

INSTITUCIONES Y DESARROLLO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

PETER EVANS



COLECCIÓN EN CLAVE DE SUR

Editor: César Rodríguez Garavito

ISBN: 978 - 958 - 9262 - 96 - 2

Revisión de textos: María José Díaz Granados

Diseño y preparación editorial: Publicaciones ILSA

Diagramación: Editorial Gente Nueva

Impresión: Editorial Gente Nueva

© ILSA

Calle 38 N° 16-45, Bogotá, Colombia

Teléfonos: (571) 2884772, 2880416, 2884437

Fax: (571) 2884854

Correo electrónico: publicaciones@ilsa.org.co

Bogotá, Colombia, abril de 2007

Traductor: Carlos F. Morales de Setién Ravina

El capítulo 1 se publicó originalmente como “Depredadores, desarrollistas y otros aparatos estatales: una perspectiva Comparativa político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo”, en A. Portes y A.D. Kincaid (eds.) *Teorías del Desarrollo Nacional*. San José, Costa Rica: Editorial Universitaria Centroamericana, 1991. El texto ha sido revisado y retraducido parcialmente por Carlos F. Morales de Setién Ravina. Publicado con permiso del autor.

El capítulo 2 se publicó originalmente con el nombre de “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, (coautoría con James Rauch), en la *American Sociological Review*, vol. 64, no.5, octubre de 1999. Publicado con permiso de la *American Sociological Association*.

El capítulo 3 se publicó originalmente con el nombre de “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”, *World Politics* 50 (October, 1997): 62-874. Publicado con permiso de John Hopkins University Press.

El capítulo 4 se publicó originalmente con el nombre “Transnational Corporations and Third World States: From the Old Internationalization to the New”, en Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorn (eds). *Transnational Corporations and the World Economy*. Londres, MacMillan, 1998. Publicado con permiso de MacMillan.

La versión original del capítulo 5 fue presentada al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, del 8 al 11 de octubre de 2002, con el título “Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy”. La versión en español fue publicada en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 25 (Feb. 2003), pp. 7-32, con el título “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”. Se retradujo por Carlos F. Morales de Setién Ravina, con permiso del CLAD, Cáracas, de una versión posterior actualizada por el autor, Peter B. Evans.

El capítulo 6 se publicó originalmente con el nombre “The Challenges of the ‘Institutional Turn’: New Interdisciplinary Opportunities in Development Theory”, en Victor Nee y Richard Swedberg (eds.). *The Economic Sociology of Capitalism*, Princeton University Press, 2005. Publicado con permiso de Princeton University Press.

El capítulo 7 se publicó originalmente con el nombre "The Role of Institutions in Economic Change", (con Ha-Joon Chang) en Gary Dymiski y Silvana de Paula (eds.). *Reimagining Growth: Towards a Renewal of Development Theory*, Zed Books, 2006. Publicado con permiso de Zed Books.

El capítulo 8 se publicó originalmente con el nombre "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation", *Studies in Comparative International Development*, 2004. Publicado con permiso de Transaction Publishers.

El capítulo 9 se publicó originalmente con el nombre "The State and the Economy" (con Fred Block), en Neil Smelser y Richard Swedberg (eds.). *Handbook of Economic Sociology* (Second Edition), Russell Sage Foundation and Princeton University Press, Princeton, 2005. Publicado con permiso de Russell Sage Foundation y Princeton University Press.

El capítulo 10 se publicó originalmente con el nombre "Economic Governance Institutions in a Global Political Economy: Implications for Developing Countries", UNCTAD X High-Level Round Table Bangkok, febrero de 2000. Publicado con permiso del autor.

El capítulo 11 se publicó originalmente con el nombre "Organizational Reform and the Expansion of the South Voice at the Fund", (con Martha Finnemore) *G-24 Discussion Paper Series* (no. 15, diciembre de 2001) [UNCTAD and Harvard University Center for International Development]. Publicado con el permiso del Harvard University Center for International Development y del autor.

El capítulo 12 se publicó originalmente con el nombre "The FTAA's Impact on Democratic Governance" (con Mark Barenberg), en Antoni Estevadeordal, Dani Rodrik, Alan M. Taylor y Andres Velasco (eds.), *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*, Harvard University Press, 2004. Publicado con permiso de Harvard University Press.

El capítulo 13 se publicó originalmente con el nombre "Looking for Agents of Urban Livability in a Globalized Political Economy", como capítulo introductorio al libro editado por el autor *Livable Cities? The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*, 2002, University of California Press. Publicado con permiso de University of California Press.

El capítulo 14 se publicó originalmente con el nombre "Counter-hegemonic Globalization: Transnational Social Movements in the Contemporary Global Political Economy", en Thomas Janoski, Alexander M. Hicks y Mildred Schwartz (eds.). *Handbook of Political Sociology*. Cambridge University Press, 2005. Publicado con permiso de Cambridge University Press.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

Instituciones públicas, movimientos sociales y aspiraciones al desarrollo	17
La estructura de este libro	18
El Estado como un hito persistente en la estrategia para el desarrollo	21
El desarrollo como cambio institucional	22
Hacia la transformación de las instituciones para la gobernanza global	23
Las contribuciones esenciales de las instituciones de oposición al desarrollo .	26
Continuidades	28
Un prejuicio a favor de la esperanza	30

PARTE I

El Estado en el Tercer Mundo: entre el desarrollo y la globalización

CAPÍTULO 1

Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo	35
El Estado como un nexo de intercambio	37
Perspectivas históricas sobre los Estados y los mercados	41
Un Estado predatorio: Zaire	45
Los Estados desarrollistas	47
Las dinámicas de los Estados desarrollistas	51
Un caso intermedio: Brasil	53
Conclusiones comparativas y programas políticos futuros	59

CAPÍTULO 2

La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales «weberianas» en el crecimiento económico (con James Rauch)	67
Los trabajos académicos recientes	69
La conexión entre estructuras burocráticas y crecimiento	73
Datos	76
Análisis	80
Discusión	88
Apéndice a. La escala de «weberianidad»	90
Apéndice b. Definiciones de variables y fuentes de datos	92
Apéndice c. Puntuaciones en la escala de weberianidad para 35 países en vías de desarrollo	93

CAPÍTULO 3.

El eclipse del Estado. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización.	97
La globalización y el papel del Estado	100
La nueva globalización	100
La ideología y los intereses presentes en el orden global	105
Nuevas perspectivas sobre el Estado	110
Nuevas perspectivas económicas	110
La sociedad civil y el Estado	114
El futuro de la estatalidad	119

CAPÍTULO 4.

