

# **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 \*

La teoría del desarrollo se encuentra preparada para abordar nuevos desafíos. El análisis económico del desarrollo ha dado un «giro institucional». La finalidad de este capítulo es establecer cuáles son las oportunidades y los retos que presenta el giro institucional. El argumento comienza por desalojar el «fundamentalismo del capital» del centro teórico de la economía del desarrollo. Luego se discutirá el giro institucional. Aunque dicho giro se presenta en numerosas formas, se analizarán sólo unas pocas<sup>1</sup>. La «nueva teoría del crecimiento», cuyas consecuencias han sido las menos explotadas eficazmente por los no economistas, recibirá una atención especial. Se estudiará también el «enfoque de la capacidad» de Sen, que a pesar de sus enunciados cuidadosamente medidos, puede argumentarse que es la versión más radical del giro institucional. El enfoque institucional histórico de North se usará como puente entre ambas teorías. Por último, se lanza un desafío a los institucionalistas que trabajan en otras ciencias sociales para que se hagan presentes en este debate y contribuyan a la solución de los nuevos rompecabezas que plantea el giro institucional desde la economía.

Las cuestiones planteadas por el giro institucional son teóricas, pero tienen implicaciones para el mundo de la política y las políticas públicas<sup>2</sup>. Las teorías que se basaron en la acumulación de capital tuvieron la virtud de dotar de consistencia a las relaciones entre los intereses institucionales establecidos y los requisitos que exigía el desarrollo económico. Los nuevos enfoques debilitan esta placentera correspondencia. Si pueden resolverse las contradicciones entre los intereses institucionales existentes y

---

\* Este capítulo se ha beneficiado de la lectura y los comentarios cuidadosos de los editores, Fred Block, Marion Fourcade-Gourinchas, Nathan Newman y Anna Wetterberg. Sus deficiencias y errores siguen siendo completamente míos.

<sup>1</sup> Entre las corrientes importantes del pensamiento institucionalista que han sido ignoradas se encuentran los enfoques organizativos y de la información (por ejemplo, Stiglitz) y los enfoques basados en los costos de transacción (por ejemplo, Williamson). También se ha ignorado la variedad de enfoques alternativos que han sido importantes fuentes de ideas durante un largo tiempo, pero que nunca tuvieron suficiente éxito dentro de la disciplina de la Economía como para producir un «giro» de la economía en su conjunto, entre los cuales se destacan obviamente los enfoques marxistas, feministas y ecológicos.

<sup>2</sup> Para un mayor análisis de algunas de las implicaciones para la política y las políticas de la gobernanza, véase Evans (2003) y Evans (2005).

los fines desarrollistas, ello sólo ocurrirá a través de un enfoque más complejo de la política del cambio institucional, que deberá conectar el poder y la cultura, y prestar atención especial a las cuestiones distributivas. Este capítulo no pretende ofrecer esa clase de soluciones. Se conforma con señalar el grado en el cual han cambiado las fronteras de la teoría del desarrollo desplazándose hacia un terreno teórico nuevo e inevitablemente interdisciplinario.

## EL GIRO INSTITUCIONAL

El «fundamentalismo del capital» asumió que solucionar el problema del subdesarrollo era principalmente ocuparse de aumentar las reservas de capital de los países pobres<sup>3</sup>. Era una perspectiva que tenía intuitivamente un fuerte atractivo. Desde el punto de vista de los países pobres, también se prestaba por sí misma a realizar proyecciones optimistas acerca del crecimiento futuro. Los países pobres se harían más ricos si podían incrementar su ahorro doméstico, que se transformaría luego en inversiones, produciendo una expansión proporcional de los ingresos futuros. Si los índices de ahorro doméstico no se podían incrementar, la financiación extranjera podía cubrir ese vacío. Los países ricos deberían verse afectados por los rendimientos decrecientes del capital, por lo que el capital debería desplazarse de aquellos lugares en los que era relativamente abundante, y donde, por tanto, se obtenía una rentabilidad menor (los países ricos), hacia aquellos lugares donde al ser relativamente escaso podía obtener rendimientos superiores (los países pobres). Llegar a «alcanzar el nivel socioeconómico de los ricos» se convertía así en una expectativa razonable.

Desgraciadamente, el fundamentalismo del capital no funcionó, ni teórica ni empíricamente. Hace casi cincuenta años, Robert Solow (1957) señaló que el fundamentalismo del capital, ni tenía sentido teórico, ni permitía explicar la trayectoria a largo plazo del crecimiento estadounidense. Teniendo en cuenta que el capital, especialmente el capital físico, está sujeto a tasas de retorno decrecientes, el aumento de las reservas de capital no puede explicar el tipo de crecimiento a largo plazo experimentado por Estados Unidos<sup>4</sup>. Confiar en los aumentos de las reservas de capital para solucionar los problemas del desarrollo tampoco funcionó muy bien en el Sur. El capital tiende a desplazarse de un país rico a otro país rico, y no de un país rico a uno pobre. Las instituciones internacionales, que intentan compensar esa situación con préstamos y subsidios, descubren para su frustración que más capital no produce frecuentemente un mayor bienestar social.

<sup>3</sup> Véase King y Levine (1994); Easterly (2001a, Capítulo 3).

<sup>4</sup> Véase Easterly (2001a, 47-53) para un buen resumen de lo que llaman la «sorpresa de Solow».

Las visiones de la acumulación de capital como «píldora mágica» perduran, a pesar de todo, incluso en los debates académicos<sup>5</sup>. Sin embargo, el consenso ha llevado a destronar al capital como píldora mágica<sup>6</sup>. Hoy, la mayoría estarían de acuerdo con Hoff y Stiglitz (2001, 428, 389) en que «la insuficiencia de capital debe considerarse un síntoma, y no una causa, del subdesarrollo».

Hoff y Stiglitz (2001, 389) resumen el impacto de lo que ellos llaman «la economía moderna» en el estudio del desarrollo con una simple afirmación: «El desarrollo no puede verse ya principalmente como un proceso de acumulación de capital, sino que debe verse como un proceso de cambio organizativo». Ésta es una de las formas de hacer ondear la bandera del giro institucional, pero no captura totalmente el alcance del cambio. Además de las organizaciones, también están involucradas la cultura y las normas. El papel del poder en la configuración de las estructuras organizativas y la cultura es esencial.

Existe una multitud de «institucionalismos» que definen diversamente qué son las «instituciones»<sup>7</sup>. En estas páginas sólo podemos estudiar un pequeño subgrupo de la totalidad de esas variedades<sup>8</sup>. Lo que es esencial en ese argumento es desplazar el centro de atención hacia las instituciones, lo que introduce una gama de nuevas consideraciones en el análisis del desa-

---

<sup>5</sup> Entre los distintos esfuerzos por defender la idea de que la acumulación de capital es la clave para el crecimiento, véase Jorgenson et al. (1987), DeLong y Summers (1993), Kim y Lau (1994; 1995) y Young (1995).

