

Construyendo estados que potencien las capacidades de su población



PETER EVANS
Investigador sénior del Watson Institute for International Studies, de la Universidad de Brown. Profesor emérito de Sociología de la Universidad de California en Berkeley. Trabaja en el Consejo del Instituto de Investigación Social para el Desarrollo, de la Organización de las Naciones Unidas (PNUD)¹.
peter_evans@brown.edu

Reconocimientos

Este artículo es un llamado a revisar, captar y discutir de manera sistemática las lecciones claves de la capacidad del desarrollo en el pasado y proyectarlas hacia el futuro, por medio del refinamiento de las políticas fundamentales y las opciones de inversión hechas a lo largo del tiempo para motivar la pronta planeación del desarrollo de la capacidad; este trabajo investigativo, que ayudó a definir el contenido del marco teórico en el evento global «La capacidad es desarrollo» («Capacity is development»), lo escribió Peter B. Evans. Se hace una mención especial a Hugh Roberts, Bill Tod, Degol Hailu, Jamshed Kazi, Niloy Benerjee y Tsegaye Lemma por sus contribuciones.

Introducción

El desarrollo exitoso eludirá a cualquier país que carezca de capacidad estatal. Ni los teóricos del desarrollo ni los policy makers impugnan esta propuesta general. Una vez de acuerdo, tendrán que enfrentar el reto de especificar qué clase de «capacidad» es necesaria y cómo se podría construir. Mi objetivo es explorar lo que parece ser la forma más prometedora de «capacidad de expansión» –basándose en la teoría moderna del desarrollo, así como en la trayectoria histórica del desarrollo de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI²–, es decir, un Estado desarrollista que pueda potenciar las capacidades de su población.

Mi propuesta se fundamenta en que el Estado del siglo XXI tiene que ser, consciente y explícitamente, un Estado que pueda potenciar el desarrollo de las capacidades de su gente, si quiere considerarse un Estado desarrollista. Amartya Sen (1999, p. 18) sostiene que debemos evaluar el desarrollo en cuanto a la «expansión de las “capacidades» de las personas que lleven el tipo de vida que valoran por buenas razones”. El «bienestar» va más allá de un simple incremento de la felicidad o la reducción del sufrimiento; involucra la capacidad del ser humano para hacer las cosas que le gustan y que quiere ha-

cer. Pensando en función de «capacidades», en vez de simplemente en el «bienestar», llama la atención el hecho de que las capacidades humanas son a su vez fines y medios claves para los objetivos intermedios que nos ayudan a «llevar el tipo de vida que valoramos», objetivos tales como el crecimiento económico y la construcción de instituciones democráticas³.

El enfoque de Sen, en el bienestar como el ejercicio activo de las capacidades, se acopla de manera perfecta con las reflexiones de la «teoría del nuevo crecimiento»; además, deja en claro que la capacidad de una sociedad para producir bienes y servicios es fundamental y que depende en gran medida del ejercicio de las «capacidades humanas» de su gente⁴. Si articulamos la «teoría del nuevo crecimiento» y subrayamos la importancia de las capacidades humanas, llegaremos directamente a un nuevo enfoque sobre el papel del Estado. Vista desde esta óptica, la construcción de capacidades por parte del Estado es también más desafiante. Cumplir con los requisitos organizacionales internos necesarios para aumentar la capacidad del Estado, como las relaciones Estado-sociedad requeridas para su eficacia, será una tarea exigente.

Antes de reconsiderar las implicaciones de la intersección, entre la perspectiva de la potenciación de expansión de capacidades por parte del Estado y de la nueva teoría del crecimiento, tiene sentido reflexionar sobre lo que hemos aprendido a partir de los estados desarrollistas durante el siglo XX. De hecho, hay aún muchas lecciones que asimilar, en especial si creemos que las experiencias de estos estados son algo así como un *prêt-à-porter* que resolverá los problemas actuales de la capacidad de expansión del Estado como potenciador de capacidades.

Lecciones de los estados en desarrollo del siglo XX

Estudios sobre los modelos de desarrollo estatal de Corea y Taiwán durante el siglo XX generaron un sorprendente grado de consenso al hacer que los expertos coincidieran en que el Estado como institución era una de las piedras angulares de su notable éxito⁵. La expansión de las capacidades de la agricultura hacia la manufactura se consideró el corazón del desarrollo de este proyecto; vale la pena aclarar que estos análisis se enfocan principalmente en el papel del Estado como un facilitador para la transformación industrial. Las capacidades demostradas en estos casos exitosos de transformación industrial han sido muy bien identificadas y consisten en evidenciar la coherencia e idoneidad del aparato burocrático, que se enorgullece de su habilidad para crear lazos densos con las élites industriales.