Las empresas transnacionales y los Estados del Tercer Mundo: de la vieja a La nueva internacionalización.	131
Las cuestiones para los estados del Tercer Mundo	134
Los paradigmas cambiantes de la IED en el tercer mundo	139
La vieja internacionalización	140
La nueva internacionalización	144
La nueva internacionalización en un sector de «alta tecnología»: un estudio de caso ilustrativo	150
¿Lecciones para el futuro?	159

CAPÍTULO 5

La búsqueda del hibridismo como estrategia administrativa: la combinación de la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa.	165
El modelo básico del hibridismo	166

El menosprecio del valor de la capacidad burocrática	169
Los peligros de confiar excesivamente en las señales del mercado	173
Los retos de construir una «tercera pata» para el trípode	178
Conclusión: las dificultades y la promesa que encierran recapturar el hibridismo .	180

PARTE II

El «giro institucional»: desafíos y oportunidades para el Tercer Mundo

CAPÍTULO 6	
Los retos del «giro institucional»: nuevas oportunidades interdisciplinarias para la teoría del desarrollo	187
El giro institucional	188
<i>La nueva teoría del crecimiento</i>	190
<i>Las instituciones y las ideas</i>	193
<i>El enfoque de la capacidad</i>	195
Los desafíos del giro institucional	198
<i>Las ideas y la desigualdad</i>	198
<i>La inercia y el bloqueo como problemas para las instituciones para la gobernanza</i>	203
<i>Las posibilidades institucionales para ampliar las capacidades</i>	205
La construcción a partir del giro institucional	207

CAPÍTULO 7

El papel de las instituciones en el cambio económico (con Ha-Joon Chang)	217
La conceptualización de las causas y las consecuencias del cambio institucional: Tres visiones de las instituciones	222
<i>Creación y formación de las instituciones</i>	225
<i>Las aproximaciones basadas en la eficiencia</i>	226
El nivel óptimo de las instituciones	226
El reconocimiento de la dependencia del proceso previo	227
El reconocimiento del papel de la «cultura»	228
<i>Enfoques basados en el interés</i>	229
Economía política neoclásica	229
El enfoque basado en los intereses estructurados	230
Enfoque basado en los intereses estructurados culturalmente	231
El declive (y anterior ascenso) del Estado desarrollista: el caso coreano	233
<i>Introducción. ¿Por qué surge el Estado desarrollista?</i>	233
<i>El ascenso del Estado desarrollista coreano</i>	236
<i>El declive del Estado desarrollista</i>	238
<i>Consecuencias teóricas</i>	246

La construcción global de instituciones: la OMC como caso ilustrativo	249
Conclusión: hacia un enfoque institucionalista del cambio económico	263

CAPÍTULO 8

El desarrollo como cambio institucional: las desventajas del monocultivo institucional y el potencial de la deliberación.	275
El crecimiento guiado por las ideas y las instituciones	276
Monocultivo institucional	279
La deliberación y el desarrollo	284
El desarrollo deliberativo en la práctica: dos ejemplos	291
<i>Porto Alegre, Brasil</i>	291
<i>Kerala, India</i>	293
Implicaciones para el desarrollo deliberativo	294
Más allá del monocultivo institucional	297

CAPÍTULO 9

El Estado y la economía (con Fred Block)	307
Un marco conceptual diferente	308
<i>Tres áreas sustantivas</i>	313
Las sociedades en vías de desarrollo y transicionales	315
<i>Los casos «transicionales»</i>	319
<i>La política de la innovación institucional</i>	321
El Estado de bienestar	323
<i>Una explicación del desarrollo del Estado de bienestar</i>	325
<i>Las posibilidades de innovación institucional</i>	328
Las instituciones supranacionales y la gobernanza global	331
<i>Los Estados-nación y la gobernanza global</i>	332
<i>Las instituciones para la gobernanza global</i>	334
<i>Las tendencias compensatorias</i>	336
Conclusión	338

PARTE III

¿Cómo construir instituciones equitativas para el gobierno global?

CAPÍTULO 10

Las instituciones para la gobernanza económica en una economía política global: consecuencias para los países en vías de desarrollo ...	352
Introducción	353
La OMC como organización y entidad política	355

La gobernanza económica nacional y global, ¿es una relación de suma cero? ..	359
¿La OMC podría ser un foro para que los países en vías de desarrollo abordan las desigualdades crecientes entre el Primer Mundo y el Tercer Mundo?	362
¿La OMC podría convertirse en un foro para impulsar los «estándares laborales mínimos»?	366
Oportunidades y peligros de la expansión de la gobernanza global	370

CAPÍTULO 11

La reforma organizativa y la expansión de la voz del sur en el Fondo Monetario Internacional (con Martha Finnemore)	377
El contexto político de la globalización y la evolución del papel del Fondo ...	379
El problema de la gobernabilidad	387
Los paradigmas, el personal y la reforma organizativa	390
Algunas estrategias posibles de reforma organizativa	400
<i>Incrementar la voz de los Directores Ejecutivos de los países desarrollados</i> .	402
<i>Reequilibrar los recursos y obligaciones en los Departamentos Regionales</i> ..	405
<i>Valorar el contexto geográfico: la posibilidad de establecer oficinas auxiliares regionales</i>	405
<i>Valorar la experiencia: la relevancia del ingreso por contratación temporal de profesionales con experiencia</i>	407
<i>Subcontratar el «Proyecto de Diversificación»: dar un mayor apoyo a los investigadores de los países en vías de desarrollo</i>	412
Conclusiones	413

CAPÍTULO 12

El impacto del ALCA en la gobernanza democrática (con Mark Barenberg)	419
Introducción	419
¿Cuáles son las normas relativas a la gobernanza que probablemente se incluirán en el ALCA?	422
El modelo de gobernanza del TLCAN (y del futuro ALCA)	424
<i>Las normas sobre inversión del TLCAN</i>	425
Las protecciones sustantivas conferidas a los inversionistas extranjeros .	425
Los procedimientos para la resolución de controversias entre inversionistas y Estados	427
<i>El acuerdo suplementario laboral del TLCAN</i>	428
Las consecuencias del Capítulo 11 para la gobernanza democrática, la capacidad administrativa y el Estado de derecho	429

<i>El alcance de las normas de control del Capítulo 11</i>	430
<i>El contenido de los controles del Capítulo 11</i>	432
Las limitaciones a la normativa social y económica según el estándar del tratamiento nacional	432
La discreción limitada de los órganos legisladores bajo los estándares internacionales mínimos	434
La indemnización expansiva a los inversionistas por las expropiaciones indirectas efectuadas por la aprobación de nuevas normas	
<i>La reconfiguración del proceso de gobernanza realizada por el Capítulo 11 ..</i>	437
La reconfiguración del Estado de derecho y de las capacidades administrativas	437
La reconfiguración del federalismo	439
La nueva configuración de la gobernanza multilateral	441
<i>La importancia normativa del efecto sobre la gobernanza del Capítulo 11</i>	442
¿El ALCA podría hacer que la gobernanza fuera más democrática en el hemisferio?	445
Conclusión	451