<sup>6</sup> King y Levine (1994, 286) concluyen que «...existe poco apoyo para la visión de que el fundamentalismo del capital debería guiar nuestra agenda de investigación y nuestro Consejo sobre políticas públicas... las diferencias internacionales en capital per cápita explican muy poco las diferencias en producción por persona entre países; y el crecimiento de la reserva de capital explica poco el crecimiento en la producción entre países. Es más, mientras que la proporción de inversiones en relación con el producto interior bruto se encuentra asociada sólida y robustamente con el crecimiento económico, existen pocas razones para creer que ello constituya una prueba de que aumentar la inversión produzca un crecimiento más rápido. De hecho, los resultados recientes indican lo opuesto. El crecimiento económico es el que causa la inversión y el ahorro, y no a la inversa». Blomstrom, Lipsey y Zejan (1996) concluyen que «pruebas formales e informales que usaron sólo ratios de inversión fija como variables independientes proporcionan pruebas de que el crecimiento económico antecede a la formación de capital, pero no existe ninguna prueba de que la formación de capital aumente el crecimiento económico. Por tanto, la causalidad parece moverse en una única dirección, del crecimiento económico hacia la formación de capital». Barro (1997) está de acuerdo, al igual que Lin y Lee (1999). La interpretación de Easterly (2001a, 40) de esas pruebas es que el aumento de la acumulación de capital no es ni necesario, ni suficiente, para explicar las altas tasas de crecimiento. Hoff y Stiglitz (2001, 428) defienden que las pruebas sugieren que «una escasez de capital parece ser un síntoma, y no una causa, del subdesarrollo». Véase Meier y Rauch (2000, Capítulo 3).

<sup>7</sup> Chang y Evans (2001, 1) ofrecen la siguiente definición genérica: «Las instituciones son modelos sistemáticos de expectativas compartidas, presunciones dadas por hecho, normas aceptadas y rutinas de interacción que tienen fuertes efectos en la configuración de las motivaciones y el comportamiento de conjuntos de actores sociales interconectados».

<sup>8</sup> Para un estudio general y algunos otros «institucionalismos» dentro y fuera de la economía, véase Hodgson (1998; 2000).

rrollo. Las preferencias individuales dependen de las creencias y las expectativas arraigadas en las concepciones culturales compartidas. Deben también tomarse en cuenta las relaciones entre agentes económicos que se basan en lealtades e identidades compartidas, y que no se pueden reducir fácilmente a la búsqueda de simples fines materiales. El cambio tecnológico configura los incentivos y éstos se ven configurados a su vez por el cambio tecnológico. La teoría del desarrollo se convierte en un «nuevo mundo feliz»\*, lleno de concepciones intrigantes, pero incómodas.<sup>9</sup>

Impulsar el estudio del desarrollo en la dirección de un «nuevo mundo feliz» probablemente no era la finalidad que tenían presente la mayoría de los teóricos que elaboraron el giro institucional. Aumentar la consistencia y la elegancia de las formulaciones teóricas existentes, y conseguir predicciones más acordes con las observaciones empíricas, sí era su finalidad. El giro institucional fue un subproducto. La «nueva teoría del crecimiento» es un ejemplo de ese proceso.

### La nueva teoría del crecimiento

La nueva teoría del crecimiento<sup>10</sup>, que en los últimos veinte años se ha convertido en una parte identificable en los debates teóricos convencionales acerca del crecimiento, se inició a partir del argumento de Solow de que el «cambio tecnológico» era el que permitía explicar la mayor parte del crecimiento, pero fue más lejos haciendo que la producción de nuevas ideas fuera «endógena». La aparición de nuevas ideas productivas («la tasa de cambio tecnológico»), en vez de explicarse como algo exterior a los modelos de crecimiento económico, se veía como algo dependiente de los incentivos económicos, que a su vez se encontraban determinados por los contextos institucionales.

En principio, las implicaciones que traía consigo la nueva teoría del crecimiento eran optimistas. Subyacente a ese optimismo se hallaba la simple idea de que la lógica deprimente de los rendimientos decrecientes, que limita las perspectivas de las estrategias para el desarrollo basadas en la maquinaria y otros tipos de capital físico, no eran de aplicación a las

---

\* En inglés, «brave new world». Adopto la traducción más conocida con la que se identifica la expresión, que procede de la traducción de la obra homónima de Aldous Huxley, en la que se describe una sociedad futura feliz en la que la vida y la muerte de sus habitantes está condicionada por un programa de organización social que determina incluso cuando deben morir. (N. del T.)

<sup>9</sup> De nuevo, Hoff y Stiglitz (2001, 396) capturan el espíritu de la transformación involucrada, cuando afirman que en la «teoría económica moderna, los elementos fundamentales “profundos” de la teoría neoclásica, que son las preferencias y la tecnología, son endógenos en sí ...».

<sup>10</sup> Véanse Romer (1986; 1990; 1993a; 1993b; 1994) y Lucas (1988). Para resúmenes recientes, véanse Aghion y Howitt (1999) o Easterly (2001a, Capítulos 3, 8, 9).

ideas. Las ideas son bienes «no rivales»\* que pueden usarse simultáneamente por cualquier número de personas a un mismo tiempo. Una vez que se ha creado una idea o fragmento de conocimiento útil (por ejemplo, el diseño perfecto de una trampa mejorada para ratones), el coste de usarla de nuevo es esencialmente igual a cero. Por tanto, los rendimientos crecerían proporcionalmente a la mayor repetición de su uso, sin producirse incrementos correspondientes en los costos (Romer 1993a, 63). Las nuevas ideas que impulsen una mayor tasa de cambio tecnológico pueden conducir a un crecimiento mayor, aun cuando las personas sean incapaces de redirigir su ingreso del consumo hacia el ahorro. Los rendimientos crecientes de las ideas pueden compensar los rendimientos decrecientes de los otros factores de producción<sup>11</sup>.

En abstracto, las consecuencias para el Sur Global parecerían ser incluso más optimistas. Ya existe, después de todo, una monumental reserva de ideas productivas disponible en el Norte. A primera vista, llevarlas al Sur Global parece fácil. Si pudieran insertarse esas ideas de una manera eficiente en los procesos productivos en el Sur, debería producirse un crecimiento rápido. Las posibilidades optimistas son más fáciles de ver si nos fijamos en el conjunto de ideas que se ha identificado tradicionalmente como «tecnología», que serían las ideas que transforman los procesos físicos de producción. Estas clases de ideas son, en principio, más fáciles de traspasar de un país a otro, haciendo que se incrementen las reservas de ideas productivas en los países pobres y, por tanto, sus tasas de crecimiento. Puesto que la tecnología, en estricto sentido, puede incorporarse en las máquinas industriales, crea la posibilidad de que la inversión extranjera directa o la importación de bienes de capital por las empresas locales puedan generar rendimientos crecientes al facilitar el transporte de las ideas. Las ideas también pueden «filtrarse», es decir, ser imitadas por actores distintos a sus propietarios, generando externalidades positivas dentro de un país y entre países.

---

\* Un bien «no rival» no es un bien público, aunque en algunos textos se traduzca así. Un bien «no rival» es un bien cuyo consumo por un individuo no impide la posibilidad de que otro lo disfrute en igual cantidad. Un ejemplo obvio sería tomar el sol. En cambio, en estricto sentido consideramos «bienes públicos» aquel conjunto de bienes que, siendo susceptibles de apropiación, quedan fuera del comercio por decisión del Estado para el disfrute de todos los ciudadanos. Se prefiere la literalidad de la traducción, que también se usa en algunos textos de economía. (N. del T.)

