institucional responde a dos conjuntos de variables -el poder y el control de una parte, y la reciprocidad de la otra- y que éstos pueden interrelacionarse en forma interesante. Por ejemplo, una sociedad fuertemente oligárquica y paternalista puede utilizar relaciones verticales de confianza y reciprocidad como instrumentos de control, y esto puede explicar ciertas características de las instituciones y de la forma en que se desarrollan.

Finalmente, nos concentramos en las historias de la economía exportadora, pero reconocemos que intervienen muchos otros factores que van más allá del alcance de este capítulo. Indicamos algunos, como el papel de las crisis y la amenaza de trastornos sociales, pero admitimos que nuestro tratamiento del tema es insuficiente. Este ensayo debe considerarse como un ladrillo de un edificio más complejo.

El café colombiano: conservatismo y cooperación

Colombia es un caso extremo donde el carácter de la economía exportadora explica la generación de un desarrollo institucional bastante exitoso. La expansión del café, en la que predominaron los cultivadores a pequeña escala desde la década de 1910, constituyó un fuerte desafío que encontró una respuesta excepcional. El café colombiano es de muy alta calidad: el mercadeo exitoso de un café de alta calidad que se produce a pequeña escala exige un almacenamiento y un control de calidad muy cuidadosos, a pesar de las distancias y del gran número de productores. Los costos de transacción implícitos en las actividades de supervisión y las posibles economías de escala en el almacenamiento, se convirtieron con el tiempo en un impulso para un excepcional grado de desarrollo institucional.

La situación internacional también fue importante: desde fines del siglo XIX, Brasil comenzó a intervenir en el mercado cafetero con los esfuerzos por comprar inventarios y mantener un precio elevado. La búsqueda de colabora-

ción en sus intentos de restringir la oferta fue un incentivo adicional de los productores colombianos para que se desarrollaran medios coherentes de respuesta.

A principios de los años veintes, esas necesidades produjeron una respuesta. significativamente, fue el gobierno de Antioquia -el departamento que servía de eje a la expansión de los pequeños productores de café, el que convocó un congreso cafetero, apoyado por los gobiernos municipales y por las sociedades de agricultores (Bates 1995). El congreso exigió la conformación de la Federación de Cafeteros de Colombia (FNC de aquí en adelante).

Bajo la égida de la FNC, hubo una rápida expansión del almacenamiento, de la financiación y de los servicios de toda índole. Aquí fue esencial la habilidad para imponer la influencia política: el café se difundió ampliamente, e incluso en los departamentos no cafeteros el papel del café era esencial en las actividades de los puertos y de las instituciones financieras.

El respaldo del gobierno a la Federación fue importante. La Federación tuvo desde el principio el derecho a recaudar impuestos, y esto resolvió un dilema típico de acción colectiva proporcionando recursos. De modo que desde sus inicios, la Federación cosechó los beneficios de la influencia política y, en su debido momento, llegó a ser aún más influyente en el sector público, desde el nivel nacional hasta el nivel local. Existían comités cafeteros a todos los niveles, incluso hasta el nivel municipal, y los agricultores advirtieron que su comité era vital en la intermediación de sus relaciones con el estado, no simplemente con respecto a las necesidades de la producción directa sino también en la provisión cada vez mayor de una amplia gama de servicios. A partir de esta sólida tradición se desarrolló una relación positiva y benéfica con el estado y entre productores grandes y pequeños, que se extendió más allá del café. Los beneficios que recibían sus miembros y el carácter globalizante de las actividades de la Federación llevaron a que, desde una época muy temprana, los costos de salir de la Federación fueran muy altos y que así se percibieran. Eventualmente surgió en 1993 un grupo de exportadores privados en respuesta a la necesidad de la defenderse de la FNC. Aún así, la FNC gradualmente asumió un rol cada vez más importante, y su control del mer-

cado subió de 30 por ciento de las exportaciones de café hacia los años 60 hasta un máximo de 95 por ciento en 1980¹. La relación con los exportadores no pertenecientes a la FNC fue siempre de simbiosis y conflicto. Los exportadores privados fueron útiles a la Federación porque los Estados Unidos nunca aceptarían tratar con productores individuales y la Federación por momentos encontraba difícil comprar toda la cosecha. La FNC fue útil al exportador privado porque influía efectivamente en el diseño de economía política defendiendo los intereses del sector en su conjunto, desarrollando tecnologías y nuevos mercados, y negociando eficazmente con la Organización Internacional del Café (una vez formada). Al mismo tiempo, lógicamente, el sector privado resistía los controles y tributos impuestos por la FNC y la FNC tendía a ver a los exportadores privados como *free riders* o especuladores².

La Federación comenzó como un gremio representante de productores. Al mismo tiempo, es importante señalar que estaba controlada principalmente por personas con intereses en diversos campos, pero siempre en la comercialización del café, y rara vez en su producción excepto a pequeña escala. Desde los primeros días, la Federación fue una asociación multisectorial. A esto contribuyó el hecho de que la producción cafetera en sí misma requiere poca inversión posterior una vez se ha establecido la plantación. Existía, entonces, la necesidad de canalizar los fondos excedentes hacia otras actividades. Desde el comienzo, los cafeteros importantes también buscaron oportunidades en el comercio, la finca raíz, la industria, el transporte naviero y las finanzas. Era lógico, entonces, que la Federación colocara sus fondos en una institución con responsabilidad para desarrollar actividades que trascendían el interés productivo directo del sector cafetero³. Esto interactuó con el hecho de que variables macro tales como la tasa de cambio real fueran esenciales para la salud del sector cafetero: los líderes de la Federación tenían una fuerte motivación para tratar de incidir en

la formulación de políticas. Esto se consiguió rápidamente gracias a la importancia política de los primeros líderes del gremio. La influencia de la FNC se consolidó cuando las actividades del gremio se extendieron a todos los aspectos de la vida económica, y se mantuvo gracias a la credibilidad de la Federación. La FNC ha sido justamente famosa por haber tenido únicamente tres gerentes generales en el curso de sus casi setenta años de vida, todos ello personas de gran prestigio y calidad. El profesionalismo de la Federación rápidamente se convirtió en una fuente visible de credibilidad y dio lugar a un proceso de autoreforzamiento.

Esta economía política tiene otras tres características sobresalientes que son relevantes para nuestro análisis. Primera, debemos considerar la importancia de la ausencia virtual de extranjeros. Las empresas extranjeras fueron importantes en el mercadeo del café hasta la década de los veinte, pero entraron en bancarrota y los extranjeros no regresaron al sector, debido quizá a la fortaleza de la organización de productores locales. El principal sector exportador estuvo, entonces, controlado localmente aun en su mercadeo internacional. Por tanto, las necesidades que podrían haber sido satisfechas con la presencia de inversión extranjera -como la construcción de carreteras y ferrocarriles y la adquisición de conocimientos en el área del mercadeo- exigieron una respuesta doméstica. En consecuencia, el incentivo para hacer lobby ante el estado, conseguir fondos para financiar obras públicas, e insistir en que éstas continuaran a pesar de la depresión, no se distrajo por opciones más fáciles.