PARTE IV

Las luchas por la justicia social en la economía política global: de lo local a lo transnacional.	457
--	-----

CAPÍTULO 13

A la búsqueda de agentes para la habitabilidad urbana en una economía política globalizada.	457
Contexto teórico	459
Mercados y habitabilidad urbana	460
La agencia en una economía política globalizada	463
<i>La inclusión de una dimensión medioambiental</i>	465
<i>La agencia y la acumulación en la economía política urbana</i>	467
Agentes de la habitabilidad urbana	471
<i>Las comunidades contra la máquina para el crecimiento</i>	472
<i>Intermediarios translocales: las ONG y los partidos políticos</i>	477
<i>Las múltiples funciones contradictorias del Estado</i>	478
Los agentes de la habitabilidad urbana como una ecología de los actores	481
Una compilación valiosa de ecologías políticas urbanas	483

CAPÍTULO 14

La globalización contrahegemónica: los movimientos sociales transnacionales en la economía política global contemporánea.	495
Globalización hegemónica frente a globalización contrahegemónica	497
Las nuevas bases organizativas de la globalización contrahegemónica	501
<i>Los trabajadores como movimiento social global</i>	504
<i>La construcción de un movimiento feminista sin fronteras</i>	510
<i>El movimiento medioambientalista global y local</i>	514
El potencial y las desventajas de la globalización contrahegemónica	518

INTRODUCCIÓN

Instituciones públicas, movimientos sociales y aspiraciones al desarrollo*

A mediados de 2005, Brasil continuaba su larga batalla contra las grandes empresas farmacéuticas multinacionales que controlan el suministro global de medicamentos. El problema era determinar qué cantidad de dinero le correspondía a las grandes empresas por las regalías* generadas por los medicamentos suministrados a los pacientes con SIDA en Brasil. La lucha se convirtió en un emblema del enfrentamiento actual entre las aspiraciones al desarrollo del Sur Global frente a las normas impuestas por el neoliberalismo global. La posición de Brasil era «nacionalista,» y pretendía reducir los cientos de millones de dólares que cada año salían del país y terminaban engordando las arcas de las empresas. La lucha era también un ejemplo de la «globalización contrahegemónica.» Brasil intentaba redefinir cuáles eran los términos para el acceso a los medicamentos esenciales bajo las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el éxito (o el fracaso) de su empresa tendría importantes consecuencias en todo el Sur Global. Ninguno de los capítulos de este volumen se ocupa de la política global acerca de los medicamentos contra el SIDA. Sin embargo, en nuestros días el enfrentamiento de Brasil con las compañías farmacéuticas es un buen ejemplo de cómo los campos institucionales que analizamos en los capítulos siguientes se entrecruzan para generar las dinámicas sociales, políticas y económicas del desarrollo contemporáneo.

El Estado brasileño, que el neoliberalismo global no margina en absoluto, es un agente dinámico cuyas acciones tienen consecuencias globales. Esa situación es completamente consistente con los argumentos que se presentan en las dos primeras partes de este volumen, que se ocupan fundamentalmente del papel del Estado en el desarrollo.

* Este volumen es en realidad un producto colectivo. Cuatro de los capítulos están escritos junto con otros autores. Sin los esfuerzos de Fred Block, Ha-Joon Chang, Martha Finnemore y James Rauch, el libro no existiría. Sus percepciones y conceptos son fundamentales, no sólo en los capítulos individuales de los que son coautores, sino también en la construcción de mi perspectiva general sobre estos temas. Me gustaría, sin embargo, agradecerles especialmente a César Rodríguez Garavito, de la Universidad de Los Andes (Bogotá, Colombia) su cuidadosa guía durante la redacción de la introducción y la elaboración de todo el volumen, y a Andrew Schrank (Universidad de Nuevo Mexico) su lectura atenta y provocadora del borrador previo.

* Regalía es un término jurídico del derecho de propiedad intelectual que significa el pago que se le debe hacer al titular de un derecho por usarlo. (N. del T.)

Los capítulos en la Parte III estudian las instituciones que se ocupan de la gobernanza económica global, partiendo de la idea de que las instituciones no actúan simplemente como restricciones a las estrategias nacionales de desarrollo, sino que también son lugares donde se ejerce resistencia al poder de los Estados y de las corporaciones transnacionales del Norte. La lucha de Brasil ilustra por qué la OMC, una institución arquetípica de la gobernanza global, debería contemplarse como un espacio esencial para la oposición.

Al mismo tiempo, el resultado del enfrentamiento con las empresas farmacéuticas transnacionales depende de más factores que de las políticas interestatales o de las relaciones entre Estados y multinacionales. Depende de que el Estado brasileño sea capaz de contar con el apoyo activo y de los movimientos sociales locales y de los activistas que luchan vociferante contra el SIDA. También depende, probablemente de una manera aun más esencial, de la eficacia de la lucha de los movimientos sociales por hacer de los medicamentos necesarios para salvar vidas un derecho que se anteponga al de obtener rentas monopolísticas, protegidas políticamente, de las multinacionales del Norte. La Parte IV de este volumen ofrece un marco analítico con el que estudiar cómo podrían cambiar los movimientos sociales la dinámica política del desarrollo contemporáneo.

LA ESTRUCTURA DE ESTE LIBRO

Los artículos reunidos en este volumen fueron escritos a lo largo de un periodo de quince años y el objeto central de mi trabajo ha cambiado sustancialmente durante esta década y media. Sin embargo, todos los artículos se ocupan, dentro del contexto de las limitaciones que impone el neoliberalismo global, de las estrategias institucionales necesarias para que puedan hacerse realidad las aspiraciones de aumentar el nivel de desarrollo. Los artículos se apoyan los unos en los otros para producir una perspectiva para el análisis del desarrollo y mostrar cómo se aplica esa perspectiva en un amplio conjunto de campos sustantivos de la realidad. La perspectiva del desarrollo que se refleja en esos artículos se basa en tres premisas básicas. Conviene hacerlas explícitas desde el comienzo.

La primera premisa es que la comprensión del desarrollo requiere un enfoque institucionalista. Lo que configura más intensamente son las instituciones, que se entenderán aquí como las «reglas del juego» definidas históricamente y construidas socialmente, que se reflejan en las normas y prácticas compartidas informalmente por las personas y que se confirman mediante las rutinas de interacción entre ellas. Obviamente, existen «variables» cuyos niveles sirven para predecir tasas de crecimiento y mejoras en el bienestar social, pero las divergencias existentes en las variables a lo largo del tiempo y en distintos lugares deben entenderse, ante todo, como

producto de los efectos institucionales. Las diferencias existentes entre contextos institucionales son las que están detrás de las diferencias en los niveles de inversión o en la incorporación del progreso tecnológico. El contexto institucional es igual de importante para determinar si un nivel dado de inversión o la adopción de una innovación producen realmente un aumento sostenido de la producción total o una mejora del bienestar.