<sup>11</sup> Sigue siendo importante no extrapolar el potencial de crecimiento generado por el carácter no competitivo de las ideas y convertirlo en una presunción general acerca de las tasas de retorno crecientes del capital (definido ampliamente). Como la crítica se refiere sólo de los primeros modelos de crecimiento endógenos, en los cuales la producción es una función de la reserva total de capital, y donde la inversión neta es aproximadamente una fracción constante de la producción, cualquier desviación de la presunción de que los retornos del capital son constantes produce predicciones divergentes y poco plausibles, haciendo esos modelos «muy poco sólidos».

A veces las cosas funcionan de este modo y puede observarse un mayor crecimiento. En la mayoría de los casos, sin embargo, la circulación y la utilización de ideas son procesos complicados y difíciles. Obtener beneficios económicos de las ideas depende de ser capaz de articularlas con insumos adicionales, como el capital físico y la mano de obra cualificada, o con otras ideas complementarias<sup>12</sup>. Si las perspectivas de obtener rendimientos crecientes dirigen esos insumos adicionales hacia lugares más preparados para usarlos, entonces los pobres quedan atrapados en su situación, a pesar de la aparente movilidad de las ideas.

El caso de la mano de obra cualificada es un buen ejemplo. Las competencias especializadas de los trabajadores son complementos esenciales de la tecnología y los beneficios que se deriven del uso de cualquier competencia concreta es probable que se vean incrementados si están acompañados de la concentración de competencias profesionales que las complementen. Las concentraciones de trabajadores cualificados es probable que atraigan capital. Los trabajadores cualificados desearán probablemente estar en aquellos lugares donde pueden unir sus competencias profesionales a las de otros trabajadores cualificados<sup>13</sup>. Todo esto juega en contra de los países pobres, que padecen tres males: para comenzar, tienen menores concentraciones de trabajadores cualificados; sus trabajadores cualificados tienen la tendencia natural a desplazarse a países más ricos en los que los beneficios que obtengan a cambio de sus habilidades sean mayores; y los ciudadanos que deciden seguir viviendo en su país natal tienen menos incentivos para invertir en formación laboral que los trabajadores de los países ricos.

Hay en todo esto otros problemas que son igual de evidentes. Si las ideas son activos económicos, sus propietarios intentarán hacer todo lo posible por mantener el control de los beneficios que generan las ideas. Puesto que los propietarios se concentran en los países ricos del Norte, en la medida en que tengan éxito en mantener control sobre sus ideas, los beneficios terminarán regresando allí. Cuando el aspecto esencial del problema giraba en torno a los rendimientos decrecientes del capital físico, la expectativa de que las tasas de crecimiento convergieran era razonable. Cuando esa atención se dirige ahora hacia las ideas, los países que tienen acumulada una mayor reserva de ellas es probable que crezcan más deprisa que aquellos que tienen reservas más pequeñas. De hecho, una de las ventajas que tiene la nueva teoría del crecimiento en comparación con el fundamentalismo del capital es que permite entender mejor el fracaso de los países pobres en alcanzar el nivel de vida de los ricos<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Cfr. Easterly (2001a, 150-151).

<sup>13</sup> Véanse Kremer (1993); Hoff y Stiglitz (2001), Apéndice A; Easterly (2001, 155-160).

<sup>14</sup> Para un reciente análisis de la persistencia de la diferencia en ingresos entre el Norte y el Sur, véase Arrighi, Silver y Brewer (2002).

Al presentar una concepción más compleja de por qué es difícil que los pobres «alcancen» el nivel socioeconómico de los ricos, la nueva teoría del crecimiento ha dirigido su atención hacia las cuestiones institucionales, aunque la contribución de la nueva teoría del crecimiento al giro institucional es más fundamental. Una vez que se piensa que el crecimiento depende esencialmente de las ideas, y que éstas no son un factor exógeno, sino el resultado de acciones hacia futuro de agentes económicos que responden a incentivos, los acuerdos institucionales se convierten en un elemento esencial para determinar cuál será la tasa de crecimiento. El hecho de que las instituciones no sólo moldeen los incentivos para generar nuevas ideas, sino que puedan verse en sí mismas como constituidas esencialmente por «ideas», completa la lógica que ata la nueva teoría del crecimiento al giro institucional.

## Las instituciones y las ideas

La mayoría de los teóricos del desarrollo estarían de acuerdo en que el género de ideas más influyente para poder explicar por qué algunos países se desarrollan y otros quedan estancados no son las «tecnologías» asociadas con los cambios en los procesos físicos de producción, sino más bien las concatenaciones más complejas de ideas que forman las estructuras de las organizaciones y las instituciones. En el nivel más simple, las ideas incorporadas en las instituciones abarcan desde la contabilidad por partida doble hasta los manuales de operaciones de las franquicias de McDonald's, las normas procedimentales del Congreso o las universidades. Puesto que todas esas ideas son «no rivales», lo cual es una característica esencial de las «ideas», las tasas de retorno que generan crecerán con la expansión de su aplicación.

El potencial de generar beneficios a partir de las tecnologías institucionales es más evidente cuando observamos los beneficios de las tecnologías organizativas en las empresas. Al haber desarrollado un sistema de ideas organizativas, Walmart, McDonald's o Starbucks pueden usarlo para generar beneficios en miles de lugares esparcidos por todo el mundo. El manual organizativo tiene la misma característica de «no rivalidad» que tienen los planos de una carretilla; el coste adicional de que mucha gente use el plano al mismo tiempo es trivial. Estos tipos de «tecnologías organizativas» pueden ser tan poderosos a la hora de producir beneficios como las ideas tecnológicas convencionales que nos vienen más fácilmente a la mente como ejemplos, como pueden ser los sistemas operativos de los computadores MSDOS o Linux.

Todavía más fundamentales son las ideas institucionalizadas que operan a nivel de la sociedad en su conjunto, como las normas administrativas, las normas jurídicas y otros mecanismos para la gobernanza. Son ideas

en sí mismas, pero también generan los incentivos (o fracasan a la hora de crearlos) para la producción de nuevas ideas de todo tipo, y, por tanto, ayudan a determinar la tasa general de crecimiento. Son lo que Romer (1993c) llama «metaideas». El análisis institucional de Douglas North (1981, 1986, 1990), al defender que la calidad de las ideas que se incorporan a estos tipos de instituciones para la gobernanza proporcionan las mejores explicaciones históricas de las tasas diferenciales de crecimiento, coincide con la nueva teoría del crecimiento que impulsa el giro institucional aun más en la dirección del análisis sociopolítico.

Uno de los principales efectos que tiene la contribución de North es hacer que la política pública institucional sea un factor determinante esencial para el crecimiento. En la nueva teoría del crecimiento, las políticas públicas institucionales son parte de las ecuaciones para el crecimiento, porque las variables políticas pueden influenciar los incentivos de los agentes económicos para desarrollar nuevas ideas<sup>15</sup>. En el análisis de North, las características políticas de las instituciones hacen algo más que crear incentivos. Terminan incorporándose a las presunciones y al comportamiento de los actores económicos con una tenacidad que les hace persistir en los «camino ya recorridos», es decir, en los procedimientos utilizados en el pasado para adoptar decisiones y actuar. Los «marcos institucionales» que North considera que son «el determinante subyacente del funcionamiento a largo plazo de las economías» (1990, 107) son análogos a lo que los sociólogos podrían llamar «un orden normativo». Esos marcos institucionales incluyen normas y costumbres informales junto a reglas y procedimientos formales. El alcance de un «orden normativo» va más allá de la garantía de los derechos de propiedad mediante el castigo al uso de la fuerza y el fraude. Incluso si nos limitamos a los aspectos más relevantes de los «marcos institucionales» para el crecimiento económico, como pueda ser proporcionar garantías predecibles para los derechos de propiedad, el marco necesario involucra una combinación compleja de legitimación, aprendizaje social y poder coercitivo.