En segundo lugar, la difusión regional del café, junto con las características de producción y de control local, constituyó un notable estímulo para la industrialización, la consolidación de numerosos centros industriales regionales y, con ello, de las élites regionales. Colombia es hoy uno de los estados latinoamericanos menos centralizados. De

¹ FNC. Boletín Estadístico, varios años. La situación ha cambiado desde entonces ante la presión de organismos multilaterales y el consenso neoliberal, que considera poco apropiado que la FNC domine el mercado y juegue los dos roles de definidor de políticas y vendedor directo en el mercado.

² Entrevistas realizadas por Martha Delgado en Bogotá, abril de 1996, con Gabriel Rosas, Roberto Junguito, José Leicvobich, Manuel Baquero y Sergio Clavijo. Estamos en deuda con Martha Delgado por su apoyo.

³ Sobre la historia del Fondo Nacional del Café, ver Junguito (1978), Junguito y Pizano (1993), Beyer (1947), Palacios (1979), Arango (1982). Cada una de estas fuentes contiene una extensa bibliografía adicional.

acuerdo con Ocampo y Reveiz (1979), la sofisticación del manejo político de la Colombia contemporánea puede atribuirse en parte a la necesidad de desarrollar mecanismos de transacción política entre las élites regionales.

La tercera característica sobresaliente es que a pesar de esta fortaleza regional de las élites, el sistema en su conjunto se adaptó a un sistema político oligárquico estable y fuertemente entrelazado, en el que todos sus miembros se conocían y se hablaban entre sí. Los estrechos vínculos de la élite, incluso a través de las divisiones partidistas, también permitió que los expertos ingresaran a los gobiernos, así no fuesen de su partido, con notoria libertad, proporcionando calidad y continuidad.

Esto se tradujo en redes compactas y seguridad de acceso: "El sector privado considera que tiene -y que ha tenido- un acceso excelente al sector público. Los gremios - particularmente la Andi- son considerablemente influyentes. Existe un acceso equitativo y asombroso durante cualquier presidencia e incluso al Presidente mismo"⁴. La Andi es invitada por el gobierno a realizar foros sobre temas tales como las reformas tributarias; su papel en la conformación de la opinión pública es conscientemente utilizado y respetado. Por supuesto, el grado de influencia de los diferentes sectores varía de acuerdo con los diferentes regímenes: el sector manufacturero no fue el actor central durante Turbay o López, por ejemplo. Sin embargo, es sorprendente que todos insistan en que el acceso fue bastante bueno. Hay una amplia confianza en que la red de amistades y contactos es tal que los intereses serán luego tenidos en cuenta. Así, con respecto a una política de control de importaciones, por ejemplo, existe confianza en que el sistema será manejado 'razonablemente'. Esto no significa que entre a operar un sistema abstracto y neutral, sino que predominarán el sentido común y la actitud prácti-

ca"⁵. La participación en el gobierno da prestigio y desarrolla redes adicionales; por tanto, los individuos se mueven frecuentemente entre el estado y el sector privado⁶.

Por ello, no podemos subrayar en exceso que los intereses del café interactúan con un sistema político y una estructura social que precedieron al café. Lo que hizo el café fue, primero, estimular la conformación de una organización fuerte en el centro mismo de la institucionalidad del sector, proporcionando una fuente de confianza y reciprocidad a nivel de la elite que ha aglutinado al sistema oligárquico. Segundo, el hecho de que los intereses dominantes de esa organización no han sido los intereses de los productores sino los intereses relacionados con el comercio, las finanzas y la industria, ha influido en la forma en que el desarrollo cafetero se ha entrelazado con el crecimiento de la economía. Tercero, la naturaleza de la organización ha conformado un sistema de cooptación que llega hasta los productores muy pequeños y permite que el sistema de confianza vertical y de reciprocidad pueda ser utilizado para fines de poder y control.

Cuarto, las necesidades productivas de los intereses fundamentales han llevado a través del tiempo a que la organización se dedique a asegurar una buena administración, privada y pública. La burocracia colombiana poco difiere de la norma latinoamericana en lo que se refiere a la mala administración y la corrupción, pero es ampliamente reconocido que esto no es así en los niveles más altos de la administración.

Si pasamos ahora a observar nuestra variable dependiente, la administración del cambio, encontramos algunos resultados excepcionales en términos comparativos. La década de los años treinta planteó el primer desafío importante: Colombia puso en práctica políticas keynesianas

⁴ Entrevista con Fabio Echeverry, Presidente de la Andi, Bogotá, julio de 1987.

⁵ Thorp (1991, 197-198). Las entrevistas que sirvieron de base a esta sección fueron realizadas por Thorp en 1987.

⁶ Rodrigo Llorente cuenta que un funcionario francés que vio su curriculum se mostró horrorizado ante el número de cambios en los puestos de trabajo. Cuando le contó la historia al presidente Alberto Lleras, éste le comentó su "teoría de la botella". Se podrá decir que en muchos países, una carrera particular es una botella, donde que muchas personas de prestigio luchan por llegar a lo más alto de la botella y pocas tienen éxito. En Colombia descubrió que se avanza mejor saltando de botella en botella (entrevista con Rodrigo Llorente, Bogotá, 1987).

pragmáticas antes y más coherentemente que en cualquier otra parte de América Latina⁷.

Hacia los años cuarenta, aquellos países latinoamericanos que habían avanzado lo suficiente como para empeñarse en una industrialización basada en la sustitución de importaciones estaban implementando políticas que discriminaban fuertemente a la agricultura y al sector primario en general con un gran costo futuro. Colombia fue el único que siguió un camino que sorteaba esos obstáculos, encontrando medios para obrar en interés de la industria y de la agricultura, en respuesta a la naturaleza globalizante de los intereses que representaba FNC (Thorp 1991, 18). El carácter excepcional del desempeño colombiano es demasiado consistente para ser ignorado.

Estos ejemplos tienen una relación bastante directa con los intereses productivos. Pero también existen ejemplos en los que unas políticas sanas pueden exigir que se tomen distancias con respecto a los intereses productivos, aunque la autonomía así evidenciada debe dejar intactas la credibilidad y las relaciones de amistad que sostienen la confianza de los grupos empresariales. Colombia fue capaz de caminar sobre esta cuerda floja. Un ejemplo notable es la política de endeudamiento externo de mediados de los años setenta. En un momento en que casi todos los demás países latinoamericanos con posibilidades de obtener créditos internacionales se lanzaron a endeudarse en el extranjero, el equipo que trazaba las directrices de política en Colombia decidió que eso sería una locura y pondría en peligro el desarrollo de las fuentes internas de financiación. El equipo adoptó una política que fue muy impopular entre la elite empresarial y entre muchos miembros del sector público. Pero en retrospectiva se ha reconocido claramente que esta fue una política prudente y que jugó un gran papel en el fortalecimiento de la credibilidad en el diseño de las políticas macro del país. Otro ejemplo es el del manejo de la devaluación de 1985: para lograr el sorprendente resultado de un 30 por ciento de devaluación en un año en que no hubo aceleración de la

inflación, debía guardarse un completo secreto y lograr que las ganancias no quedaran en manos de los productores de café con el fin de evitar los efectos de la demanda. Esta historia, que se narra en detalle en Thorp (1991), es muy notable tanto por la sutileza como por la autonomía que se evidencian. De nuevo, esto contribuyó a reforzar la imagen de coherencia y de eficacia de la política, tanto más cuanto que el uso del secreto aparentemente no deterioró la confianza.