Mi segunda premisa subyacente es que el centro del proceso de desarrollo lo constituye la tensión creativa entre instituciones de gobierno e instituciones de oposición. La importancia fundamental de las instituciones públicas, que proporcionan la maquinaria organizativa y legítimamente autorizada para la enunciación y la realización de las aspiraciones colectivas, se reconoce casi universalmente. Mi atención a la organización del Estado de naciones concretas y a las instituciones para la gobernanza global es un reflejo de mi participación en ese consenso.

Las ideologías, prácticas, redes y organizaciones que se generan gracias a los esfuerzos de los excluidos son igualmente importantes. Ello es cierto cuando los «excluidos» se definen globalmente como las naciones del Sur Global, pero también cuando se definen nacional o localmente como grupos que carecen de los recursos económicos y políticos necesarios para conseguir las aspiraciones legítimas que les permitan mejorar su bienestar. Las manifestaciones organizativas de los esfuerzos de los excluidos se plasman en una variedad de manifestaciones que van de los mecanismos que permiten la deliberación en la elaboración de fines colectivos hasta los movimientos sociales y las organizaciones de base comunitaria.

Cuando ambos lados de la ecuación institucional son robustos y vibrantes, la tensión creativa resultante empuja el desarrollo hacia delante. Cuando cualquiera de los dos lados se deteriora, el desarrollo tiene problemas. Sin una gobernanza capaz y coherente, la resistencia desde abajo no puede conseguir sus fines colectivos, y, a su vez, sin una continua aparición de retos desde abajo, el gobierno se hace inefectivo y predatorio.

Mi última y tercera premisa es que, con independencia de cual sea la definición de «globalización» que se escoja de entre la actual cacofonía, la globalización en ningún caso supera o invalida la importancia fundamental de los Estados y de las instituciones de oposición. Para que el desarrollo funcione de una manera progresista, la tensión creativa entre instituciones de gobierno y de oposición debe actuar entre los distintos niveles de la organización social, recorrer de lo local a lo global. La mayor relevancia de las redes y organizaciones que trascienden las fronteras nacionales no excluye la utilidad esencial permanente de las instituciones nacionales o subnacionales. Sólo hace que la dinámica de la oposición, al darse en varios niveles, sea algo más compleja.

A estas premisas subyacentes se les proporciona una variedad de expresiones concretas en cada una de las cuatro partes del volumen. La Parte I se concentra en el conjunto de instituciones públicas que siguen siendo el fundamento para la construcción del desarrollo, aun en la era de globalización, es decir, en la organización del Estado. La Parte II sitúa la discusión del Estado en un marco teórico más amplio. Los capítulos de la Parte II defienden que la mejor forma de comprender la clase de cambio a gran escala y largo plazo que constituye el «desarrollo» es una perspectiva institucional. Estos capítulos también amplían la exploración de las relaciones entre Estado y sociedad que comenzó en la Parte I.

La Parte III dirige la explicación hacia lo global. Comienzo con la hipótesis de que las instituciones para la gobernanza global efectiva son esenciales si el Sur desea ver cumplidas sus aspiraciones al desarrollo. Sin embargo, es evidente que las instituciones existentes para la gobernanza económica global son a un tiempo demasiado débiles, si se compara con el poder de los actores privados que dominan la economía política global, y demasiado sesgadas hacia los intereses de las empresas del Norte como para que puedan servir a los intereses del Sur. La conclusión obvia es que el Sur debe encontrar formas de transformar las instituciones existentes para la gobernanza global si quiere lograr realizar sus aspiraciones al desarrollo.

La Parte IV retoma la participación de la sociedad civil y amplía la discusión ofrecida en la Parte II cubriendo dos niveles diferentes de organización social. Los dos capítulos de esta sección no sólo complementan la atención al Estado con la que comienza el volumen, sino también la atención a lo nacional que caracteriza a la Parte I. El primer capítulo de la sección sugiere que las limitaciones impuestas a la política por la globalización neoliberal han hecho más importante la movilización local de la sociedad civil. El segundo capítulo presenta la cuestión obvia de que cuando las normas formuladas e impuestas globalmente (o regionalmente) interfieren crecientemente en la política y la economía locales, los movimientos sociales y las campañas «contrahegemónicas» deben organizarse tanto global como nacionalmente. El capítulo defiende que, como cualquier sistema de dominación, la globalización neoliberal ha creado también las oportunidades para el cambio y la transformación, generando las bases culturales y estructurales para la construcción de una «globalización contrahegemónica.»

Al final de esta introducción, tras discutir cada una de las partes del volumen con mayor detalle, volveré a reexaminar rápidamente la perspectiva general aquí señalada, destacando primero las continuidades que unen los enfoques de los capítulos individuales y defendiendo luego que uno de los fines centrales del trabajo contemporáneo sobre el desarrollo debería

ser mantener vivo el «prejuicio a favor de la esperanza» que Albert Hirschman considera tan importante.

EL ESTADO COMO UN HITO PERSISTENTE EN LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO

Pudiera ser que los Estados sean los depredadores despreciables que la teoría neoliberal dice que son, pero también tienen una participación esencial en todos los casos exitosos de desarrollo nacional. En cualquier teoría del desarrollo, es una tarea crucial comprender cuándo y cómo los Estados se convierten en depredadores y qué tipo de condiciones históricas permiten la aparición de los Estados desarrollistas. El capítulo 1 se ocupa parcialmente de esta cuestión. El capítulo 2 muestra, usando las usuales técnicas de análisis estadístico regresivo y comparativo entre países, los efectos positivos para el crecimiento que se asocian con los Estados desarrollistas.

El argumento básico en los dos capítulos es simple. La capacidad de los Estados de acelerar el crecimiento económico depende de la combinación de dos características estructurales. El componente interno esencial es la capacidad burocrática weberiana, cuyas bases son la contratación meritocrática, las carreras en el servicio público con recompensas predecibles y un espíritu interno de cuerpo. El complemento externo necesario de esa capacidad son los lazos estructurales fuertes con otros grupos importantes de la sociedad civil. Si la tarea es conseguir la industrialización, ello implica tener vínculos cuidadosamente organizados con las elites industriales. Ni la coherencia interna ni los vínculos externos producirán efectos positivos en el desarrollo por sí mismos a menos que el otro factor se encuentre también presente. Llamé a esa combinación «autonomía arraigada.»