La mayoría admite que cuando se comparan las burocracias públicas de las naciones del Sureste Asiático con las de países desarrollistas, en otras regiones, las primeras son las que más se aproximan al ideal de burocracia. Tanto el reclutamiento como la carrera meritocrática de los funcionarios públicos, a los que se les ofrecían bonificaciones a largo plazo comparables con las obtenidas en el sector privado, fueron claves en el repunte milagroso de su economía. El reclutamiento meritocrático fue esencial no sólo para promover competencias sino además para darles a

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
6



in memoriam
10



cuarto de huéspedes



dosier
30



actualidad
54



imagomundi
74



especial
88



ciudad-región
106



economía y finanzas
124



los funcionarios públicos un sentido de *esprit de corps* y convicción en el valor y la dignidad de su profesión. La recompensa de una carrera a largo plazo basada en el desempeño evitó la deserción de la carrera pública⁶.

Mientras que los efectos de la capacidad burocrática son más evidentes en los NIC (*newly industrialized countries*) del Sureste Asiático, los efectos positivos del desarrollo de una burocracia competente y cohesionada van más allá de este grupo regional. Un simple análisis de los datos transnacionales de un conjunto más amplio de países confirma la importancia de la capacidad burocrática (Evans y Rauch, 1999; Rauch y Evans, 2000). En esta muestra se detectó que las inversiones hechas para mejorar la capacidad burocrática fueron grandes.⁷

Sin duda, las burocracias públicas coherentes y competentes fueron fundamentales para el éxito del desarrollo del Sureste Asiático, pero no lo suficiente. Dado que éstas eran sociedades capitalistas, los actores privados tomaron la mayoría de las decisiones empresariales cruciales para la transformación industrial. Si las burocracias estatales hubiesen permanecido desconectadas de las élites industriales, habrían sido mal informadas e ineficaces. Estos estados en desarrollo estaban «arraigados» en un conjunto de densas y concretas redes sociales, formales e informales, que conectaban sistemáticamente las burocracias estatales con empresarios privados y asociaciones industriales (Evans, 1995, p. 12). Sin estos vínculos, las burocracias no habrían sabido qué proyectos eran viables o de qué modo medir el riesgo para persuadir a los dueños del capital privado de orientar sus inversiones en determinada dirección. Este arraigo aportó inteligencia clave y facilitó la implementación de proyectos. La conexión de una coherente burocracia estatal con la élite industrial facilitó la organización colectiva de estas élites, haciendo más fácil para ellos la participación de manera coherente en proyectos conjuntos de transformación industrial.

Las burocracias públicas coherentes y los estrechos vínculos con la élite industrial permitieron la transformación de los países en desarrollo durante el siglo XX; no obstante, existen otras lecciones que se deben tener en cuenta. La fascinación por la industrialización ha distraído la atención de muchos del carácter central de la capacidad de expansión en el éxito de los tigres del Sureste Asiático. De hecho, fueron pioneros en la capacidad de expansión, reconocidos por su capacidad de inversión en capital humano. Empezaron su acelerado crecimiento económico con niveles de educación que los hicieron atípicos frente a otros países con sus mismos niveles de ingreso y continuaron invirtiendo masivamente en la expansión de capacidades mediante la educación, durante el periodo de su rápido desarrollo. Con el tiempo, se fueron involucrando mucho más en la capacidad de expansión, construyendo por ejemplo sistemas más integrados para la provisión de la salud (Wong, 2004).

Los estados desarrollistas del siglo XX ofrecen lecciones invaluable para los constructores de capacidad del siglo XXI; con todo, estos emuladores en potencia tendrán que tomar atenta nota de las circunstancias inusuales de la geopolítica en aquella época en que ayudaron a nutrir «el

milagro del Este Asiático». Después de la segunda guerra mundial, esta región era huérfana del capital transnacional. Estaba demasiado empobrecida, demasiado aislada y, políticamente, era demasiado riesgosa para ser un lugar interesante en el cual invertir. Las élites capitalistas locales eran muy débiles. El poder regional colonial –Japón– había colapsado. El hegemon global –Estados Unidos– se mostraba más preocupado por la amenaza del comunismo en Asia que por expandir mercados de firmas estadounidenses en países como Corea y Taiwán. La economía política internacional, en la que está inmerso actualmente el cono sur, es muy diferente. Intentar transferir las lecciones a los países contemporáneos en desarrollo, sin considerar el cambio de contexto, sería una torpeza.

Contexto del desarrollo en el siglo XXI

Tanto la economía global como nuestras perspectivas teóricas sobre los objetivos y medios del desarrollo han cambiado, particularmente en las últimas cuatro décadas, es decir, desde el advenimiento de los estados desarrollistas del siglo XX. Las nuevas visiones de la capacidad estatal deben reflejar un cambio de contexto, ajustes en la orientación teórica y la priorización de nuevos objetivos. Aunque ya se enunciaron las nuevas orientaciones teóricas, vale la pena reconsiderarlas. Estas nuevas perspectivas enfatizan sobre la importancia de los virajes tanto en el frente político como en el económico, giros que los «constructores de capacidad» deben afrontar.