Parece ser, entonces, que en la construcción de esta relación empresa-Estado basada en la seguridad y credibilidad, interviene tanto cierto grado de autonomía relativa del estado como de confianza mutua. La combinación de un manejo de políticas profesional y de alto nivel de confianza y credibilidad ha generado la posibilidad de adoptar políticas relativamente autónomas de los intereses inmediatos que, sin embargo, no deterioran la credibilidad o la seguridad de acceso.

El problema planteado por esta discusión y que requiere más investigación es el de la naturaleza de la búsqueda de rentas en este sistema indudablemente clientelista pero aún relativamente funcional. El estudio acerca de Tailandia que se presenta en el volumen de Maxfield y Schneider proporciona un interesante material comparativo. Allí, Richard F. Doner y Ansil Ramsay (1997, 216-236) sostienen que la competencia en la corrupción, el "clientelismo competitivo", mantiene las distorsiones y las ineficiencias dentro de ciertos límites. Es posible obtener favores de más de una agencia del gobierno. Este no es el modelo colombiano. Sugerimos, en cambio, que la fuerza de una cultura común y de un interés por el crecimiento, además del profesionalismo de la FNC, proporcionan un aislamiento relativo de las presiones clientelistas en áreas esenciales del manejo económico⁸.

Debe subrayarse que las relaciones fluidas y efectivas a nivel de la élite que hemos descrito difieren bastante del concepto de "capital social" elaborado por Robert Putnam

⁷ Esto se demuestra en Thorp y Londoño (1984).

⁸ Una interesante área para la especulación es el efecto de las considerables oportunidades de obtener beneficios ilegales en la industria del narcotráfico. En el taller que realizamos en la discusión del volumen de Maxfield y Schneider se sugirió que esto pudo reducir la presión para realizar "actividades directamente improductivas" en el sector legal de la economía.

(1993) para explicar las diferencias entre el Norte y el Sur de Italia. Putnam sostiene que un gobierno efectivo puede estar vinculado causalmente a relaciones de cooperación y confianza que permean la sociedad mucho más profundamente que en el caso que estamos analizando aquí. Putnam describe una asociación horizontal a nivel cívico: Colombia se ha caracterizado por relaciones clientelistas esencialmente verticales, en términos generales, pero con una relación de cooperación y reciprocidad horizontal a nivel de la élite. El componente vertical utiliza la confianza y la reciprocidad para mantener el control. Y esto abre profundos interrogantes acerca de lo que la relación entre estados y empresas puede y no puede explicar en sí y por sí misma, un punto que retomaremos en la conclusión. Por ahora, cabría subrayar que deben hacerse importantes salvedades a lo que parece ser un sistema sano e ideal. La primera es que muchas de sus características han estado cambiando durante la última década, hacia una situación menos estable y quizá menos eficiente. Esta requiere más espacio del que disponemos, pero es una salvedad fundamental. El segundo punto es que dentro y fuera del sector público existen personas extremadamente críticas de la forma de hacer política así como del aparato estatal. El sistema está dirigido en interés de una élite demasiado restringida, y esos intereses sólo se extienden a una gama selecta de problemas. La política social en Colombia no es eficaz.

Perú: Conflicto e incoherencia

En fuerte contraste con Colombia, la historia exportadora del Perú ha estado dominada por una diversidad de productos, que crecen rápidamente en los períodos de expansión de la economía mundial.

La riqueza mineral del Perú atrajo la inversión extranjera desde fecha muy temprana: la estrecha relación entre el café y el estado en Colombia fue replicada por la relación entre el sector privado y el sector extranjero en el Perú. El estado era necesario para mantener el orden y un régimen liberal atractivo para el capital extranjero, pero las oportunidades para que la élite empresarial local cooperara con el capital extranjero y amasara dinero eran tales que pudo darse el lujo de desdeñar la conformación de coaliciones

que presionarían por la diversificación de la economía, o incluso por la infraestructura de exportaciones. El capital extranjero construyó los ferrocarriles, proporcionó el know how y los contactos para el mercadeo y para el mejoramiento tecnológico, y permitió que los empresarios peruanos tuvieran un lugar en el sector. Así, se estableció una relación simbiótica en el sector del cobre, por ejemplo, que contrasta con el caso de Chile, donde los grupos excluidos por el capital extranjero crearon las bases para presionar por la adopción de políticas que le proporcionarían oportunidades en otros sectores de la economía. Mientras que ya en la década de los años treinta el estado colombiano estaba adquiriendo experiencia en la intervención y la administración, en Perú un gobierno librecambista adoptaba políticas clásicas y esperaba a que el mercado internacional se recuperara. Cuando un gobierno ensayó la intervención, como ocurrió durante el régimen de Bustamante en los años cuarenta, la falta de una base coherente que respaldara las políticas y la falta de experiencia fueron tales que el episodio fue bastante desastroso, y condujo a que las decisiones de política retornaran firmemente al libre mercado (*laissez faire*).

Como consecuencia de este patrón de desarrollo, la creación de gremios empresariales y de tradiciones de lobby colectivo y de otras formas de acción colectiva nunca fue de gran importancia para los actores centrales de la élite y, por tanto, el papel que cumplieron esas asociaciones fue pequeño y periférico. La fuerte presencia de empresas extranjeras y los estrechos vínculos de los individuos con esas empresas satisficieron las necesidades que en Colombia requirieron de acción colectiva. El importante Cuerpo de Ingenieros de Minas de la primera década del siglo decayó cuando los intereses extranjeros asumieron el liderazgo en el sector minero y su fuerza y coherencia nunca fueron emuladas por ninguna organización posterior.

Varios factores contribuyeron a ésto. Los intereses fundamentales de la élite a) requerían del estado roles relativamente limitados, b) tenían excelentes oportunidades para la manipulación cuando lo requerían, sin acudir a organizaciones formales, c) tendían a tener intereses en varios sectores como estrategia natural de minimización de riesgos. La diversidad se puso en evidencia en las dé-

cadadas de los años veinte y treinta, cuando cualquier personalidad significativa en el sector minero también tenía intereses en el azúcar, el comercio o la industria. Los grupos resultantes se construyeron usualmente alrededor de una familia nuclear, conformando una "red informal", como la califican Schneider y Maxfield⁹. Esto se evidencia claramente en el primer estudio acerca de aquellos intereses entrelazados, que fue realizado en los años sesenta (Malpica 1963).