Los dos siguientes capítulos de la Parte I estudian los efectos de la globalización en las actividades del Estado. El primero de esos capítulos se centra en atacar la idea de que el Estado se encuentra «eclipsado» por los cambios económicos estructurales que convencionalmente se entienden como sinónimos de la globalización. En lugar de ello, se propone una imagen más compleja y contradictoria. Las corporaciones globales necesitan más que nunca Estados poderosos y efectivos, como ilustra correctamente la dependencia de las compañías farmacéuticas de que se respete efectivamente su monopolio en la esfera internacional. Pero las estructuras estatales weberianos eficaces pueden usarse para obtener un diverso conjunto de fines. Cuando las instituciones para la deliberación democrática y la resistencia están moribundas, los objetivos de las elites dominan el Estado. La clase de Estado que necesitan las corporaciones transnacionales no se corresponde necesariamente con las capacidades que ayudarán a que se

cumplan las aspiraciones al desarrollo en el Sur. De hecho, la globalización neoliberal amenaza con eclipsar el Estado como agente para la protección social en el Sur.

El capítulo 4 estudia los efectos de la globalización desde un ángulo diferente. Una alianza para el desarrollo entre una estructura estatal sólida y las elites locales dependería del compromiso de las elites privadas por promover la acumulación local de capital. La globalización puede truncar un proyecto compartido de desarrollo al animar a las elites privadas locales a que dirijan su atención hacia las alianzas con las corporaciones transnacionales y las inversiones fuera de sus fronteras nacionales. Ese es, en el Sur, el reto de la «nueva internacionalización» en los programas políticos para el desarrollo.

El capítulo final de la Parte I retoma el argumento que se hizo en los capítulos anteriores y conecta entre sí los argumentos «centrados en el Estado» de esta sección y una mayor atención a la sociedad civil, que es lo que caracteriza los capítulos siguientes. Una vez más, el argumento básico es simple. Como en los capítulos anteriores, se destaca también la importancia de instituciones robustas construidas «de abajo hacia arriba,» pero defendiendo además que, sin perjuicio del apoyo retórico global a la democracia, la vitalidad de las instituciones que hacen las participación democrática posible es la parte que está en mayor peligro en el período político contemporáneo. Ambas ideas se contrastan con la preocupación que tiene la teoría neoliberal con la función de las señales del mercado, que opera a expensas de las otras dos propuestas, produciendo desequilibrio e ineficacia.

EL DESARROLLO COMO CAMBIO INSTITUCIONAL

Los capítulos de la Parte II pretenden realizar un estudio más extenso del cambio institucional y del desarrollo, ocupándose del Estado, pero yendo más allá de él para concentrarse en las instituciones para la gobernanza global y en las organizaciones de la sociedad civil. El objetivo compartido de estos capítulos es ver cómo el análisis institucional ha llegado a dominar la teoría del desarrollo contemporánea, sin excluir la economía, la cual parecía haber abandonado durante décadas la perspectiva institucional.

Aunque estos capítulos aplauden el «giro institucional» adoptado por la economía contemporánea del desarrollo, son críticos con respecto a algunas de las versiones del análisis institucional. A menos que los «derechos de propiedad» se definan de una manera excepcionalmente amplia y flexible, hablar de ellos como el prerrequisito institucional para el crecimiento es, obviamente, inconsistente con las premisas subyacentes que dan pie a este volumen. Aún peor es asumir que la distribución y la definición prevalentes de los derechos de propiedad deben ser la distribución y la defini-

ción más eficientes. Como ilustra el caso de las empresas farmacéuticas, el capitalismo moderno no es más inmune a los derechos de propiedad, políticamente impuestos y perjudiciales para el desarrollo, de lo que lo eran las antiguas sociedades agrarias. Consecuentemente, las instituciones políticas que sean capaces de limitar el poder de las elites defensoras de intereses creados y económicamente anacrónicos continúan siendo tan importantes como los mismos derechos de propiedad.

Además de reiterar las consecuencias que tiene el giro institucional para el análisis del papel del Estado y defender versiones más complejas del análisis institucional que superen los derechos de propiedad tradicionales, los capítulos de la Parte II se ocupan de dos temas relevantes. Analizan el impacto presente y potencial que tienen las instituciones para la gobernanza global en el desarrollo y estudian la repercusión de las diferentes estrategias disponibles para organizar y dar mayor poder a la sociedad civil. Puesto que estos dos temas centrales se desarrollan más extensamente en las dos partes siguientes del volumen, lo lógico es considerarlos como parte de la discusión de las Partes III y IV.

HACIA LA TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PARA LA GOBERNANZA GLOBAL

El Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMC y el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) son los temas concretos de los capítulos de la Parte III. Por un lado, estos capítulos subrayan el carácter antidemocrático de estas organizaciones y las perversas consecuencias que se derivan de sus estructuras de gobierno internas, muy antidemocráticas, para la elaboración de políticas. Estos capítulos también intentan explorar el valor potencial de estas instituciones como fuentes de una gobernanza global que se necesita urgentemente. Teniendo en cuenta en la esfera global el poder opaco y no responsable ante la sociedad de las corporaciones privadas y la debilidad de las instituciones globales contemporáneas, merece la pena pensar en la manera de transformar esas instituciones.

Para caracterizar los resultados políticos perversos que emergen de la gobernanza global actual, estos capítulos se basan en el concepto de «monocultivo institucional», que aparece por primera vez en el capítulo 8 de la Parte II. Por «monocultivo institucional» entiendo la tendencia que muestran las instituciones para la gobernanza global a constituir estructuras institucionales formales en el Sur Global y en los países transicionales a partir de versiones idealizadas de las instituciones que supuestamente funcionan bien en el Norte hoy en día.

Las políticas de monocultivo institucional ignoran la manera en que funcionan las instituciones reales. El funcionamiento de las instituciones

formales es siempre dependiente de la relación que tengan con las normas y redes sociales informales en las que se encuentran incorporadas. A su vez, estas normas y redes informales no pueden separarse fácilmente de las experiencias culturales e históricas de las que surgen. El monocultivo institucional, al intentar cambiar las instituciones formales como si no tuvieran conexión con las expectativas culturales y las normas informales producto de la historia, es probable que se traduzca en cambios superficiales, que enmascaren la ausencia de un cambio real, o que genere efectos perversos no previstos. Las instituciones pueden cambiarse, a veces de manera radical, pero usar patrones diseñados exógenamente para reconstruir normas formales e instituciones públicas, sin considerar cuidadosamente el entorno institucional más general, es más probable que conduzca al desastre que al desarrollo. La transformación de Rusia durante los años noventa, impulsada por los expertos del Banco Mundial y el FMI, es el ejemplo más famoso de lo que acabamos de decir.