La argumentación teórica y la evidencia empírica puesta de manifiesto por los teóricos del nuevo crecimiento han hecho hincapié en que crear y utilizar nuevas ideas fueron más importantes para el desarrollo durante el siglo XX que la acumulación de planta y equipos operativos, así como de otros capitales tangibles⁹. Si esto fuera cierto, las ideas y el «capital humano» en el siglo XX serían vitales para el crecimiento en el siglo XXI. La creación de valor en la presente centuria se ha encaminado más hacia la «era informática» (*bit-driven*), en una dirección en la que el nuevo valor agregado se genera por las novedosas formas de almacenar datos en fórmulas informáticas, *softwares* e imágenes, y está más lejos de la manipulación física de materiales para hacer bienes tangibles⁹.

Las corporaciones globales que controlan patentes y fórmulas, o reconocidas marcas que venden al detal, exprimen despiadadamente los márgenes de ganancia de los manufactureros. A su turno, los manufactureros locales exprimen a sus trabajadores mientras innovan en producción tecnológica, con el fin de ahorrar en mano de obra, sin importar los niveles de remuneración local. De esta manera, los vínculos entre los resultados de la expansión manufacturera y el crecimiento del empleo han ido cambiando.

En el siglo XXI, el crecimiento del empleo se ha desplazado al sector de servicios. Ya a finales del siglo XX, el número de trabajos en manufactura decrecía tanto en el norte como en el sur. Incluso en China, el «nuevo taller del mundo», el recuento oficial de los trabajos de manufactura se fue reduciendo para finales del XX (Evans y Staveteig, 2009).

contenido	1	
editorial	4	
correo de brujas	6	
in memoriam	10	
cuarto de huéspedes		
dosier	30	
actualidad	54	
imagonundi	74	
especial	88	
ciudad-región	106	
economía y finanzas	124	

La manufactura, considerada tradicionalmente el sector donde crecían los buenos empleos, ya no desempeñaba el mismo papel. Aunque se mantiene como un elemento central en cualquier economía en desarrollo –al igual que la agricultura–, ya no es la principal fuente de empleo ni la razón del bienestar.

La nueva centralidad en los servicios obliga a cualquier Estado que pretenda implementar políticas para el desarrollo a concentrarse intensamente en la gente y sus capacidades, más que en las máquinas y sus dueños.

Aquí debemos retomar el tema de la capacidad del Estado para potenciar la capacidad de expansión de la población. Algunos segmentos del sector de servicios se atribuyen el crédito de generar altos niveles de valor agregado, pero lamentablemente emplean a pocas personas. Grandes segmentos de este sector crean el «capital humano», fundamental para el incremento de la producción, empleos que las más de las veces son subestimados y están mal remunerados.

Los trabajadores privilegiados del sector de negocios y servicios financieros, junto con los «analistas simbólicos»¹⁰, quienes manipulan la información clave en otros sectores, gozan de los beneficios producidos por el crecimiento de la era digital (*bit-driven*). Sus capacidades cumplen un papel obvio y directo para generar valor y crecimiento. Es así como el sector de servicios se constituye, sin duda, en un espacio idóneo para facilitar la expansión de capacidades. De este modo, los empleos que alimentan y amplían las capacidades humanas generales, y que además construyen las bases para producir capacidades de toda naturaleza, son numerosos pero están mal remunerados.

Desde la perspectiva de la lógica del mercado, esto es casi una paradoja, pues los beneficios sociales de la expansión de las capacidades humanas son sustancialmente mayores que los beneficios privados. Los mercados privados, de manera consecuyente y perdurable, no invierten lo suficiente en capacidades humanas; en este orden de ideas, los inversionistas privados no invertirían entonces en «capital humano» puesto que no podrían supervisar a los seres humanos, quienes tendrían el control sobre el uso de las máquinas e infraestructura en la que trabajan; en cambio, los mercados canalizarán su inversión en aquellas áreas donde el total de la ganancia puede ser menor, pero cuyos beneficios parecerían ser mayores.

Esta paradoja es particularmente cierta en el caso de los servicios básicos con capacidad de expansión. El mejor ejemplo es la educación en la temprana edad, donde las capacidades generadas tendrían eventualmente un alto impacto en la productividad, pero sólo a largo plazo. En suma, los mercados fracasan en forma crónica en la provisión de niveles óptimos de «capital humano», cruciales para el crecimiento de la era informática (*bit-driven*).

La capacidad del Estado es un puente que articula la racionalidad económica y las demandas del desarrollo del siglo XXI. Cuando el Estado del siglo XX se centró en la transformación industrial, la búsque-

da de beneficios privados complementó dicha capacidad. Una vez que la capacidad de expansión se convierte en el núcleo de la agenda del desarrollo, el capital privado no será más un aliado imprescindible. Si consideramos la disyuntiva entre los beneficios privados y sociales, los estados podrán inducir a los empresarios a aventurarse en ramas de la producción con alto valor agregado y, por ende, en mercados expansionistas más dinámicos, con el incremento de incentivos y la disminución de riesgos. El suministro de la capacidad de expansión de los servicios requeriría la pronta provisión organizacional y de infraestructura física. La necesidad de una mayor participación por parte de la población precisa de aparatos más competentes que aquellos que facilitaron la transformación industrial.