La versión de North del institucionalismo histórico, como la nueva teoría del crecimiento, sigue siendo convencional en un importante aspecto: el crecimiento del ingreso, estimado mediante índices de mercado, continúa siendo la medida fundamental del desarrollo. A pesar de las generosas declaraciones acerca de la importancia de otros fines sociales y políticos, estos últimos siguen siendo secundarios, e implícitamente se subordinan a la medida fundamental del ingreso. El pleno florecimiento del giro institucional depende de poder escapar de esta visión restrictiva. El enfo-

---

<sup>15</sup> Así, por ejemplo, la posibilidad introducida por Barro (1991) de usar la tasa de asesinatos como una variable en una ecuación de crecimiento, sin temor de que se le acuse de haberse convertido en un científico político.

que de la capacidad de Amartya Sen es el mejor ejemplo de una lógica que permitiría escapar de ese enfoque limitador.

### El enfoque de la capacidad<sup>16</sup>

Sen define «capacidades» como el conjunto de cosas valoradas por una persona que ésta podría realizar probablemente. El rango de capacidades es enormemente variado, y abarcaría el acceso garantizado a una alimentación adecuada o la posibilidad de ser un participante respetado en la vida comunitaria, entre otras cosas. En conjunto, las capacidades definen el grado en el cual la gente puede «llevar el tipo de vida que valora y que tienen buenas razones para valorar» (Sen 1999a, 18).

La contribución del enfoque de la capacidad es en realidad dos contribuciones inseparablemente interconectadas. La primera, es que ese enfoque es el esfuerzo más elegante y efectivo, entre una serie larga de intentos, de que la economía convencional tenga en cuenta la proposición de que mejorar las capacidades humanas es la única medida legítima del desarrollo y que el crecimiento del ingreso es sólo una medida intermedia, correlacionada imperfectamente con la verdadera finalidad del desarrollo<sup>17</sup>. Al mismo tiempo, el enfoque de la capacidad argumenta convincentemente que la deliberación democrática no es sólo un método factible para orientar los esfuerzos por expandir las capacidades humanas, sino que es el único método justificable<sup>18</sup>.

La mayoría de los economistas reconocerían probablemente que la expansión de las capacidades humanas es el fin último del desarrollo. En lo que diferirían con Sen es en la convicción de que, mientras los indicadores de salud, educación y otros similares, como los derechos civiles y la seguridad, son todos importantes, no existe ninguna manera de sopesarlos y calcularlos de tal manera que proporcionen un instrumento que permita comparar un cierto nivel general de utilidad o de bienestar dentro comunidad con otro, ni a lo largo del tiempo dentro de una sola nación, ni entre naciones. Por tanto, la mejor (y realmente la única) medida general efectiva que tendríamos para valorar la expansión de las capacidades es el crecimiento del ingreso real<sup>19</sup>. Lo que separa a Sen de los demás es su negativa a aceptar esa afirmación. Sen argumenta que los ingresos reales son una medida analíticamente inadecuada para comparar niveles de bienestar

<sup>16</sup> Esta sección se basa fuertemente en Evans (2002). Véase también Evans (2003).

<sup>17</sup> Véase, entre otros muchos esfuerzos tempranos, Streeten (1994). Véase también Stewart y Deneulin (2002) para una comparación del enfoque de la capacidad con otros esfuerzos diferentes por «destronar el producto interno bruto».

<sup>18</sup> Para resúmenes sobre el tema de la elección social en el trabajo de Sen, véase Sen (1995; 1999a; 1999b).

<sup>19</sup> Para una convincente exposición de este punto de vista, véase Srinivasan (1994).

(1999a, 79-80), y que los esfuerzos utilitaristas por reducir el bienestar a «una única cosa buena [el ingreso real] que tendría un carácter homogéneo» son igualmente inadecuados<sup>20</sup>.

La negativa de Sen a aceptar los ingresos reales como la «única cosa buena» capaz de proporcionar un reflejo adecuado de la existencia de desarrollo colocaría la cuestión de la elección pública de alternativas en el corazón de «aquello que realmente es el desarrollo»<sup>21</sup>. Para que funcione el enfoque de la capacidad, debe ser posible llegar a sopesar legítimamente las diferentes capacidades. De ello se deduce que «existe una fuerte razón metodológica para subrayar la necesidad de asignar explícitamente un peso en términos valorativos a cada uno de los diferentes componentes de la calidad de vida (o del bienestar) y abrir a la discusión pública y al escrutinio crítico el peso asignado a cada capacidad» (1999a, 81). En otras palabras, «una comprensión adecuada de aquello que son las necesidades económicas, de su contenido y su fuerza, exige discusión e intercambio de ideas» (1999a, 153)<sup>22</sup>. El enfoque de la capacidad conlleva un proceso político que es «democrático», en el sentido profundo de una participación deliberativa continua de la ciudadanía. Tener mejores instituciones no sólo mejora nuestra capacidad de conseguir los fines establecidos por la teoría económica (como ocurre en la nueva teoría del crecimiento). Las instituciones deliberativas para la adopción de decisiones son el único medio de definir adecuadamente cuáles podrían ser los fines deseados del desarrollo<sup>23</sup>.

Después de Sen, resulta difícil resucitar como síntesis suficiente de los fines económicos de la sociedad la agregación anónima de intercambios

<sup>20</sup> La posición de la capacidad no niega los beneficios del crecimiento del ingreso. La riqueza y el ingreso son, como lo explica Sen (1999a, 14), «medios generales admirables para conseguir una mayor libertad de llevar las vidas que valoramos justamente». Al mismo tiempo, la concentración testaruda en el crecimiento del ingreso a nivel social puede llevar consigo ciertos sacrificios que harían que las oportunidades de la mayoría de la población para desarrollar una variedad de capacidades se viera perjudicada. En sociedades altamente desiguales, en las cuales el crecimiento del producto interno bruto refleja primariamente el crecimiento de los ingresos del 20% más rico, y en las que las elites son hostiles a la inversión pública en bienes colectivos como la salud y la educación, la traducción del aumento del ingreso nacional en otras cosas que la gente tiene «buenas razones para valorar» no puede considerarse como algo dado por hecho. Brasil se concentró, con bastante éxito, en el crecimiento del ingreso durante la segunda mitad del siglo XX, pero los padres pobres, cuyo principal fin es mantener vivos a sus hijos recién nacidos, están mejor todavía en Kerala (India) que en Brasil (cfr. Sen 1999, 21-24, 43-49).

<sup>21</sup> Cfr. Sen (2001).

<sup>22</sup> El prerrequisito para estos argumentos es la capacidad de Sen de ir más allá de los elegantes «teoremas de la imposibilidad» de Arrow (1951; 1963) (véase la nota del traductor en p. 284), al mostrar que adiciones modestas a la base informativa sobre la cual se realizan las elecciones sociales, e incluso comparaciones interpersonales parciales de utilidad, por ejemplo, son suficientes para hacer posible la escogencia social.