Un tema más general relacionado con el papel de las instituciones para la gobernanza global que se presenta en el capítulo 7 es que sin contrapartes nacionales capaces las instituciones para la gobernanza global no pueden hacer cumplir normas globales. El capítulo 7 usa la crisis financiera del Asia del Este de 1997-1998 para presentar ese tema. El FMI parece haber insistido en la liberalización de los mercados sin considerar el papel crucial de la capacidad de regulación nacional para prevenir que la apertura no se convirtiera en una invitación a la especulación y la fragilidad financiera. Esto es, naturalmente, un ejemplo también del monocultivo institucional: se fuerza un aspecto específico de la estructura institucional nacional para que se adapte a la supuesta «mejor práctica» de los países ricos del Norte, sin considerar el resto del contexto institucional.

Estos capítulos, si bien es cierto que reconocen los efectos perversos de las instituciones para la gobernanza global de la economía y de las normas económicas globales que en ellas se promueven, también se ocupan fundamentalmente de las posibilidades reales de transformar a largo plazo la manera en que estas instituciones actúan y, en un contexto temporal más inmediato, de cómo encontrar formas para usarlas como instrumentos que promuevan el programa desarrollista del Sur.

Así, en lugar de condenar simplemente a la OMC por ser una fuente de las restricciones opresivas para las estrategias favorables al desarrollo en el Sur, el capítulo 10 analiza las dos caras del potencial positivo de la OMC. Primero, se observa que las reglas de la OMC, extraña y formalmente democráticas, la hacen un escenario más prometedor para la oposición de las naciones del Sur Global que las organizaciones de Bretton Woods, donde el voto es ponderado y EE.UU. cuenta con derechos de veto legalmente reconocidos. El carácter de las reglas de la OMC, hoy contrarias al desarro-

llo, será difícil de mantener si las naciones del Sur Global consiguen elaborar un programa de acción política compartido y actúan colectivamente, como se demostró en Cancún. El capítulo, en su análisis de la OMC y de los estándares laborales, apunta la posibilidad de que las normas globales puedan usarse para reconstruir los desequilibrios de poder locales de maneras positivas. En los países pobres, los excluidos enfrentan una opresión violenta de manos de las elites locales y carecen del poder político o de la influencia política necesaria para defenderse eficazmente ellos mismos. No puede ignorarse la posibilidad de usar reglas globales para equilibrar los campos locales de juego de la política.

El capítulo 11 estudia el Fondo Monetario Internacional (FMI) y realiza unas propuestas de reforma más modestas, consistentes con el desproporcionado poder de los EE.UU. en esa institución y la necesidad consiguiente de «escapar del radar» de la oposición de ese país. La propuesta que presenta es que incluso cambios muy modestos en la plantilla de personal y en las formas de contratación podrían ayudar a aliviar la hegemonía del «monocultivo institucional» en la elaboración de políticas. El capítulo 12, que examina el impacto potencial del ALCA, desarrolla esa premisa básica de otra manera. Una vez más el argumento es que la negociación multilateral colectiva es más probable que produzca resultados benévolos que la negociación individual con un superpoder. Es en beneficio del Sur el mantener negociaciones comerciales colectivas, como también es en beneficio del Sur trabajar en instituciones para la gobernanza global que respondan públicamente por sus actos frente a los ciudadanos.

El capítulo 12 estudia el ALCA considerándolo primordialmente una clase distinta de institución para la gobernanza global, en la cual lo relevante son las normas legales y la estructura organizativa que la acompaña queda en un segundo plano. Este capítulo se centra primero en la disyunción entre el discurso político público y las consecuencias institucionales reales de los acuerdos. El discurso político público pretende decirnos que esos acuerdos tratan del flujo de bienes, del «libre comercio.» En realidad, el efecto más poderoso de esos acuerdos es alterar el equilibrio del poder jurídico, que pasa de las autoridades públicas a los inversores empresariales privados. El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN, o NAFTA por sus siglas en inglés) les da a los inversores derechos legales e instituciones para hacerlos cumplir que anulan las leyes locales (estadounidenses, canadienses o mexicanas, según el caso). Su efecto institucional a largo plazo es recortar considerablemente la capacidad de las instituciones democráticas de regular el comportamiento del capital privado.

El análisis del capítulo 12 sobre el ALCA retoma la cuestión de los derechos de los trabajadores, pero desde una perspectiva diferente a la que se ofreció en el capítulo 10. Se defiende que aun si los estándares globales (o

regionales) llegan a incrementar el poder de negociación de los trabajadores, cualesquiera reglas que se impongan exógenamente y que carezcan de disposiciones que permitan el debate democrático serían políticamente defectuosas. Para solucionar este problema, el capítulo sugiere que el acuerdo podría partir de los acuerdos incipientes favorables a los trabajadores que se recogen en el ALCAN y añadirles un conjunto «musculoso» de instituciones, en las que se combinen disposiciones que permitan exigir el cumplimiento judicial y un cuerpo regional representativo donde las distintas partes involucradas deliberen democráticamente y puedan encargarse de vigilar el cumplimiento efectivo las normas. El punto esencial es que los acuerdos económicos regionales pueden ofrecer innovaciones institucionales que mejoren la democracia, en lugar de recortarla.

LAS CONTRIBUCIONES ESENCIALES DE LAS INSTITUCIONES DE OPOSICIÓN AL DESARROLLO

La Parte IV completan la línea argumentativa que se comenzó a desarrollar en las Partes II y III. A lo largo de las Partes II y III, se ha ido aumentando el rango estudiado de aspiraciones al desarrollo. En la Parte I, la acumulación local de capital, la transformación industrial y el crecimiento económico fueron los fines privilegiados por el desarrollo. Aunque en esos capítulos no se consideró que el crecimiento fuera suficiente para conseguir un bienestar humano de mayor calidad para los ciudadanos comunes, en esa parte del texto se recalcó que el crecimiento es una precondition para conseguir una mejora en el bienestar. En las Partes II y II, al crecimiento y a la transformación industrial se le unió la preocupación por la expansión de los derechos democráticos y por asegurar un mejor bienestar para los ciudadanos ordinarios. En la Parte IV, el énfasis se dirige a la capacidad que tienen los ciudadanos ordinarios de reconducir las trayectorias de la acumulación local (y las iniciativas estatales que la apoyan) hacia caminos que puedan expandir más las capacidades para el bienestar y realmente puedan mejorarlo.

Ese recorrido comenzó en la discusión del capítulo 8 sobre la evolución del cambio institucional, que recordaba el punto de vista de Sen sobre el desarrollo como «expansión de las “capacidades” de las personas para llevar la clase de vida que valoran y que tienen motivos para valorar». Obviamente, *ceteris paribus*, la acumulación de capital aumenta los ingresos, pero rara vez las otras cosas permanecen igual. Si suben los ingresos y el costo que se paga es una mayor desigualdad, un suministro inadecuado de bienes públicos y una protección social reducida contra las vicisitudes de la enfermedad, la vejez y los cambios bruscos en la economía, entonces la acumulación de capital puede apartar a las personas de la clase de vida que

tienen buenas razones para valorar, en lugar de llevarlas más cerca de ella.