La dificultad para vincular el capital privado en proyectos conjuntos para la capacidad de expansión tiene implicaciones aún más sólidas para el arraigo, que sólo para las dimensiones internas de la capacidad del Estado. Si tomamos en cuenta la disyuntiva entre los beneficios tanto privados como sociales, el capital privado puede mostrarse renuente a otorgar recursos al Estado para invertir en la capacidad de expansión de las capacidades de la población, sobre todo si los proyectos se diseñan como respuesta a las preferencias de la comunidad, en vez de centrarse específicamente en las competencias de los empleados. En este caso, los fuertes lazos con las élites privadas podrían convertirse más bien en canales para prevenir que los objetivos de las agendas privadas obstaculicen los incentivos para la expansión de capacidades; así las cosas, antiguas formas de arraigo podrían entorpecer, más que facilitar, la efectiva acción del Estado.

Las disyuntivas entre las metas del desarrollo y las agendas del capital privado son más evidentes en el sur global que en el norte. No es de sorprenderse que las corporaciones del norte prefieran, de manera estratégica para sus ganancias, desplazar su capital humano a esta región. De distinta manera, en el sur global, el efecto a largo plazo para la construcción efectiva de «estados con capacidad de expansión» significaría para los actuales monopolios del norte un eventual problema en inversión de conocimiento rentable y no generaría alicientes al capital global, mucho menos algún entusiasmo para sus posibles inversiones (Evans, 2005a).

Por desgracia, un aumento en la confianza del capital privado ha estado acompañado por un incremento simultáneo del poder del capital del Estado, lo que políticamente dificulta la construcción de capacidad. El final del siglo XX dio a conocer teóricos y *policy makers* que se mostraron de acuerdo con el papel fundamental del Estado, al igual que políticos e ideólogos que resucitaron antiguas retóricas del poder estatal como un enemigo del desarrollo. Curiosamente, la capacidad de la inclusión de la población facilitada por los estados democráticos ha sido objeto de los recientes ataques del «neoliberalismo».

El nuevo clima ideológico y político, motivado en particular por Estados Unidos y su papel de hegemonía mundial, reflejó y reforzó el poder

contenido	1	
editorial	4	
correo de brujas	6	
in memoriam	10	
cuarto de huéspedes		
dosier	30	
actualidad	54	
imagomundi	74	
especial	88	
ciudad-región	106	
economía y finanzas	124	

de las corporaciones que pueden operar en un escenario global, donde no existía ningún poder unificado y soberano que les hiciera un adecuado seguimiento.

Si la lección aprendida sobre el Estado del siglo XX es que la capacidad obedece a una combinación complementaria de competencias, una coherente burocracia pública y el conjunto estrecho de vínculos sistémicos, relevantes para los actores de la sociedad civil, entonces la construcción de capacidad del Estado es el reto más desafiante para el presente siglo. El deterioro de la complementariedad entre los objetivos del desarrollo y el capital privado eleva el nivel requerido de capacidad estatal. El creciente desequilibrio entre el poder del capital y el poder de los estados que entrarían a una nueva fase del desarrollo impone otras barreras políticas para aumentar la capacidad estatal. En resumen, el nuevo contexto del siglo XXI hace que las estrategias de «arraigo» de los estados desarrollistas del siglo pasado sean obsoletas y obliguen a repensar las bases políticas de la capacidad del Estado para el siglo XXI.

Capacidad del Estado para la expansión de capacidades

La doble función de la capacidad de expansión, como objetivo y como orientadora del desarrollo, se ha hecho más obvia en el contexto histórico y teórico del desarrollo en el siglo XXI. A pesar de las dificultades políticas para implementar las estrategias de capacidad de expansión, el hecho de que los principales obstáculos son organizacionales y políticos, y no de escasez material, genera una poderosa atracción. Un proyecto de expansión de capacidades hace énfasis en el recurso más abundante en el sur global: su gente. Es de donde proviene el trabajo más intensivo, si lo comparamos con cualquier otro proyecto de desarrollo posible, y al menos una parte de las habilidades necesarias están ampliamente distribuidas en provisión de atención social y sanitaria.

Básicamente, un Estado con capacidad de expansión es una construcción política. En el contexto de Amartya Sen¹¹, los objetivos del desarrollo no pueden definirse sin la participación de instituciones deliberativas que permitan un intercambio público de ideas. Una vez más, objetivos y medios coinciden. Por un lado, la participación democrática ofrece la oportunidad de ejercitar una de las capacidades más importantes de los seres humanos: la habilidad de escoger, lo cual se traduce como un fin en sí mismo. Por otro lado, la deliberación democrática es el único medio eficaz para darle sentido a la búsqueda de otros objetivos del desarrollo.

Las amplias bases de la participación hacen más que definir objetivos. La implementación de la capacidad de expansión depende también de la participación. Tal como Ostrom (1996) ha enfatizado: la capacidad de mejorar los servicios es siempre coproducida por los «clientes», quienes no solamente «reciben» educación. Ellos usan la infraestructura y el aporte que provee el Estado para facilitar su educación. Así mismo, los servicios de salud no pueden producir gente sana, tan sólo suministran la infraestructura e información que permitirá a la gente «coproducir» su propia salud. Sin la participación activa de los beneficiarios individuales,

las familias y las comunidades, ni la colaboración del servicio de provisiones, les será imposible alcanzar sus objetivos. Tratar a los ciudadanos como destinatarios pasivos producirá resultados subóptimos y hasta contraproducentes.