<sup>23</sup> El ejercicio de realizar elecciones sociales es también en sí mismo una oportunidad de ejercitar una de las más importantes capacidades entre todas, la capacidad de escoger. Como lo explica Sen (1999, 291), «los procesos de participación deben comprenderse como partes constitutivas de los fines del desarrollo en sí mismos».

individuales a través del mercado, o los análisis tecnocráticos y jerárquicos de las necesidades<sup>24</sup>. En la medida en que los modelos de desarrollo asumían que las preferencias debían considerarse exógenas, y evitaban las cuestiones relativas a la elección pública, tenía sentido una definición tecnocrática de los medios necesarios para conseguir un fin plausible, que en la práctica significaba el crecimiento de los ingresos reales. Aunque «determinar cuáles son las verdaderas preferencias» era lógicamente anterior a imaginar cómo poder conseguirlas, no existía ninguna forma de comenzar siquiera a imaginarse cuál podría ser el significado de «verdaderas». El argumento convincente y elegante de Sen de que «verdaderas» significa que se ha llegado a ellas mediante «un debate público abierto» cambia la naturaleza del argumento. Determinar los mecanismos institucionales concretos para que pueda celebrarse un «debate público y abierto» se convierte en el principal problema del desarrollo.

De la misma forma que la nueva teoría del crecimiento convirtió el cambio tecnológico y la creación de ideas en algo de lo que debía ocuparse la economía desde dentro (en lugar de considerarse convenientemente como algo exógeno), el enfoque de la capacidad hace del proceso de formación de preferencias colectivas algo inevitablemente endógeno<sup>25</sup>. Las preferencias terminan siendo no sólo los resultados endógenos de acuerdos institucionales, sino un tipo particular de acuerdo institucional, concretamente uno que promueve el debate público, y el intercambio viene caracterizado como el *sine qua non* de la formación legítima de preferencias.

El enfoque de la capacidad cambia el objeto de la discusión hacia las instituciones que facilitan las elecciones acerca de cuáles son los fines del desarrollo. Coloca las instituciones donde se producen las decisiones colectivas en el centro de cualquier teoría económica sobre el desarrollo y no únicamente en las teorías políticas y sociales acerca del desarrollo. Si reflexionamos sobre ello, tiene sentido. Dani Rodrik (1999) llega a la misma conclusión partiendo de una visión epistemológica diferente<sup>26</sup>. La capacidad de las comunidades y de las sociedades para definir sus fines es ciertamente el tipo más básico de tecnología institucional. Sin ella, la adquisición de otras técnicas institucionales es improbable que dé frutos. Si se acepta este hecho elemental, crece automáticamente el desafío para aquellos que intentan desarrollar el giro institucional.

---

<sup>24</sup> Ello no quiere decir que las burocracias y los mercados sean irrelevantes. Cada uno de ellos tiene un gran papel a la hora de proporcionar las bases de información de las cuales depende «el ejercicio de la escogencia social» exigido por el enfoque de la capacidad.

<sup>25</sup> Sen no es, naturalmente, el único en abandonar las preferencias exógenas. Véase Hoff y Stiglitz (2001). Véase también Bowles (1985) para un desarrollo interesante de la idea de preferencias endógenas.

<sup>26</sup> Rodrik (1999, 19) argumenta que deberíamos «pensar las instituciones políticas participativas como el fin de las instituciones que estimulan y agregan el conocimiento local y, por lo tanto, que ayudan a construir mejores instituciones».

## LOS DESAFÍOS DEL GIRO INSTITUCIONAL

Una de las razones por las cuales los ideólogos y los políticos encargados de elaborar las políticas públicas se abrazan al fundamentalismo del capital es que sus prescripciones de política pública son consistentes con la estructura global existente del poder económico. El presupuesto teórico de que los flujos de capital son la clave para aumentar el bienestar es profundamente congruente con las preferencias de aquellos que controlan el capital y que los convierten en la preocupación por excelencia de la política del desarrollo. El giro institucional amenaza esa congruencia. Sus implicaciones para la política pública son complejas y a menudo ambiguas. Llama la atención acerca de las formas en las cuales los intereses de los poderosos pueden entrar en conflicto con aquellos de los ciudadanos ordinarios, especialmente en los países pobres. Aquí, sin embargo, nuestra más inmediata preocupación es otro de los efectos del giro institucional. Supone un reto para los científicos sociales de campos distintos a la economía y que han afirmado tradicionalmente estar orientados por una visión institucional. Ese reto les obliga a enfrentarse a las nuevas perspectivas que provienen de la economía con el fin de demostrar cómo sus enfoques pueden ayudar a resolver algunas de las dificultades creadas por el giro institucional.

La naturaleza del desafío se ilustra aquí mediante tres ejemplos sobre cuestiones planteadas por el giro institucional que son básicas para la teoría, la política y las políticas públicas del desarrollo. Primero, se presentan algunas de las implicaciones más inquietantes que tiene la nueva teoría del crecimiento, y que derivan de las consecuencias que tiene concentrarse en el poder económico de las ideas para la concentración global del ingreso y para las preferencias institucionales de aquellos que tienen importantes intereses como propietarios de ideas. A continuación, se considerarán brevemente las consecuencias pesimistas que tiene para la evolución de la gobernanza económica la visión «no funcionalista» de North de las instituciones básicas. Finalmente, se exploran posibles desarrollos del enfoque de la capacidad que tienen consecuencias para la desigualdad y la gobernanza.

### Las ideas y la desigualdad

La nueva teoría del crecimiento coloca el análisis de las instituciones para la gobernanza en el centro de los análisis del crecimiento, incluso de los más economicistas. Al mismo tiempo, predice un papel cada vez más importante para un grupo concreto de actores económicos. Estos actores, que podrían ser llamados (siguiendo a Negroponte 1996) empresarios «que usan la tecnología del *bit*»<sup>27</sup> (empresarios tecnológicos, de aquí en adelante,

<sup>27</sup> En el original en inglés, «bit based». La traducción «tecnológico» refleja el espíritu. Se prefiere «empresario tecnológico» a «empresario de la tecnología» porque la primera expresión pone énfasis en la orientación de su actividad, más que en su producción concreta (Coca-Cola es una empresa que usa medios tecnológicos avanzados, pero nadie diría estrictamente que «vende» tecnología). (N. del T.)

por simplicidad), son corporaciones empresariales cuyos activos más importantes son las «colecciones de códigos binarios, más que las colecciones de átomos», lo que equivale a decir que son más importantes las ideas o las imágenes que las máquinas o los recursos naturales. Estos empresarios tecnológicos tienen ventajas y preferencias institucionales características, que son ambas potencialmente problemáticas.

Las posibilidades excitantes de crecimiento generadas por los rendimientos crecientes de las ideas se ven ejemplificadas al máximo en la expansión de los imperios económicos tecnológicos. Al mismo tiempo, cuando el crecimiento se basa en la tecnología de la información, la ausencia de un argumento sobre el predominio eventual de las deseconomías de escala permite que las tendencias hacia la concentración de ingresos y de poder económico escapen al control de «las fuerzas del mercado». Puesto que el poder político no puede aislarse realmente del poder económico, ello implica aumentar la desigualdad política y económica simultáneamente.