La solidez de la red conformada por la oligarquía y el capital internacional reforzó las estructuras internas de clase y, además, debilitó la posibilidad de que otros gremios empresariales emergentes ganaran preeminencia: "La oligarquía nos miraba desde arriba y muchos miembros de la Sociedad Nacional de Industriales, temían desafiar su poder en los años sesenta"¹⁰.

La eficacia del camino que la élite siguió para lograr el acceso y el control informales redujo la importancia de la conformación de las organizaciones formales para asegurarlos. El *modus operandi* de la élite puede apreciarse en un documento particularmente ilustrativo de los años cuarenta y cincuenta, la correspondencia Klein. Este es un archivo de correspondencia de plantación azucarera de Gildemeister que hoy se encuentra en el Centro de Documentación Agraria de Lima. Se denomina 'archivo Klein' porque muchas de las cartas se refieren a la visita que en 1949 hizo el grupo de consultores extranjeros conocido como misión Klein-Saks. Las cartas incluyen la correspondencia de Augusto Gildemeister con Pedro Beltrán, un empresario cuyo interés principal era el algodón y que en los años cuarenta fue embajador del Perú en Washington, y con Douglas Heddon Allen, consultor de empresas en Nueva York y con intereses en la Amazonia. En las cartas podemos apreciar, por ejemplo, cómo se ejercía la presión extranjera para modificar la tasa de cambio. Gildemeister le pedía a Beltrán que movilizará a la corporación cuprífera Cerro de Pasco en Nueva York: "Quizá

debemos atraerlos como aliados para que no seamos los únicos que exigen poner freno a la salida de dólares" (Ag a PB, 10 de agosto de 1948). "Debemos resguardarnos de considerar que esas presiones eran independientes. La Cámara de Comercio de Estados Unidos debe ser persuadida para que exprese su beneplácito por la liberación de la tasa de cambio" (11 de noviembre de 1949). "La misión Klein debe ser cuidadosamente supervisada, directa e indirectamente (DHA a AG, 21 de noviembre de 1948, AG a PB, 3 de noviembre de 1950) y ser utilizada para que presione en favor de la flexibilización de los controles a las importaciones"¹¹.

La importancia de la diversidad de los productos de exportación consiste en que en lugar de lanzar una campaña abierta sobre un punto de interés sectorial, a menudo era más racional trasladarse a otras actividades y desarrollarlas. El núcleo de tales actividades era siempre la familia. El desarrollo de esos grupos familiares ha sido documentado por Vásquez¹²; esos grupos constituían redes clásicas de confianza y reciprocidad.

Las crisis fueron el único elemento que quebrantó la falta de interés en cualquier tipo de institucionalización de una asociación empresarial de cúpula. Dos veces, en 1930 y luego en 1945-48, el temor a la movilización de las masas y una súbita e insólita necesidad de establecer relaciones con el gobierno recién conformado condujeron a iniciativas de acción colectiva. En 1930, Pedro Beltrán y la Sociedad Nacional Agraria (SNA) conformaron la Unión Social, junto con la Sociedad Nacional de Industrias y la Cámara de Comercio. Una vez superado el peligro, el interés decayó. En forma similar, en 1945, se creó un comité de ocho gremios empresariales, liderado por la SNA, con el fin de frenar el sindicalismo, contrarrestar la influencia del Apra sobre el gobierno de Bustamante y conjurar la amenaza de políticas intervencionistas. De nuevo, con el golpe militar conservador de 1948, el peligro cesó y el esfuerzo gremial se marchitó.

⁹ Como por ejemplo las familias Wiese (minería, hotelería y comercio de importación), Bentin (finca raíz, plantaciones de algodón y bebidas), Brescia (cultivo de cereales, tierra urbana y minería) y Romero (plantaciones y exportaciones de algodón); ver Vásquez (1995).

¹⁰ Entrevista de Francisco Durand con Luis Paredes Stagnaro, director de la Sociedad Nacional de Industrias, Lima, mayo de 1986.

¹¹ Estos son solo algunos ejemplos: la correspondencia se revisa en Thop (mimeo, 1964).

¹² Vásquez (1995) documenta la forma en que los grupos interactuaban con el estado a través del tiempo.

Como se indica en el estudio de historia económica en el que nos hemos basado (Thorp y Bertram 1978) este modelo se derrumbó en los años sesenta, cuando finalizó el período de expansión "fácil" de la oferta y cuando la fase de expansión siguiente suscitó mayores demandas en términos de capacidad empresarial y administrativa de las que podía proporcionar el sistema. La política del modelo también entró en bancarrota, con el creciente descontento ante el sistema oligárquico y el reparto del botín. En el caos de los veinte años siguientes, cuando instituciones frágiles y un estado débil heredados del modelo anterior trataron y fracasaron, en diferentes formas y manifestaciones, de conducir la economía y la sociedad con un timón firme, los diversos desastres transformaron lo que previamente había sido una relación de bajo nivel entre las élites empresariales y el gobierno en una relación pugnaz y antagonista¹³.

El factor decisivo fue la expropiación de los intereses exportadores por la nueva élite militar que ascendió al poder en 1968. Así empezó a configurarse un nuevo sistema en el que el control de los recursos de exportación era utilizado por las élites del Estado para imponer desde arriba un patrón de relaciones no institucionalizadas con diferentes segmentos de la clase empresarial que, a su vez, estaba demasiado desarticulada como para responder con una estrategia coherente.

El empeoramiento de esa relación y la falta de canales de comunicación, agravados por la falta de organizaciones profesionales fuertes con capacidad para proporcionar asesoría calificada y concitar una participación amplia, influyeron en el pasivo manejo económico y en las políticas deficientemente diseñadas de este período de veinte años¹⁴. En lo que respecta al sector empresarial, ha tenido poca visión y ha buscado beneficios particulares y a menudo personales. Su nivel de participación en los partidos

siempre ha sido bajo. Un destacado empresario lo expresa así: "nos hemos interesado por hacer las conexiones adecuadas y buscar que nuestros amigos ingresen al gobierno para que logremos conseguir incrementos de precios, divisas y facilidades de crédito" (Gabriel Lanatta, *El Comercio*, 17 de abril de 1987). El gobierno por su parte, trató de dividir el movimiento empresarial para debilitar aún más el papel de los gremios. Velasco comenzó a hacerlo con lo que se llegó a denominar "política del chorizo", de cortar al sector empresarial en tajadas. Velasco aisló a las asociaciones comerciales que se opusieron a las reformas y dio un tratamiento preferencial a quienes estaban dispuestos a apoyar al gobierno. La cooptación de los empresarios individuales se llevó a cabo con invitaciones a participar en el Comité de asesores o en el círculo interno del presidente. Las características básicas de la "política del chorizo" continuó con Morales Bermúdez y Belaunde hasta el gobierno de García¹⁵. García buscó alianzas con algunos elementos, a veces con el fin de excluir a otros. A medida que los gremios empresariales se debilitaron y el ambiente se hizo más impredecible, los grupos familiares se mantuvieron y sus estrategias se volvieron más defensivas y de acomodo (Vásquez, 1995).