Esto nos lleva a reconsiderar el «arraigo». Hoy, el «arraigo» es tan importante para la capacidad de expansión del Estado como lo fue durante el siglo XX para los estados desarrollistas, es decir, como fuente de información para asegurar que las estrategias de implementación escogidas fueran viables. La necesidad de información y el compromiso con interlocutores sociales son hoy aún más trascendentales para los estados que potencian la capacidad de expansión¹². Esta capacidad se convierte en una tarea más compleja y las posibles contribuciones de los aliados en la sociedad se vuelven más variadas y socialmente dispersas. A pesar de que la salud, la educación y otros servicios con capacidad de expansión se consideran piezas clásicas de la función del Estado, son de hecho «productos» más complejos que el acero o chips de computador. El intento por averiguar cómo «coproducir» capacidad de expansión para satisfacer las necesidades de los «coproductores» es suficiente para que cualquier Estado burocrático recuerde con nostalgia aquellos días en los que su principal reto era la transformación industrial.

Los vínculos densos y sistémicos, necesarios para crear las condiciones requeridas para el «arraigo», son igualmente difíciles de construir. Esa pequeña élite, que comparte los mismos antecedentes y un entrenamiento análogo, no los establecerá. La información sobre las preferencias y posibilidades para la implementación que potencie la capacidad de expansión la tienen que recopilar circunscripciones más numerosas, más diversas y menos organizadas que aquellas involucradas en la transformación industrial. La evaluación de resultados no puede ser únicamente por vía tecnocrática¹³. Así un proyecto sea atractivo, dependerá de cómo los buenos resultados correspondan a las preferencias colectivas de las comunidades beneficiadas.

La información precisa sobre las prioridades colectivas de la comunidad es un requisito *sine qua non* para que la expansión de la capacidad sea exitosa. Sin los múltiples recursos informativos y oportunidades suficientes para la deliberación pública, las agencias del Estado terminarán invirtiendo de manera ineficiente y desperdiciando valiosos recursos públicos. Las instituciones deliberativas se vuelven colaboradores determinantes tanto para la eficiencia en los procesos como para construir bloques de democracia política, pilar de una estrategia para lograr un desarrollo eficiente y una política pública eficaz (Evans, 2004).

Para crear lazos socioestatales efectivos, el Estado debe facilitar la organización de sus contrapartes en la «sociedad civil». Tal como sucedió en el siglo XX, los países en desarrollo ayudaron a transformar las élites industriales en una clase más coherente; un Estado con capacidad de expansión tiene que hacer lo mismo para incorporar una muestra representativa de la sociedad. El arraigo ha de habilitar las comunidades en la construcción de metas compartidas coherentes, cuya aplicación concreta

contenido	1	
editorial	4	
correo de brujas	6	
in memoriam	10	
cuarto de huéspedes		
dosier	30	
actualidad	54	
imagomundi	74	
especial	88	
ciudad-región	106	
economía y finanzas	124	

la pueden «coproducir» las agencias públicas y las mismas comunidades. No será fácil. La «sociedad civil» está plagada de individuos y organizaciones que pretenden representar el interés general, pero que a la vez están llenos de conflictos de intereses particulares. Los intereses compartidos en la capacidad de expansión son amplios y profundos, por lo que articularlos es una tarea políticamente difícil.

Las nuevas formas de arraigo implican nuevas formas de competencia y coherencia burocrática. Las prácticas estandarizadas de los aparatos burocráticos no se acoplan muy bien a los procesos de toma de decisiones de la comunidad. Tal como lo propone Sen (1999, p. 291), «la búsqueda democrática para llegar a un acuerdo o un consenso puede ser extremadamente caótica, con tecnócratas enfadados por su desorden para lograr alguna fórmula maravillosa que simplemente daría resultados «al instante» y «justos y a la medida»».

En un sistema de coproducción deliberativo, de definición de objetivos y prestación de servicios, los tecnócratas no tienen ningún monopolio de conocimiento valioso. El socavamiento de la rendición pública de cuentas y la disminución del estatus diferencial entre funcionarios públicos y sus clientes/circunscritos son también parte del paquete. Aquellos que están tratando de construir un Estado con capacidad de expansión deben comprender la reticencia de los burócratas para avanzar hacia un espacio más deliberativo y de arraigo coherente, sin presumir que la resistencia es insuperable. Hubiera sido fácil sostener que las tradiciones de las burocracias asiáticas habrían hecho imposible desarrollar redes y prácticas consultivas necesarias para una transformación industrial exitosa. La buena voluntad de los burócratas asiáticos, tradicionalmente entrenados para adaptarse, obedecía en parte a la convicción de que la supervivencia del régimen (y, por tanto, el futuro de su burocracia) dependía del éxito de los proyectos de industrialización.