A medida que los movimientos sociales y las organizaciones de base comunitaria se colocan en un primer plano, las elites industriales, que compartían el protagonismo en la Parte I, pasan a un segundo plano. Pueden incluso aparecer en los nuevos programas políticos como los adversarios. También cambia la forma en la cual se conceptualiza el Estado. La Parte I gira en torno a la coherencia de la estructura del Estado, en el que los organismos administrativos más importantes para la transformación industrial se ven como «organismos guía» para el éxito del desarrollo. La Parte IV, y en especial el capítulo 13, se concentran más en diferencias la estructura organizativa del Estado y en la posibilidad de que los movimientos sociales encuentren aliados en los organismos administrativos estatales cuya misión sea explícitamente ocuparse de las cuestiones medioambientales y de bienestar económico. Si lo vemos a través de esa lente, los organismos administrativos de planeación encargados del crecimiento industrial pueden llegar a convertirse en el enemigo de las aspiraciones al desarrollo definidas con amplitud.

La Parte IV cambia también el carácter de la resistencia de otra forma importante. En la Parte I, la resistencia se define principalmente en términos de actores con alianzas nacionales que se enfrentan al poder y a los intereses de las elites globales. Al llegar a la Parte IV, la resistencia se manifiesta en varios niveles. Las luchas urbanas locales ayudan a establecer los términos de los debates políticos nacionales sobre el desarrollo. La puesta en marcha de políticas nacionales depende a su vez de la construcción de alianzas globales y de aprender cómo convertir en campos de oposición las instituciones para la gobernanza global.

El capítulo 13, sobre la política de la habitabilidad urbana, mira las distintas «ecologías de los actores» que han permitido a las ciudades combinar los medios de vida de los ciudadanos ordinarios con la sostenibilidad medioambiental, argumentando que ningún conjunto aislado de actores sociales tiene fuerza suficiente para impulsar el cambio y que sólo cuando diferentes clases de actores forjan estrategias comunes se hace posible una mayor habitabilidad. Se consideran tres clases distintas de actores: las comunidades locales, las ONG y los organismos públicos locales. Cada uno de esos actores tiene un conjunto de limitaciones y debilidades, pero si operan en sinergia pueden dotarse de una capacidad sorprendente para realizar proyectos colectivos.

Finalmente, el capítulo 14 explora las posibilidades de las sinergias y alianzas entre movimientos sociales que cubran varios espacios de oposición, de lo local a lo global. Comienza con la tesis de que el neoliberalismo global abre nuevas oportunidades que, de hecho, ya se están usando. Por

ejemplo, a diferencia de lo que nos dice la sabiduría convencional pesimista, se defiende que las organizaciones corporativas transnacionales son fuentes prometedoras que pueden usarse estratégicamente para la construcción de nuevos tipos de solidaridad obrera entre Norte y Sur. La trayectoria del desarrollo durante la globalización neoliberal ha destacado también la importancia de las alianzas entre movimientos sociales en un trasfondo político. El capítulo subraya, por ejemplo, la forma en la cual el desarrollo neoliberal, al incorporar a las mujeres dentro de la fuerza laboral y recortar la oferta de servicios básicos a las comunidades, hace mucho más difícil negar la lógica que tendría construir un movimiento obrero global que se ocupase simultáneamente de las cuestiones «comunitarias» y las «laborales» y que se condujera por las mujeres, cuyos movimientos siempre han defendido la necesidad de conectar la resistencia que se ejerce en las distintas esferas sociales.

Mientras que el objeto principal del capítulo son los movimientos sociales globales, el capítulo 14 también aclara que estos movimientos deben estar firmemente asentados en la resistencia local, como la que se describe en el capítulo 13, si quieren tener peso político. Además, el Estado continúa siendo un actor crucial en este análisis, como también lo fue en los análisis de la política global de la Parte III. Pero, como en la Parte III, no se asume automáticamente que los Estados sean los agentes de las aspiraciones al desarrollo de los ciudadanos ordinarios del Sur. A veces, como en el caso de la lucha del Estado brasileño por conseguir el acceso a las drogas para curar el SIDA, puede ser así. Pero en otros casos, los tecnócratas de los Ministerios de Comercio pueden carecer en la realidad de sensibilidad frente a los elementos antidemocráticos de acuerdos comerciales como el ALCAN, trabajen en México, EE.UU. o El Salvador. De la misma manera que las comunidades locales son esenciales para despertar la atención de los organismos públicos locales acerca de los aspectos cotidianos de la habitabilidad en el nivel local, sólo una «ecología de los actores» que incluya a los movimientos sociales puede garantizar un cambio hacia la realización de las aspiraciones al desarrollo a nivel global.

CONTINUIDADES

A pesar de las diferencias en énfasis, existen continuidades esenciales que conectan la Parte IV con las discusiones anteriores sobre la capacidad del Estado y el crecimiento de la Parte I. Ya sean los objetivos la industrialización, la habitabilidad o los derechos laborales, las estructuras políticas requeridas para conseguirlos comparten puntos comunes vitales. Primero, depende de las comunidades y de los movimientos sociales (y, más en general, de la sociedad civil) el poder tener instituciones públicas competentes como contraparte. Se trate de las compañías municipales de gestión del

agua o de las instituciones globales que deberían prevenir las crisis financieras, tener instituciones públicas capaces y políticamente responsables ante la sociedad es el *sine qua non* para asegurar la oferta de bienes colectivos, que a su vez es el elemento primordial para satisfacer las aspiraciones al desarrollo de la mayoría.

El segundo puente que conecta la Parte IV con los capítulos anteriores es la importancia de construir alianzas incluyentes entre los grupos que componen la sociedad civil. Incluso en la Parte I, cuando los principales actores sociales involucrados eran las elites industriales, era crucial evitar un enfoque reducido, basado en la búsqueda individual de rentas de los funcionarios públicos, e inculcar, por otro lado, una visión compartida de un proyecto transformador que trascendiese los intereses de empresas específicas. Para los movimientos sociales la cuestión es más crucial y más complicada. Deben crear la percepción de que existe una «ecología de intereses» que permita a los diferentes grupos comprender sus intereses comunes y las posibles sinergias entre intereses aparentemente diferenciados, sin caer por ello en un falso universalismo que suprima las diferencias genuinas entre ellos. A pesar de todo, construir alianzas incluyentes en la búsqueda de proyectos comunes sigue siendo clave para el éxito.