Al mismo tiempo, con toda razón, el sector empresarial pensaba que el gobierno no entendía o no quería utilizar las habilidades y la asesoría que el sector podía proporcionarle. El gobierno no intentó informar ni confiar en el sector. Se esperaba que la inversión simplemente apareciera, sin haber establecido previamente la credibilidad. Todo esto pone de manifiesto que las políticas no se negociaban con el sector empresarial y que no estaban sintonizadas con sus necesidades. En las entrevistas realizadas durante el período de García se percibe la sensación de una brecha insalvable, de una falta de comunicación. "Ningún miembro del gobierno entiende el mundo de los negocios"¹⁶.

¹³ Ver Carol Wise (1993) para una gráfica descripción de este deterioro. El papel de Velasco fue esencial en este deterioro de relaciones. Ver Durand (1982).

¹⁴ Los siguientes párrafos se basan en Durand (1994).

¹⁵ En la Conferencia Anual de Ejecutivos de 1980, Manuel Ulloa, Ministro de Economía y Finanzas y hombre de negocios, dijo que "Perú es un país archipiélago, se negocia con cada quien por separado".

¹⁶ Entrevista de Rosemary Thorp con Gabriel Seminario, Lima, mayo de 1987.

Con el paso del tiempo, la debilidad de las instituciones dentro del sector empresarial y la falta de consulta se convirtieron en un círculo vicioso. Un actor clave en la reforma reciente de la Sunat, la administración tributaria, afirma: "No nos atrevíamos a abrir las puertas para la negociación. Sabíamos que quedaríamos abrumados con tanta presión". Sin equipos maduros de negociadores con propuestas y agendas claras, y sin ninguna tradición de consulta es imposible avanzar¹⁷.

El clímax del deterioro, así como la más gráfica demostración de sus costos, ocurrió en 1987. García tuvo inicialmente un prestigio considerable, pero la experiencia con el gobierno anterior había sido tan mala que los empresarios dejaron de creer en la nueva alternativa. También hubo intentos de consulta, pero resultó imposible cambiar la débil arquitectura institucional. Como dijo un empresario: "existe una brecha tremenda entre el concepto y su ejecución. La gente escucha frases maravillosas acerca de la 'concertación' y del Fondo de Inversiones, pero cuando va al Cofide, el comité de control de precios, o al BCR para las importaciones, recibe una respuesta negativa"¹⁸. La culminación de este período particular es bastante conocida: García perdió la paciencia y decidió nacionalizar los bancos, y esto llevó a una ruptura total de las relaciones.

Sin embargo, una vez más, la crisis indujo una respuesta y, al parecer, esta vez, un cambio de naturaleza más permanente. Ya en 1984 la profundización de la crisis condujo a la formación del Confiep, una organización empresarial de cúpula. Con la 'batalla de los bancos', Confiep se consolidó e integro más a los distintos gremios miembros y gracias a ello pudo luego establecer una relación estable con Fujimori desde el inicio de su gobierno, en 1990. Una vez superada la inestabilidad económica y política de los años ochenta y comienzos de los noventa, la consolidación institucional tuvo mayores posibilidades. Buena parte de las leyes aprobadas por Fujimori fueron coordinadas estrechamente, desde el comienzo, entre las élites del gobierno y los expertos en política del Confiep¹⁹.

La excesiva falta de confianza resultante de esta desastrosa relación es sólo una parte de la explicación de los problemas históricos del Perú pero es, ciertamente, significativa. En Colombia se puede aceptar una política tal como los controles a las importaciones: en Perú causa temor, y con razón. Así como en Colombia operaron círculos virtuosos, en Perú sucedió lo contrario. Cuanto más malo era el gobierno, tanto mayor era el descrédito de la política y menor la disposición a aceptar cargos en el sector público. La transformación de esta situación debe comenzar con una renovación política bastante fundamental y con una reconstrucción de las instituciones. Una relación viable entre estado y empresas sólo puede establecerse después de que se restaura la credibilidad.

Venezuela: del incesto al divorcio

Venezuela es otro ejemplo de monoeconomía, como Colombia, pero, a diferencia de éste, se caracterizó por la abundancia y el rápido crecimiento de la fuente de divisas durante varias décadas, bajo el impulso de la inversión extranjera directa, que por muchos años fue considerada absolutamente esencial.

Como en todo boom petrolero, la expansión de petróleo de los años veinte redujo fuertemente la rentabilidad de la agricultura y de la industria. Los terratenientes rurales desplazaron sus excedentes al comercio, la finca raíz, las finanzas y, en cantidades muy pequeñas, a la industria. Una consecuencia importante fue que los comerciantes perdieron su rentable negocio de exportación y tuvieron que dedicarse a las importaciones, usando al estado como fuente de divisas.

A pesar del Tratado de Reciprocidad Comercial con Estados Unidos de 1939, que comprometió a Venezuela a no imponer aranceles sobre el 50 por ciento de las importaciones a cambio de la cuota de acceso del petróleo al mercado de los Estados Unidos, apareció de hecho un sector industrial. La guerra luego indujo al incumplimiento

¹⁷ Esto se basa en la experiencia personal de Francisco Durand, quien fue director del Instituto de Administración Tributaria de la Sunat durante la reforma.

¹⁸ Entrevista de Rosmary Thorp con Juan Francisco Raffo, líder de su grupo familiar. Lima, mayo de 1987.

¹⁹ Entrevista de Francisco Durand con Arturo Tello, gerente de Confiep. Lima, 18 de mayo de 1995.

del tratado, y la industria creció protegida por cuotas. El impacto de la abundancia petrolera puede apreciarse en el hecho de que el pensamiento de esa época se basaba en el supuesto de que había recursos para todos. La institucionalización de las relaciones del sector privado con el gobierno dieron un paso adelante en 1944 con la formación de un organismo gremial cúpula, Fedecámaras, que fortaleció y reunió las Cámaras de la industria, la agricultura y el comercio. Se establecieron entonces acuerdos entre la industria y la agricultura que proporcionaban protección a lo largo de toda la cadena. Ejemplos claros de ello son los textileros y los vegetales enlatados. Los productores de algodón textil sólo podían importar algodón extranjero una vez agotada la oferta doméstica, y esta última estaba subsidiada con créditos baratos y precios favorables de los insumos. Los productores de prendas de vestir, por su parte, enfrentaron una cuota a las importaciones textiles, pero el apoyo a los productores textiles aseguró que encontraran manejable la situación. Los importadores consideraron que la imposición de cuotas era manejable por cuanto las importaciones totales no estaban disminuyendo. Era fácil trasladarse a la industria proveedora local y, a veces, incluso a la producción directa, dentro de la misma línea de actividad comercial.