La situación de los aparatos estatales contemporáneos en la mayoría del sur global no es menos precaria. Las soluciones del mercado pueden haber perdido su brillo, pero las burocracias no son la excepción. Las fortunas del capital local están cada vez más imbricadas en los esquemas globales y sus alianzas, disminuyendo su dependencia de los aparatos estatales; con muy pocas excepciones, cualquier Estado del sur global que mencionemos es expandible, desde el punto de vista del capital transnacional. Las comunidades locales dependen del Estado para su bienestar, pero los aparatos estatales no pueden esperar una tolerancia pasiva cuando los resultados son ineficaces.

Aun si las instituciones de democracia deliberativa no están desarrolladas de manera óptima, la antipatía popular por el fracaso del Estado es todavía una fuerza poderosa. Los estados que no puedan prestar los servicios básicos con capacidad de expansión serán juzgados por ineficientes: en primer lugar, por no asegurar el bienestar de su gente, y en segundo término, por no estar preparados para crear bases para el crecimiento económico. La obvia centralidad de la acción del Estado hacia la capacidad de expansión dificulta no inculparlo por su irresponsabilidad. La


impotencia para lograr insertarse creativamente en el proceso de industrialización puede ser una falla debida a la debilidad de los empresarios locales o a la malevolencia del capital extranjero, pero es difícil para los estados escapar de la responsabilidad que les compete por su inhabilidad para organizar eficazmente la expansión de servicios prioritarios, como la salud y la educación.












Las tareas son exigentes, pero existen muchos ejemplos con resultados positivos. El éxito y la ampliación del «presupuesto participativo» son un ejemplo claro de esto¹⁴. Los burócratas miopes, y de manera más crucial, el liderazgo político que los respalda, deberían contemplar la capacidad de construcción estatal como una estrategia de supervivencia y mirar el arraigo coherente como un pilar para la construcción de la capacidad.

Cómo construir estados desarrollistas que potencien la capacidad de expansión

La argumentación reiterativa sobre la construcción de la capacidad del Estado para potenciar la «capacidad de expansión» de su población parece exagerada, pero vale la pena. Sin una acción efectiva y determinante por parte de las instituciones públicas y empresariales, los ciudadanos del sur no podrán darse cuenta de su potencial productivo y no podrán disfrutar de los niveles de bienestar que la economía del siglo XXI es capaz de proveer. La expansión de las capacidades humanas desde una perspectiva conceptual hace que el bienestar humano sea simultáneamente meta y orientador del desarrollo. Los estados desarrollistas del siglo XX le dieron protagonismo a la capacidad del Estado en los debates sobre el desarrollo, y el énfasis en la capacidad de expansión asegurará que ésta permanezca.

Tal como ocurrió con el Estado desarrollista durante el siglo XX, la capacidad de expansión estatal depende de la combinación de competencias internas coherentes y el arraigo externo, pero la configuración requerida es muy diferente. El arraigo toma la forma de amplias conexiones establecidas, apoyadas en la interconexión entre Estado y sociedad civil, y canalizadas, al menos en parte, por las instituciones deliberativas. Esta es la única manera de asegurar el flujo de información necesario para subsidiar la adjudicación de recursos públicos y la «coproducción» indispensable para la efectiva implementación de servicios con capacidad de expansión. Las estructuras diseñadas para promover las competencias y la coherencia burocrática con el Estado deben ser compatibles con la estructura del «arraigo».

Transformar los «estados vigentes» con capacidad de expansión es una ardua tarea que supone grandes desafíos, pero la ganancia potencial es inmensa. A menos que la teoría contemporánea del desarrollo esté completamente desorientada, el éxito en la aplicación de tales transformaciones institucionales se beneficiará con economías más dinámicas y productivas. Más importante aún, los ciudadanos tendrán una mayor oportunidad para que «lleven el tipo de vida que valoran, por buenas razones».* 

contenido	1	
editorial	4	
correo de brujas	6	
in memoriam	10	
cuarto de huéspedes		
dosier	30	
actualidad	54	
imagomundi	74	
especial	88	
ciudad-región	106	
economía y finanzas	124	