Liberados de los obstáculos planteados por las deseconomías de escala habituales que proceden de la dependencia del capital físico, y consecuentemente no constreñidos por las curvas de costos en forma de «U» que son la columna principal de los equilibrios competitivos, aquellos cuyos activos primarios consisten en ideas e imágenes están en una posición envidiable. Los empresarios tecnológicos pueden gozar de rendimientos crecientes incluso con un único producto, siempre y cuando se expanda el alcance de su mercado. La posibilidad de rendimientos que se incrementan indefinidamente con el tamaño de los mercados no se aplica únicamente a la «tecnología», como el sistema operativo MS DOS, sino a las ideas e imágenes de una manera más general, a cualquier cosa, desde la fórmula de la Coca-Cola a la imagen de Mickey Mouse o la de Michel Jordan realizando un mate durante un partido de baloncesto<sup>28</sup>. Las «externalidades de red», y lo que podrían llamarse «externalidades culturales», magnifican los efectos de los rendimientos crecientes. Los incentivos para asegurarse «la ventaja del primer jugador en mover» y de «capturar»<sup>29</sup> a los consumidores son muy grandes. Todo ello magnifica las posibilidades para la concentración

---

<sup>28</sup> Una vez que el número de mis amigos que usa MS Word pasa de un cierto punto, tengo que comenzar a usarlo para poder comunicarme con ellos, incluso cuando mi valoración personal sea que es un producto inferior a otros. Los beneficios de Bill Gates aumentan en consecuencia. Igualmente, una vez que mis amigos deciden que Slate, una sección dentro del telediario, proporciona el enfoque más interesante de las noticias, mis opiniones se valorarán menos salvo que pueda relacionarlas con las defendidas en Slate, valore o no esa posición desde mi punto de vista individual.

<sup>29</sup> Cfr. Williamson (1975; 1985); Arthur (1990; 1994).

del ingreso y el poder mucho más allá de lo que sería concebible en una economía basada en la producción física de simples bienes tangibles<sup>30</sup>.

Nada de lo anterior niega la espectacular promesa de crecimiento que reside en la generación y explotación de nuevas ideas para mejorar el bienestar de los ciudadanos comunes en los países ricos y pobres<sup>31</sup>. Ni tampoco niega el hecho de que los empresarios de las tecnologías de la información deberían, en principio, tener interés en contextos institucionales que fomentarán la generación de ideas. Sin embargo, lo que sugiere esta perspectiva es que los intereses en la producción de ideas se encuentran siempre acompañados de intereses igual de poderosos dirigidos a apropiarse de los beneficios que producen las mismas. Como nos sugieren las luchas entre Norte y Sur por los derechos de propiedad intelectual, es el Sur al que se le exige que fortalezca las instituciones garantes de la propiedad, mientras sufre los plenos efectos de la distribución inequitativa de los derechos de propiedad existentes.

Este análisis sugiere que las ampliaciones globales de la protección de los derechos de propiedad del Norte es más probable que exacerben las desigualdades existentes actualmente, en lugar de solucionarlas, y subraya la importancia de construir instituciones que sean capaces de compensar la cara inequitativa del crecimiento basado en las tecnologías de la información. Se pueden imaginar dos clases de respuestas institucionales. La primera, es que se pueden construir instituciones para la gobernanza capaces de constreñir las tendencias inequitativas. Alternativamente, se podría permitir que aumentara la desigualdad, pero se prestaría una mayor atención a los medios que permitirían compensar los efectos políticos, sociales y económicos negativos, o la desigualdad creciente. Sin embargo, si nos movemos del campo de lo deseable al de lo probable, la predicción de la dirección del cambio en las instituciones para la gobernanza económica debe comenzar viendo cuál es el programa de acción que tienen los propios empresarios tecnológicos<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Los ejemplos que se usan aquí son obviamente correspondientes a «tipos ideales». La importancia de los activos «de la tecnología de la información» van más allá de los «casos puros» como Mickey Mouse y Windows. La mayoría de las empresas se basan parcialmente en las tecnologías de la información. Bienes de consumo puramente «aislados», por ejemplo, el acero, el algodón, el jabón o las telas, son cada vez más una excepción en lugar de la norma dentro de la economía moderna. Un amplio rango de bienes manufacturados (por ejemplo, los pañuelos Kleenex o los zapatos Nike) depende de las imágenes asociadas a ellos para su rentabilidad, y eso es aún más cierto acerca de los servicios que estén orientados hacia la producción o el consumo. Por tanto, las preferencias de los «empresarios de la tecnología de la información» desempeñan un papel siempre mayor a la hora de definir la racionalidad económica.

<sup>31</sup> Véase Easterly (2001a, 173-175) para algunos buenos ejemplos.

<sup>32</sup> Para un análisis más general de las consecuencias institucionales de la creación de empresas basadas en las tecnologías de información, véase Varian y Shapiro (1998) y Newman (2002).

Incluso cuando los planes nacionales de los países de los que proceden los empresarios de las tecnologías de la información muestran interés en la producción de nuevas ideas, sus programas institucionales internacionales tienen que concentrarse casi inevitablemente en el problema de garantizar la apropiación de los beneficios de esas ideas. Las ideas son más fáciles de robar que los activos tangibles. Además, el grado en el cual la información es «propiedad privada» es a menudo ambiguo (por ejemplo, el genoma humano). Los empresarios de las tecnologías de información necesitan estructuras políticas y jurídicas que dificulten al máximo robar las ideas cuya propiedad ya se ha reconocido y que faciliten la transformación en propiedad privada de las ideas que pudieran considerarse parte de los «bienes públicos comunes».

Los mercados que se ocupan de la información deben estar más intensamente regulados que cualquier otro mercado de bienes homogéneos; si no es así, es extremadamente fácil que los oportunistas, copiando ideas o imágenes, amenacen las tasas de retorno de la inversión<sup>33</sup>. La importancia vital de la regulación de los mercados «libres», que incluirían los esfuerzos agresivos de Estados Unidos por impedir que los empresarios del Sur hagan copias piratas de *Titanic* o de Windows, o también la orden judicial de cerrar Napster, nunca ha sido más clara que en la economía global contemporánea<sup>34</sup>.

El desarrollo de instituciones que detengan más efectivamente el robo de ideas e imágenes es la mitad defensiva del programa político de las tecnologías de la información. La otra mitad expansiva de ese programa implica ampliar la definición de cuáles ideas e imágenes pueden ser objeto de propiedad privada. Transformar ideas que previamente se consideraban parte de los «bienes públicos» naturales o culturales en propiedad privada es una estrategia obvia para generar nuevos activos y beneficios. El proceso es especialmente grave cuando lo que se transforma en un derecho de propiedad es la naturaleza. La variedad compartida de semillas, producto de miles de años de experimentación por comunidades de productores agrícolas anónimos, sufre una transformación aún mayor para convertirse en

---

<sup>33</sup> Los bienes cuyo valor se basa primordialmente en la transformación física más que en las ideas, en la acomodación real de átomos más que de bits, evidentemente pueden ser también objeto de copia. Pero las ganancias potenciales disminuyen en relación al valor de la idea que contienen. A diferencia de las copias piratas de Windows, es probable que cueste más producir «copias piratas» de un Ford familiar que lo que cuestan los originales.