Se crearon varias organizaciones para implementar estas políticas. La Junta para el Fomento de la Producción Nacional fue creada en 1944; en 1946 se conformó la Corporación Venezolana de Fomento, CVF. Fedecámaras no sólo tenía sus propios representantes en la junta sino que controlaba los nombramientos de los miembros del sector público.

La economía política de este período inicial es, entonces, bastante clara. El estado tenía suficientes recursos para proporcionar algo a todos, y el sector privado tenía un amplio acceso al flujo de beneficios. Aunque la idea de "sembrar el petróleo" se había expresado ya en 1946, la fuerza directriz fue la búsqueda de un acceso privilegiado a los beneficios del petróleo, en vez de tener una visión más coherente de las necesidades de Venezuela en el largo plazo.

Con el boom petrolero de los años setenta, la corrupción propia de la abundancia entró en escena y tuvo efectos sobre la coherencia del diseño de políticas y la relación sector público - sector privado. El resultado del boom petrolero fue una explosión de ingresos fiscales, sobrevaluación pronunciada y profundos efectos de economía política. La disponibilidad de fondos condujo a una explosión de organizaciones estatales. Al mismo tiempo, hubo una multiplicación de las relaciones individuales y personalistas con el estado. El poder del Ejecutivo aumentó con la concentración del ingreso, y los partidos y el Congreso se debilitaron. Entre tanto Fedecámaras perdía su importancia central: carecía de mecanismos para resolver los conflictos entre los diferentes sectores que representaba. Las importantes empresas industriales que aparecieron tendieron a despedir a sus gerentes, y a confiar más en el acceso directo a los hombres del poder que tomaban las decisiones, mientras que los nuevos intereses de tamaño mediano que entraron a Fedecámaras luchaban contra los intereses establecidos (Moncada 1995).

Con esta creciente confusión, el aumento del personalismo y del caciquismo, también se debilitó el modelo de acumulación. La enfermedad holandesa de tipo venezolano tomó la forma de una protección a través de aranceles y cuotas pero con un desbordamiento de créditos subsidiados, que llevó simplemente a la acumulación de fondos altamente volátiles en toda la economía, volviéndola vulnerable a las fugas de capital subsiguientes. Mientras tanto, las empresas públicas se endeudaban en el extranjero, y la deuda total y las reservas de divisas aumentaban. El petróleo fue nacionalizado en 1976.

La economía política crecientemente desarticulada llevó al colapso de lo que Ricardo Hausmann describe como "las reglas del juego vigentes" durante un largo período de la historia económica venezolana. Hausmann explica que por muchos años la simple fijación de la tasa de cambio y de la tasa de interés, y la norma del sector público de gastar lo que se recibe, fueron de mucha utilidad para Venezuela como medios para determinar los valores de las variables macro por cuanto la sociedad carecía de ins-

tituciones para determinarlos en una forma más compleja y sutil (Hausmann 1990, 341)²⁰. Después de 1973, la estabilidad de la tasa de cambio en términos nominales llevó a una sobrevaluación creciente, y la lógica de "gastar todo lo que ingresa" fue abrumadora cuando el ingreso petrolero se disparó y parecieron abrirse posibilidades ilimitadas de obtener fondos externos. Desde 1978 en adelante, el manejo de la tasa de interés también se volvió más complejo cuando las tasas internacionales se ajustaron hacia arriba. La respuesta a la sobrevaluación y al creciente diferencial de tasas de interés, y la sensación de que el impacto del cambio tecnológico y del desarrollo institucional estaban llevando irrevocablemente a que América Latina operara en los mercados financieros y de capital mundiales en una nueva forma y dentro de una esfera de operaciones internacionales, hizo que el fenómeno siempre presente de la fuga de capitales tomara nuevas dimensiones. En vez de ocurrir como en el análisis de Frieden: cuanta más especificidad más riesgo (Maxfield y Schneider 1997, 36 y ss.), aquí sucedió lo contrario: la creciente falta de especificidad fue lo que dio lugar al riesgo de salida de capitales.

Los años ochenta fueron una época desastrosa de controles mal manejados y de fugas de capital. Hubo un cambio abrupto desde una economía política estable y viable de reglas fijas a una economía que Hausmann -con esperanzadora ironía- denomina una economía política "excelente". Hausmann se refiere así a la característica sobresaliente "hay para todos". Sin embargo, al no estar apuntalada por ningún mecanismo que suavizara o racionalizara las políticas intervencionistas, junto con el conjunto de instituciones deterioradas luego del personalismo y el clientelismo de los años setenta, esta no era una economía política, dadas las oscilaciones de las variables claves: el único mecanismo fácil de sobrevivencia era un portafolio en dólares. Para sobrevivir en ese ambiente inestable y manejar una empresa productiva se requería capacidad de planeación y una visión de la economía de muy largo plazo: esto no existía en Venezuela en los años ochenta.

La historia que estamos contando aquí es, básicamente, la historia de la relación de una economía petrolera clásica, con una clase empresarial rentablemente dependiente de la protección y los subsidios del estado. Bajo la influencia de una bonanza extrema y del mal manejo subsiguiente, esta relación se deterioró y llevó a la peor clase de comportamiento de corto plazo e individualista en búsqueda de rentas y toma de beneficios, con una extensa utilización de capital golondrina y virtualmente ninguna inversión doméstica o medida de política que aumentara la productividad. El caos y la corrupción eran de tal magnitud hacia 1989 que el "Gran Viraje" del nuevo presidente, Carlos Andrés Pérez, es comprensible. La única solución parecía ser el poner fin a toda forma posible de búsqueda de rentas eliminando los controles y todo tipo de intervención del gobierno hasta donde fuese posible. Bajo la influencia de un equipo de tecnócratas liderado por Miguel Rodríguez, la decisión era promover un modelo radical de mercado.

Como hoy reconocen ampliamente los actores involucrados, la economía política de este viraje fue un desastre. Fue algo parecido a pasar de un incesto a un divorcio súbito instigado por un cónyuge, sin ningún intento de reconciliación o de intermediación. La incapacidad para entender las necesidades del sector empresarial sólo puede equipararse a la incapacidad para entender la situación social en que estaba ocurriendo el ajuste. No existía ninguna comunicación en ningún frente. Esto es ilustrado gráficamente por un miembro del equipo: "El lenguaje era nuevo, casi incomprensible para la mayoría de los productores. Esto los hacía sentir inoportunos y estúpidos, y se sintieron insultados" (Coles 1993, sp). También hubo incapacidad para entender la necesidad de construir un consenso y la importancia de la relación con el sector privado²¹. Otro miembro del equipo dice: "Creíamos que teníamos a Supermán en la Junta y que eso era suficiente. Infortunadamente, no entendimos que Supermán ya no tenía el respaldo de su partido y que esto sería importante". Y esto fue importante para el resultado (Inter-American Development Bank 1993, 19). El supuesto con respecto al

²⁰ La estabilidad de la tasa de cambio data del siglo anterior, con excepción de 1960.