Algunos pueden considerar que es aún prematuro alejarse de mi énfasis inicial en la transformación industrial como el instrumento esencial para el desarrollo. Pueden argumentar que es un error distraer la atención de la importancia fundamental que tiene la industrialización local. No estoy de acuerdo, aunque también defendería que las críticas retrospectivas actuales al «proyecto de desarrollo» de mediados del siglo XX, centrado en la industrialización, se arriesgarían perder un retoño valioso en sus esfuerzos por deshacerse de lo irrelevante. Los esfuerzos por mover el Sur Global en la dirección de un desarrollo con mayor capacidad propia dependerán del refuerzo selectivo de la capacidad construida bajo el viejo proyecto de desarrollo, en los casos en los que fue exitoso, y de los esfuerzos por replicarlo, al menos parcialmente, cuando no lo fue. Se debería construir sobre los cimientos existentes, no abandonarlos.

Hay, en breve, continuidades importantes entre el viejo proyecto de desarrollo y programa para el desarrollo centrado en el desarrollo de capacidades propias. Sin embargo, los beneficios potenciales de las estrategias de industrialización tradicionales deben valorarse todavía prudentemente en el contexto de los nuevos modelos de crecimiento económico, dentro de los cuales la creación y el control de activos intangibles (basados en gran medida en la información) son cada vez más determinantes. En ese mismo sentido, el valorar los éxitos del viejo proyecto de desarrollo no debería ser una excusa para ignorar el conjunto creciente de bienes y servicios colectivos fundamentales cuyo suministro parece no estar garantizado por el creci-

miento de la producción industrial. Expandir y transformar nuestra visión de la dinámica del desarrollo es la única forma de dar continuidad a una perspectiva positiva de las posibilidades futuras, lo cual fue una característica esencial del viejo proyecto del desarrollo

UN PREJUICIO A FAVOR DE LA ESPERANZA

La construcción de instituciones públicas capaces y de alianzas sociales más incluyentes es una empresa incierta y aturdidora. Explicar las razones por las cuales se puede dudar de la posibilidad de lograr las aspiraciones al desarrollo es más fácil que descubrir los puntos de apoyo que faciliten un cambio progresivo y que determinen los puntos de partida posibles para la innovación institucional. Es esencial, naturalmente, darse cuenta de las restricciones estructurales y de las direcciones potenciales negativas, pero este volumen se ha centrado incansablemente en intentar descubrir nuevas bases para ver las posibilidades positivas.

Albert Hirschman ha tenido una profunda influencia intelectual en la teoría del desarrollo, especialmente entre aquellos que trabajan sobre Latinoamérica. Hirschman no es sólo uno de los pioneros más brillantes del «enfoque institucional,» sino también un maestro explicando las posibilidades del cambio progresista. Sin la pretensión de ser capaces de replicar su habilidad analítica o su extraordinaria perspicacia, este volumen ha intentado explorar las contradicciones contemporáneas del desarrollo de una manera que fuera fiel a la insistencia de Hirschman de que hay tener un «prejuicio a favor de la esperanza.»

Hirschman mantuvo este «prejuicio a favor de la esperanza» (véase capítulo 13) a la vista de una realidad empírica que la mayoría hubiera considerado como una base legítima para el pesimismo. El crecimiento y la democracia estuvieron ambos claramente bajo amenaza en Latinoamérica durante la mayor parte del periodo en el que realizó su trabajo, y las estrategias para el desarrollo basadas en la industrialización, que parecieron ser una promesa tan grande en los cincuenta y comienzos de los sesenta, se deshacían por entonces. Hoy las razones para abandonar el optimismo son otras, pero igual de fuertes. La democracia formal ha regresado a la mayoría de los países en Latinoamérica, pero ni las elites egoístas que se interpusieron en el camino hacia el desarrollo en los días de Hirschman, ni las estructuras políticas anacrónicas que mantuvieron esas elites en el poder, se han erradicado. Las tendencias recientes a nivel global son más preocupantes aún.

Los Estados Unidos, cuyo poder ha sido un problema para Latinoamérica en los últimos 150 años, se ha convertido en un problema para el sistema global en su conjunto. Su poder económico y militar desproporcionado,

combinado con un desprecio casi total por los bienes colectivos globales, lo convierten en un peligroso «caudillo brutal.» Tanto si el fin es limitar el caos potencial del calentamiento global mediante la reducción de las emisiones de carbono o la protección de los derechos humanos globales apoyando un tribunal mundial, los EE.UU. se oponen tercamente. Lo que la administración actual de EE.UU. apoya es una variedad del capitalismo global contraria al desarrollo. La innovación y el cambio se han estancado, especialmente en el Sur Global, con el propósito de preservar los intereses creados de las corporaciones que proporcionan el apoyo financiero que la clase política dominante actualmente en los EE.UU. necesita para ganar las elecciones. Los esfuerzos por mantener la protección social están proscritos o se castigan en nombre de la «eficiencia» o de la «responsabilidad fiscal.» El resultado es un mundo que, con algunas excepciones, casi todas ellas en países con la suficiente independencia política como para aislarse de las reglas globales que EE.UU. intenta imponer (p.ej., China), es un fracaso para los ciudadanos comunes del Sur Global.

Al mismo tiempo, la arrogancia cultural y política de EE.UU, combinada con las inseguridades humillantes que acompañan a los fracasos del neoliberalismo global en sus planes de desarrollo, han generado su complemento natural en un movimiento global despiadado que rechaza construir una base material para la expansión de las capacidades humanas y se inclina por un regreso a los «valores tradicionales», que se presume que compensan de alguna forma la desaparición de un futuro material seguro y prometedor. La combinación explosiva de un caudillo brutal y de una oposición despiadada y global contra el desarrollo amenaza con producir una crisis global de una magnitud incluso mayor que la que arrojó al mundo en el caos durante la primera mitad del siglo XX. La convicción de Karl Polanyi de que dos Guerras Mundiales, conectadas por una depresión mundial, deberían haberle enseñado a los líderes mundiales una lección que nunca olvidarían parece haber subestimado la cortedad de miras que trae el excesivo poder.

Así que, ¿por qué situar las posibilidades para la gente normal de expandir sus capacidades y de vivir la vida que valoran por buenas razones en una resistencia en varios niveles y en la interacción sinérgica de las instituciones públicas con los movimientos sociales? ¿Por qué no dedicar nuestras energías intelectuales a diseccionar los peligros «claros y presentes» que amenazan a la comunidad global? La razón más sencilla es que ignorar las posibilidades positivas emergentes distorsiona la realidad empírica tan nocivamente como rechazar la plausibilidad de las direcciones negativas que esa realidad pueda tomar. El análisis cuidadoso de los movimientos sociales, de los procesos políticos y de las innovaciones institucionales asociadas con el cambio progresista contemporáneo debe ser parte de cual-

quier imagen intelectualmente equilibrada de las posibilidades futuras. También hace más sencillo imaginarse nuevas maneras de progresar. No se puede permitir que el tener un prejuicio a favor de la esperanza degenera en un utopismo vacío, pero ese prejuicio, utilizado cuidadosamente y con desapego, es una herramienta útil para los analistas y para aquellos que deben trabajar inmersos en esas realidades.