<sup>34</sup> Desde la óptica política convencional, la idea de «libre» comercio incluye automáticamente los derechos de propiedad intelectual como parte del presupuesto de que «libre» aplica obviamente no sólo al comercio «legal», pero como indican las controversias recientes sobre la inviolabilidad de los derechos de patente en relación con los medicamentos para la curación del sida, las definiciones de ilegalidad son construcciones que están siempre en proceso de reconstrucción. Inversamente, el comercio de bienes cuya producción viola las normas medioambientales o laborales podría también considerarse un comercio en bienes «ilegales».

propiedad privada. En un ejemplo más extremo, se patenta el nombre de «arroz basmati» para que un empresario particular se pueda apropiarse de los beneficios de la reputación que tiene por su sabor. Al igual que para proteger los derechos establecidos de los activos intangibles, la transferencia efectiva de ideas de una esfera pública que no puede ser objeto de apropiación al terreno de la apropiación privada requiere una estructura jurídico-administrativa poderosa y organizada a nivel mundial.

Los empresarios tecnológicos tienen preferencias en los campos de las normas, la cultura y las costumbres, como las tienen en relación con las estructuras jurídico-administrativas. La homogeneización de las preferencias de consumo entre los distintos mercados y regiones del mundo maximiza el tamaño del mercado en el que pueden obtener beneficios una idea o una imagen dadas. Puesto que la mayor parte del mercado para bienes de consumo está ya localizado en los países ricos, la homogeneización se presenta generalmente como un intento por expandir los modelos de consumo de los países ricos hacia otros lugares.

Las estrategias corporativas dirigidas a crear demanda para sus bienes, que se derivan de esta lógica, chocan directamente contra el modelo deliberativo de formación de preferencias defendido por Sen. Por mucho que un individuo reflexione cuidadosamente sobre sus necesidades y preferencias, lo hace dentro de un contexto de cultura e información que está fuertemente configurado por «imperios» tecnológicos como los de Coca-Cola y MTV<sup>35</sup>. Estos imperios dedican inmensos recursos a construir medios efectivos de difusión de determinados gustos y a atribuir valor a modelos de consumo que se basan en las ideas e imágenes que controlan.

Desde el punto de vista de los ciudadanos del Sur global, la homogeneización implica una doble pérdida. Primero, sean cuales sean las preferencias que surgen de sus propias experiencias y visiones del mundo, es improbable que éstas se vean refrendadas en los mensajes globales que asignan valor a determinados bienes, servicios y prácticas. Segundo, como señala Sen, «el ser relativamente pobre en una comunidad relativamente rica puede impedir que una persona pueda realizar ciertas “actividades” fundamentales (como participar en la vida de la comunidad) y puede afectar los recursos personales necesarios para respetarse uno mismo» (1991a, 71). En la medida en que los empresarios tecnológicos tienen éxito en difundir en todo el mundo los estándares de consumo de los países ricos, todas las personas en el Sur Global, excepto los ciudadanos más ricos, se convierten en «relativamente pobres dentro de una comunidad rica»; mucho más pobres de lo que serían si pudieran establecer sus estándares de consumo a través del debate abierto y del intercambio basado en sus propias experiencias y recursos.

---

<sup>35</sup> Cfr. Sen (1999a, 240), que observa que «el sol no se pone en el imperio de Coca-Cola o MTV».

Al prestar nuestra atención a las consecuencias institucionales del dominio de las empresas tecnológicas globales, el giro institucional permite ver un grupo crucial de desafíos a la estrategia y la política pública para el desarrollo. Esta atención deja también claro que las cuestiones relativas al poder y a las políticas públicas deben ocupar un lugar esencial en cualquier respuesta que se dé frente a estos desafíos. La relevancia fundamental de las cuestiones relativas al poder se ve reforzada aún más cuando se estudian las implicaciones que se derivan de la versión de Douglas North del nuevo institucionalismo.

### **La inercia y el bloqueo como problemas para las instituciones de la gobernanza**

Las consecuencias ambivalentes que se derivan del hecho de colocar el papel económico de las ideas en el centro de la teoría del desarrollo son incluso más preocupantes cuando las ideas en cuestión se incorporan a las instituciones básicas para la gobernanza. Las instituciones dependen de las expectativas mutuamente compartidas. Cualquier conjunto de expectativas compartidas concede una fuerte ventaja frente a los que no las tienen, al limitar la incertidumbre acerca de cómo se comportarán otros actores. Bardhan (2001, 276) resume elegantemente la idea: «... existe una tasa de retorno creciente cuando se adopta una forma institucional concreta: cuanto más se adopta, más atractivo y conveniente es para los demás seguirla, debido a las externalidades de red y a las ligadas a la existencia de infraestructuras, los efectos de la coordinación y el aprendizaje, y las expectativas de adaptación».

Todo ello estaría bien si existieran razones convincentes que permitieran creer que la aparición de instituciones sigue una lógica «funcionalista» (es decir, que las instituciones para la gobernanza únicamente predominarán sobre otras posibilidades competidoras cuando sean más «eficientes» a la hora de aumentar el bienestar general). Sin embargo, North es explícito al rechazar la idea de que algún proceso automático de carácter funcionalista pueda garantizar la aparición de formas institucionales más eficientes. Es también totalmente plausible (Bardhan 1989; 2001; Pierson 1997) la posibilidad de que existan instituciones que sean perjudiciales para el desarrollo a largo plazo, que emerjan por razones que tengan poco que ver con cualquier tipo de «eficiencia» general o de «beneficio social», y que terminen «enquistándose» en el tejido social (Arthur 1990; 1994).

Una vez que las instituciones arraigan, es probable que perduren incluso si tienen efectos negativos de largo plazo sobre el desarrollo, expulsando la posibilidad de que aparezcan concepciones institucionales más

eficaces<sup>36</sup>. Librarse de instituciones malas es probablemente la parte más difícil a la hora de desarrollar otras nuevas. Ello es cierto incluso en el improbable caso de que los beneficios de las instituciones existentes no favorezcan más una base política que otras. Si las instituciones existentes proporcionan beneficios diferenciados a una parte de la sociedad, que en consecuencia adquiere un interés creado especial en su mantenimiento, entonces el problema se agrava aún más. Si ese segmento de la población cuenta con un poder superior en relación con otros grupos, lo que es bastante probable, aunque no axiomático, el problema todavía es más difícil de solucionar.

Como señala Robinson (1997), incluso las transformaciones institucionales que mejorarían el crecimiento y expandirían los ingresos potenciales de las elites políticamente dominantes es probable que se rechacen si esos cambios implican una disminución de su poder político relativo. Por ejemplo, los terratenientes, cuyo estatus y poder político en las sociedades agrarias depende de su control desproporcionado sobre el principal activo productivo en esas sociedades, la tierra, son el ejemplo más obvio. Incluso cuando se les prometen mayores ingresos apoyándose en las proyecciones de una mayor productividad mediante una dispersión del control de la producción agrícola, es improbable que consideren que se compense con ello la probabilidad de que tengan un menor poder político (lo que eventualmente terminará amenazando su capacidad de obtener ingresos, con independencia de cuáles sean las garantías que se les ofrezcan)<sup>37</sup>.