²¹ Esto se documenta elocuentemente en el capítulo de Silva incluido en el libro de Maxfield y Schneider.



sector empresarial se aprecia en la siguiente cita tomada de una entrevista con Pedro Tinoco, quien no tenía dudas acerca de la capacidad de los empresarios para responder a los estímulos de las fuerzas del mercado en Venezuela: "Cuando se suelta a un perro loco, es admirable cómo la gente aprende rápidamente a saltar por encima de la pared"²².

El significado del viraje hacia la ausencia de relaciones es enorme, y se demostró en la reversión de las políticas con el gobierno siguiente. Como Eduardo Silva argumenta (Maxfield y Schneider 1993, 152 y ss.), la situación se asemejaba a la primera fase de las políticas neoliberales chilenas. En la cúspide de los falsos supuestos compartidos que Silva documenta, podríamos agregar la especificidad del petróleo: la tarea de combinar el petróleo con la economía de mercado es excepcionalmente delicada. El pasado implica que los bienes transables distintos del petróleo están sumamente subdesarrollados. Había muy poca inversión en la industria en los años ochenta que como hemos visto fueron años de descenso de la productividad. Entonces existía un rezago en la inversión requerida para que las empresas pudieran competir en el mercado mundial. Al mismo tiempo, habían desaparecido muchos de los elementos de una economía de mercado. La política tecnológica, por ejemplo, no se había adaptado a las condiciones de la innovación técnica moderna, y los grupos empresariales venezolanos mantenían grandes cantidades de activos en el extranjero. Además, cuando la tasa de cambio está determinada por los precios del petróleo, como aún sucede en el caso de Venezuela, los hombres de negocios necesitan un nivel especial de reaseguramiento: es decir, el compromiso de que el mercado no los dejará expuestos a los vaivenes del petróleo, con su continua amenaza de sobrevaluación. En algunas entrevistas realizadas en 1993, los empresarios fueron bastante enfáticos en que no existían las condiciones para hacer retornar el dinero. Su opinión era que: "nosotros no tenemos relaciones con el gobierno".

Reflexiones finales: La naturaleza del desafío y la respuesta institucional

Cada historia sectorial muestra que hay, en principio, un desafío institucional, bien sea cómo difundir los ingresos petroleros a través de toda la economía, mantener la calidad del café o mercadear algodón de buena calidad exitosamente. Pero las historias que hemos narrado aquí sugieren que sólo en condiciones bastante especiales ese desafío adopta una forma que conduce a la construcción efectiva de instituciones en el área decisiva de las relaciones entre los sectores público y privado. Aunque se requieren más estudios de caso para elaborar un sólido panorama analítico, de los estudios que aquí se presentan pueden deducirse algunos elementos.

Primero, es notable que incluso en nuestro ejemplo más favorable de generación espontánea de institucionalidad -la FNC- el catalizador fue el gobierno departamental de Antioquia. La respuesta dependió, al menos en parte, de un impulso proveniente del Estado. El otorgamiento del derecho a recaudar impuestos fue un impulso significativo adicional proveniente del nivel nacional.

Segundo, es importante cómo se distribuye el ingreso. El hecho de que el ingreso petrolero venezolano fuese recibido por el sector público, inicialmente como impuesto y luego a través de la propiedad directa, indicaba que el Estado era autónomo en términos económicos. Esto implicaba que el sector privado debía concentrar sus esfuerzos en la configuración de instituciones para construir y asegurar rutas de acceso a las rentas. Ninguno de esos problemas apareció en el caso de los productores de café. En el ejemplo del Perú, la propiedad extranjera precipitó la búsqueda de alianzas para tener acceso a las oportunidades de beneficio e hizo que no se prestara atención al Estado como aliado.

Esto es reforzado por el tercer factor, el papel de los extranjeros. El hecho de que las empresas extranjeras pu-

²² Entrevista, Oxford, 1992.

dieron construir infraestructura y proporcionar capacidad de mercadeo también hizo que no se prestara atención al estado peruano. La falta de interés de los extranjeros en la producción cafetera hizo que el Estado fuera un aliado decisivo en la provisión de infraestructura, como se evidenció claramente cuando tuvieron que construir redes férreas y viales en los años veinte en Colombia.

Era necesario, entonces, invertir en las relaciones con el Estado y cuidar de ellas.

El cuarto factor es el peso relativo de un sector particular de la economía. El café fue determinante para Colombia a nivel macro: la presión sobre el Estado fue entonces exitosa por cuanto satisfizo las necesidades de sectores que sólo cubrían el 20 por ciento de las exportaciones en una forma que nunca se habría logrado en el Perú. La coherencia de intereses derivada del vínculo común con el café dio solidez a la relación de confianza y reciprocidad que hizo posible la "incorporación" (embeddeness) Estado-empresa en Colombia, la cual, por ejemplo, habría sido difícil de imitar con la conformación empresarial del Perú. En Colombia, los intereses relacionados con el café se las ingeniaron para lograr lo mejor de los dos mundos, al ser sectoriales y globalizantes. Existe un aspecto desventajoso para la diversidad exportadora. En Perú, el cobre o el azúcar podían ser ignorados o incluso gravados con impuestos, mientras que por varias décadas el café en Colombia sólo pudo ser gravado con el compromiso de que todos los ingresos irían a la FNC. Se permitió que la desventaja continuara debido al simple hecho de que la diversidad dio a los productores otras opciones.

También es importante la velocidad de crecimiento del sector. El rápido crecimiento de los ingresos petroleros generó problemas de enfermedad holandesa en Venezuela desde una fecha muy temprana. Ya en los años treinta no era rentable invertir en otras partes de la economía, a menos que se recibiera apoyo. La estrecha relación generada por la concentración del ingreso en el Estado fue entonces impulsada en dirección de la búsqueda de rentas por el simple hecho de que no había otra actividad más promisoría que ésta. En Colombia, la necesidad de apoyarse en el Estado fue lograda en un clima más saludable de crecimiento relativamente lento del café junto

con una necesidad limitada de inversiones dentro del sector. El interés de la élite era conseguir buenas condiciones de productividad en el café pero también en otras partes de la economía.

Sexto, es importante la naturaleza exacta del desafío institucional. ¿Promueve una respuesta que enfatice la productividad y la inclusión de todos los productores en los arreglos institucionales que se desarrollen, cualesquiera que sean? Esta parece haber sido la lógica de la situación colombiana. Esto significa que la asociación de productores resultante debe ser excluyente en algún sentido. Además, en el caso colombiano, el carácter y la importancia de la necesidad de supervisión y de control influyeron de modo significativo en la fortaleza de la respuesta institucional. No había punto de discusión en que los productores más grandes controlaran la calidad y el mercadeo cuidadoso de su propia producción, puesto que si la reputación del café colombiano podía ser sabotada por los pequeños productores, no se cumplirían los estándares. ¿Entonces, cuáles son las necesidades de infraestructura específicas? ¿Esas necesidades están dentro de la capacidad financiera y empresarial del gobierno? De no ser así, se incentivará la búsqueda de alianzas externas.