Notas

- * Agradecemos la generosidad del profesor Peter Evans y de manera muy especial la deferencia de Tatiana Andia, candidata a doctorado en Brown University, por facilitarnos el contacto con su director de tesis y hacer las correcciones pertinentes a la traducción. Al investigador del Cider de la Universidad de los Andes, Andrés Hernández, por orientar el debate hacia un enfoque desarrollista. Y a María Arévalo, por su acompañamiento incondicional en la traducción y el acierto de sus aportes. Traducción y adaptación: Diana H. Cure y María Arévalo B.
1. El profesor Evans es ampliamente conocido por su trabajo de economía política comparada del desarrollo, como se puede ver en su libro *Estados de autonomía arraigada y transformación industrial*. Su investigación se centra en el papel del Estado, como lo ilustró en su artículo «Construyendo el Estado desarrollista del siglo XXI: potencialidades y fracasos» (2010). Ahora trabaja en la «globalización contrahegemónica», haciendo énfasis en el Estado y el movimiento sindical globalizado con el artículo titulado «¿Se está globalizando el sindicalismo?» (2010). Ha enseñado en la Universidad de California (Berkeley), la Universidad de Oxford, la Universidad de California (San Diego), la Universidad de Nuevo México, la Universidad de Brasilia y el Kivukoni College (Tanzania). Obtuvo su PhD, MA y BA en la Universidad de Harvard, y un MA de la Universidad de Oxford. http://www.watsoninstitute.org/contacts_detail.cfm?id=927.
 2. Para una versión anterior y más elaborada de mi argumento, centrado específicamente en el caso surafricano, ver Evans (2010).
 3. Mientras Amartya Sen lanzaba su teoría (1981, 1995, 1999a, 1999b, 2001) sobre «el enfoque de las capacidades», ésta se ha ejemplificado como un análisis de política relevante a lo largo de dos décadas de trabajo alrededor del Reporte de Desarrollo Humano. Ver, por ejemplo, Mahbub Ul Haq (1995).
 4. La teoría del nuevo crecimiento la han desarrollado teóricos como Lucas (1988) y Romer (1986, 1990, 1993a, 1993b, 1994), con base en trabajos anteriores de Solow (1956) y ampliada de manera subsecuente por varios economistas, como Aghion (Aghion y Howitt, 1998) y Helpman (2004). Ver discusiones más adelante.
 5. Ver, por ejemplo, los trabajos de Amsden (1989), Wade (1990) y Evans (1995), y de manera reciente los de Vivek Chibber (2003) y Atul Kohli (2004). O también los del Banco Mundial (1993, 1997).
 6. Obviamente, esto no quiere decir que la «corrupción» estuvo ausente en los casos exitosos de transformación industrial.
 7. En general, un aumento de la mitad de la divergencia estándar en el indicador de capacidad burocrática equivalió a un aumento del 26% del PIB desde 1970 hasta 1990 (control de capital humano y el control inicial del PIB per cápita). Asimismo, un aumento de una desviación estándar en este indicador sería el equivalente a una fluctuación en los años promedio de educación en 1965 desde los 3 a 6 años (control inicial del PIB per cápita).
 8. Para leer resúmenes recientes, ver Aghion y Howitt (1998), Easterly (2001, caps. 3, 8, 9) y Helpman (2004).
 9. Cfr. Negroponte (1996).
 10. Este término es del autor Robert Reich (1991).
 11. Como Sen lo explica (1999, p. 291), «los procesos de participación tienen que ser entendidos como partes constitutivas de los fines mismos del desarrollo».
 12. Para consultar la versión elaborada previamente del concepto *encompassing embeddedness*, traducido como «arraigo coherente», ver Evans (1995, cap. 10).
 13. Es decir, a través de medidas análogas a la tasa de retorno de inversión y de la cuota de mercado prevista.
 14. Ver Baiocchi (2005), Baiocchi, Heller y Kunrath (2008).

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *Quarterly Journal of Economics* 117: 1231-1294.
- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. (2005). Institutions as the Fundamental Cause of Long Run Growth. En Philippe Aghion & Steven Durlauf (eds.). *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: Elsevier.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Aghion, P. & Howitt, P. (1998). *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York, NY: Oxford University Press.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of the «Rest»: Challenges to the West from Late Industrializing Economies*. New York, NY: Oxford University Press.
- Angell, M. (2004). *The Truth about the Drug Companies: How They Deceive Us and What to Do About It*. New York, NY: Random House.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the 21st century*. London: Verso.
- Arrighi, G., Aschoff, N. & Scully, B. (2008). Labor Supplies in Comparative Perspective: The Southern Africa Paradigm Revisited. Berkeley: University of California, Department of Sociology, February 28.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press.
- Baiocchi, G., Heller, P. & Kunrath, M. (2008, March). Making Space for Civil Society: Institutional Reform and Local Democracy in Brazil. *Social Forces* 86(3): 911-936.
- Bardhan, P. (2005). *Scarcity, Conflicts, and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Booser, M., Ranis, G., Stewart, F. & Suri, T. (2003). Paths to Success: The Relationship between Human Development and Economic Growth. *Discussion Paper* 874. Yale University, Economic Growth Center.
- Carlson, J. (2003). Manufacturing Payrolls Declining Globally: The Untold Story. Disponible en http://www.axaonline.com/irs/axa/public_articles/10202003Manufacturing_Payrolls_Declining.html.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, H. J. & Evans, P.B. (2005). The Role of Institutions in Economic Change. En Silvana de Paula & Gary Dymksi (eds.). *Reimagining Growth: Institutions, Development, and Society*. London: Zed.
- Chibber, V. (2003). *Locked in Place: State Building and Late Industrialization in India*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Di John, J. (2006). The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries. *Wider/UNU Research Paper* 2006/74.
- DuToit, C. (2008). Rethinking South Africa's Macro Economic Policy: Integrated Social Development as Key to Accelerated and Shared Growth. Presentación al HSRC Conference on the Democratic Developmental State. Magaliesburg, South Africa, June 4.
- Easterly, W. (2001). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Easterly, W. & Levine, R. (2003). Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 50: 3-39.
- Edigheji, O. (2007). The State, State Society Relations and Developing Countries' Economic Performance. Doctoral Thesis. Trondheim, Norway: Norwegian University of Science and Technology.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
6