Séptimo, es relevante considerar la estructura sociopolítica. El sistema político elitista colombiano, por ejemplo, fue fundamental para una más fácil resolución de diversos problemas de acción colectiva. La elite de los grupos productores o las elites de comerciantes y financieros, que tenían un carácter centralizado, tendía a facilitar la colaboración.

También es relevante el grado de estabilidad o de inestabilidad. En comparación con Colombia o con Venezuela, la mayor inestabilidad del Perú nunca fomentó el establecimiento de relaciones normales e institucionalizadas entre el gobierno y las empresas.

Los puntos octavo y noveno se refieren a la dependencia de la trayectoria institucional (path dependence). Su importancia es clara cuando operan fuertes elementos acumulativos. Por ejemplo, una organización eficiente que surgió para enfrentar el desafío inicial pudo pasar a desempeñar funciones más importantes, como ejercer influencia en la política macro general, como sucedió en el caso

de la Federación de Cafeteros. El éxito alimentó el éxito. El tamaño del excedente del sector y sus necesidades de reinversión también fueron relevantes. Si hubo un excedente disponible para invertir en otra actividad, éste influyó en el desarrollo de un carácter supersectorial de la institución que, a su debido tiempo, pudo ser más adecuado para facilitar y adaptarse al cambio estructural necesario. De nuevo, el ejemplo que tenemos en mente es el colombiano.

Finalmente, las crisis (y otros factores que no hemos identificado aquí) pueden romper los patrones de acumulación: los intentos de rompimiento del patrón en el Perú ocurrieron frente a amenazas y, quizá, finalmente con éxito.

Esos diez elementos surgen de las tres historias que hemos expuesto para explicar en qué forma Colombia ha sido históricamente un caso de excepción a la regla. Debido a las características especiales de la economía y de la cultura cafetera que hemos esbozado aquí, en interacción con el carácter elitista de la sociedad colombiana, encontramos que primero surgió un gremio empresarial cúpula extraordinariamente calificado -por sus intereses multisectoriales, su profesionalismo y sus relaciones con la elite- para negociar el cambio. Este gremio cúpula fue capaz de incidir en el diseño de políticas formal e informalmente y de crear una cultura de relaciones positivas y fluidas, y una credibilidad en el diseño de políticas que trascendía el café. Esto mejoró el desempeño generando un aprendizaje por la experiencia que nunca estuvo en contraposición abierta con los intereses productivos. Así, las dos preguntas con que empezamos -cómo pueden mejorar el desempeño económico las relaciones Estado-empresa y por qué en ocasiones éstas no se degradan hasta convertirse en búsqueda de rentas- son respondidas por el mismo conjunto de características especiales.

Aún restan dos importantes reflexiones, ambas con el carácter de salvedades. Primera, este artículo ha intentado

argumentar que los grados extraordinariamente diferentes de eficacia que hoy observamos en el funcionamiento de la relación empresa-Estado de nuestros tres ejemplos pueden relacionarse, de hecho, con las muy diferentes historias sectoriales que produjeron esa relación. Pero, insistimos, también influyen otros elementos, especialmente las estructuras de clase que sólo son parcialmente explicadas por las estructuras de la economía exportadora. Aun así, parece ser que el Estado fue un mecanismo disparador, incluso en el caso de la FNC. Y también entran en escena otros intangibles; por ejemplo, la prevención colombiana hacia los extranjeros ha sido una parte significativa de la economía política de ese país, y aunque su historia exportadora permite esa prevención, en un grado inconveniente para una economía petrolera o minera, no consideraríamos que es causada por ella. Pero esperamos haber mostrado que hay mérito suficiente en esta línea de exploración como para justificar más investigación.

Segunda, ninguna de las diferentes historias de la economía exportadora que hemos descrito ha estado asociada a estructuras sociales particularmente democráticas, o con "capital social" a la Putnam. Todas son similares en este aspecto, y eso subraya el punto que acabamos de reiterar, que aquí intervienen muchos otros elementos. Las estructuras políticas clientelistas colombianas asimilaron y utilizaron las relaciones de confianza generadas por el café y la Federación Nacional de Cafeteros para fortalecer las estructuras tradicionales. El "gobierno eficaz" estuvo así limitado al tipo de administración eficiente que la elite consideró de su interés. La política social eficaz no ha sido una característica de Colombia, así como tampoco ha habido eficiencia en otras áreas, como la planeación de las inversiones o incluso en la política industrial. Ha predominado la búsqueda de rentas típica de la política clientelista. Las relaciones empresa-Estado "eficaces" logran mucho, pero no tanto. A medida que Colombia se ha alejado del café, la falta de eficiencia en otras áreas se ha hecho más evidente y más costosa.

BIBLIOGRAFÍA

- Bates, Robert, en prensa. *Politics, Trade and Development: Domestic Politics and International Trade in Coffee*. Princeton: Princeton University Press.
- Arango, M. 1982. *Bonanza de precios y transformaciones en la industria cafetera: Antioquia 1975-80*. Medellín: C. Valencia.
- Beyer, R. 1947. "The Colombian Coffee Industry. Origins and Major Trends, 1740-1940". Tesis doctoral, University of Minnesota.
- Coles, J. 1993. "Reforming Agriculture: The Venezuelan Experience". Mimeo, Caracas.
- Durand, Francisco, 1982. *La década frustrada. Los industriales y el poder, 1970-1980*. Lima: DESCO.
- Durand, Francisco. 1994. *Business and Politics in Peru*. Boulder: Westview Press.
- Hausman, R. 1990. *Shocks externos y ajuste macroeconómico*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Inter-American Development Bank, 1993. *Towards Effective social Policy in Venezuela. Pilot Mission on Socioeconomic Reform of the IADB*, Washington D. C.
- Junguito, R. eds. 1978. *Economía Cafetera Colombiana*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo.
- Junguito R. y Pizano, D. eds. 1991. *El Comercio Exterior y la Política Internacional del Café*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo.
- Malpica, Carlos. 1963. *Los dueños del Perú*. 3a. edición. Lima: Ensayos Sociales.
- Maxfield, Sylvia and Ben Ross Schneider. 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- Moncada, Samuel. 1995. "Entrepreneurs and Governments in Venezuela, 1944-1958". Tesis doctoral, Oxford University.
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ocampo, J. A. Y Reviez, E. 1979. "Bonanza cafetera y economía concertada". *Desarrollo y Sociedad* 2 (julio), 231-55.
- Palacios, M. 1979. *El café en Colombia, 1850-1970: Una historia económica, social y política*. Bogotá: Presencia.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Thorp, Rosemary 1991. *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Thorp, Rosemary y Londoño, C. 1984. "The effect of the Great Depression on the Economies of Perú and Colombia". In R. Thorp, ed. *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis*. New York: Saint Martin Press.
- Vásquez, Enrique. 1995. "The role, origins and strategies of business groups in Peru". Tesis doctoral, Oxford University.
- Wise, Carol. 1993. "State Policy and social conflict in Perú". Mimeo, Claremont College.