in memoriam
10



cuarto de
huéspedes



dosier
30



actualidad
54



imagonundi
74



especial
88



ciudad-región
106



economía y finanzas
124



- Evans, P.B. (1992). The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment. En Stephan Haggard & Robert Kaufman (eds.). *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P.B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P.B. (ed.) (2002). *Living Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Evans, P.B. (2004). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development* 38: 30-53.
- Evans, P.B. (2005). Challenges of the «Institutional Turn»: Interdisciplinary Opportunities in Development Theory. En Victor Nee & Richard Swedberg (eds.). *The Economic Sociology of Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P.B. (2005a). The New Commons vs. The Second Enclosure Movement: Comments on an Emerging Agenda for Development Research. *Studies in Comparative International Development* 40(2): 85-94.
- Evans, P.B. (2007). Extending the Institutional Turn: Property, Politics and Development Trajectories. En UNU Wider (World Institute for Development Economics Research) volume on *Institutions for Economic Development: Theory, History, and Contemporary Experiences*.
- Evans, P.B. & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64: 748-765.
- Evans, P. B. & Staveteig, S. Forthcoming. The Changing Structure of Employment in Contemporary China. En Deborah Davis & Feng Wang (eds.). *Creating Wealth and Poverty in Post Socialist China*. Stanford University Press.
- Fitzgerald, E.V.K. (2006). Tax Reform in a Globalized World. Artículo presentado en UN/Desa/Fondad Conference. Policy Space for Developing Countries in a Globalized World. New York, NY: December 7-8.
- Ghosh, J. (2003). Exporting Jobs or Watching Them Disappear? En Jayati Ghosh (ed.). *Work and Well-Being in the Age of Finance*. New Delhi: Tulika.
- Ha, J.C. (ed.) [también disponible como *Wider Research Paper* N.º 2006/113].
- Ha, J.C. (2010). Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls, 37-58. En Omano Edigheji (ed). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa Potentials and Challenges*. Capetown, South Africa: HSRC Press.
- Hart, G. (2002). Disabling Globalization: Places of Power in Post Apartheid South Africa. Berkeley: University of California Press.
- Helpman, E. (2004). *The Mystery of Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoff, K. & Stiglitz, J. (2001). Modern Economic Theory and Development. En Gerald Meier & Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York, NY: Oxford University Press.
- Hurst, W. (2004). Understanding Contentious Collective Action by Chinese Laid Off Workers: The Importance of Regional Political Economy. *Studies in Comparative International Development* 39: 94-120.
- Iversen, T. & Wren, A. (1998). Equality, Employment, and Budgetary Restraint: the Trilemma of the Service Economy. *World Politics* 50: 507-546.
- Johnson, C. (1982). *Miti and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Jones, C.I. (2002). Sources of U.S. Economic Growth in a World of Ideas. *American Economic Review* 92: 220-239.
- Kohli, A. (2004). *State Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Krippner, G. (2005). The Financialization of the American Economy. *Socio Economic Review* 3: 173-208.

- Lee, C.K. (2007). *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Lucas, R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22: 3-42.
- Mahoney, J. (2002). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Johns Hopkins University Press.
- Negroponte, N. (1996). *Being Digital*. New York, NY: Random House.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development* 24: 1073-1087.
- Reich, R.B. (1991). *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*. New York, NY: Knopf.
- Rodrik, D. (1999). Institutions for High Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them. Paper presented at IMF Conference, Second Generation Reforms. Washington, DC: November 8-9.
- Rodrik, D., Subramanian, A. & Trebbi, F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth* 9: 131-165.
- Romer, P. (1986). Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy* 94: 1002-1037.
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* 98: S71-102.
- Romer, P. (1993a). Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 32: 543-573.
- Romer, P. (1993b). Two Strategies of Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas. Disponible en *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development 1992*. Washington, DC: World Bank.
- Romer, P. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives* 8: 3-22.
- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Sen, A. (1995). Rationality and Social Choice. *American Economic Review* 85: 1-24.
- Sen, A. (1999a). *Development as Freedom*. New York, NY: Knopf.
- Sen, A. (1999b). The Possibility of Social Choice. *American Economic Review* 89: 349-378.
- Sen, A. (2001). What Development is About. En Gerald Meier & Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York, NY: Oxford University Press.
- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* 70: 65-94.
- Swilling, M. (forthcoming). Greening Public Value: The Sustainability Challenge. En John Benington & Mark Moore (eds.). *In Search of Public Value: Beyond Private Choice*. London: Palgrave.
- Ul-Haq, M. (1995). *Reflections on Human Development*. New York, NY: Oxford University Press.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, S. (2004). *The Success of Open Source*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Weber, S. & Bussell, J. (2005). Will Information Technology Reshape the North South Asymmetry of Power in the Global Political Economy? *Studies in Comparative International Development* 40: 62-84.
- Wong, J. (2004). *Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York, NY: Oxford University Press.



cuarto de huéspedes