La perspectiva de North subraya la relevancia primordial de la política al destacar las instituciones efectivas, tanto en el sentido positivo de que, para la gobernanza, tales instituciones efectivas requieren una legitimidad política sólida, como en el sentido negativo de que los intereses creados plantean obstáculos poderosos a la creación de los marcos institucionales necesarios para mejorar la productividad o el bienestar. La búsqueda de agentes sociales y de procesos políticos que tengan la capacidad de generar cambios institucionales se hace incluso más esencial para la teoría del de-

---

<sup>36</sup> En la medida en que es posible imaginarse que un componente importante del «marco institucional» que gobierna las sociedades individuales se genera a nivel global –como en la visión de John Meyer (1987), dominada por las «líneas occidentales»–, el problema se hace todavía más difícil. Cuando las instituciones para la gobernanza se generaban en sociedades concretas, era posible contar historias en las cuales la presión hacia una mayor «adecuación» institucional partía de una competencia darwinista entre distintas sociedades. En la medida en que la importancia creciente de las normas y las instituciones para la gobernanza económica obliga a los participantes en la economía política globalizada a conformarse con un modelo de «monocultivo institucional», al menos en lo que se refiere a las principales normas políticas y económicas, la diversidad de marcos institucionales que se necesitan para poder escoger desaparece, incrementando el escepticismo original de North en relación con las conexiones entre la supervivencia institucional y la «adecuación al entorno» (Cfr. Evans 2004; 2003; Grief 1994).

<sup>37</sup> Véase Bardhan (2001, 278-79).

sarrollo y el reto de empezar nuestro trabajo intelectual a partir de lo pensado por North comienza a parecerse sorprendentemente al reto hacerlo a partir de Sen.

### **Las posibilidades institucionales para ampliar las capacidades<sup>38</sup>**

Si una de las contribuciones del giro institucional es aclarar las razones por las cuales el cambio institucional podría seguir direcciones que frustrarían los fines del desarrollo, su otra función debería ser generar nuevos «imaginarios» institucionales que expandieran nuestras definiciones de desarrollo. El enfoque de las capacidades de Sen tiene esa función. Sen nos presenta una visión de la política para el desarrollo contrafáctica, al defender convincentemente la factibilidad y la necesidad de instituciones deliberativas auténticas que permitan que las opciones entre distribuciones posibles de la riqueza y las estrategias de crecimiento sean «democráticas», en el sentido profundo de ser producto de una continua participación deliberativa –aun si es confusa– de la ciudadanía en el establecimiento de las prioridades económicas.

La pregunta es: ¿cómo llegamos a partir de las configuraciones institucionales existentes a algo que esté más cercano a las formas deliberativas de gobernanza económica que propone Sen? Un esfuerzo integral por construir un camino político plausible está más allá de la finalidad de este ensayo, pero es pertinente indicar, aunque sea parcialmente, algunas de las direcciones que podrían tomar esos esfuerzos. Se indicarán dos. La primera podría denominarse «el intento de equilibrar el terreno cultural», y la segunda «la creación de capacidad colectiva para la expansión de la propia capacidad».

El problema de la parálisis en el terreno cultural ya se ha discutido. Como se indicó, los esfuerzos de los individuos y de las comunidades por hacer que sus opciones de consumo sean consistentes con la «clase de vida que valoran» (Sen 1999a, 18) tienen lugar en un terreno culturalmente predeterminado, en el que los imperios corporativos tecnológicos dedican inmensos recursos y capacidades para reconfigurar las preferencias de los ciudadanos. La diversificación de las fuentes de información y de las imágenes que recibe el ciudadano deberían considerarse un bien público esencial. Apoyar la expansión de las oportunidades para la discusión y el intercambio públicos es una inversión igual de importante si se quiere nivelar el terreno cultural. Ambas cosas mejorarían la capacidad de las personas para «escoger el tipo de vida que valoran justamente». Actualmente, los recursos y el apoyo institucional dedicado a este tipo de nivelación son escasos y poco sistemáticos. Incluso nuestras teorías de qué constituiría

---

<sup>38</sup> Esta sección se basa especialmente en Evans (2002).

un terreno nivelado están subdesarrolladas. La mayoría del análisis del desarrollo orientado culturalmente combina la denuncia del poder de la estructura cultural global existente (tanto pública como privada) con la celebración de la cultura «local» o «indígena»<sup>39</sup>. Las estrategias institucionales plausibles que nivelarían el terreno cultural para la gran mayoría de los ciudadanos del Sur Global que viven en entornos urbanos dominados por el mercado están ausentes.

La importancia de aumentar la capacidad colectiva para expandir la propia capacidad es también obvia. Obtener la libertad para hacer las cosas que tenemos buenas razones para valorar es algo que rara vez podemos conseguir individualmente. Requiere costumbres públicas que legitimen la protesta y las luchas colectivas. Depende de organizaciones que trasciendan los intereses provincianos y primarios. Sin colectividades organizadas como sindicatos, partidos políticos, consejos municipales, grupos de mujeres, etc., la democracia queda vacía de contenido con demasiada facilidad y el «capital social» creado en las familias y las comunidades se vuelve también con demasiada facilidad provinciano y excluyente.

Existe, naturalmente, un trabajo académico inmenso y variado sobre el desarrollo de las capacidades colectivas. Una tendencia se concentra en los procesos de decisión colectiva en el nivel de las organizaciones y las pequeñas comunidades, como los estudios sobre participación<sup>40</sup> y acción colectiva<sup>41</sup>. Una corriente separada, pero que refuerza la anterior, es la floreciente obra académica sobre «capital social»<sup>42</sup>. Tal vez la clase más intrigante de manifestaciones institucionales sea la que se engloba bajo la rúbrica de «democracia deliberativa», que parte de una premisa similar a la de Sen, y establece que el proceso de decisión colectiva debe ser un proceso de «planificación conjunta, solución de problemas y elección de estrategias», en el que se involucre a los ciudadanos ordinarios, y en el cual «las estrategias y las soluciones se articularán y forjarán a través de la *deliberación* y la *planificación* con otros participantes» (Fung y Wright 2003)<sup>43</sup>.

El mismo tamaño y alcance de toda esta obra académica podría considerarse un indicador esperanzador. Incluso las instituciones globales para

---

<sup>39</sup> Cfr. Escobar (1995).

<sup>40</sup> Véanse Korten (1980); Uphoff et al. (1979); Uphoff (1986; 1992).

<sup>41</sup> Por ejemplo, Ostrom (1990; 1995). Este trabajo también se conecta con otro tipo de estudios que no se considera normalmente parte de las obras académicas sobre «desarrollo», como es el trabajo sobre asociaciones secundarias, como el de, por ejemplo, Cohen y Rogers (1995), y el trabajo sobre movimientos sociales y movilización social. Véase también MacAdam, Tarrow y Tilly (2001).

<sup>42</sup> Por ejemplo, Evans (1996); Putnam (1993; 2000); Woolcock (1997).

<sup>43</sup> Fung y Wright la llaman «gobernanza participativa empoderadora». Para otros debates acerca de cómo podría funcionar la «democracia deliberativa», véanse Benhabib (1996); Bonham y Rehg (1997); Elster (1998); Gutman y Thompson (1996); Mansbridge (1990).

el desarrollo, especialmente el Banco Mundial,<sup>44</sup> están intrigadas con estas ideas, y han producido un conjunto expansivo de trabajo empírico que demuestra la eficacia del capital social y de la «participación» en el nivel de los proyectos para el desarrollo<sup>45</sup>. Kanbur y Squire (2001, 215), por ejemplo, defienden que «los defensores del desarrollo han llegado a un consenso acerca de que la participación de los supuestos beneficiarios mejora la ejecución del proyecto»<sup>46</sup>.

Al defender que la elección de alternativas que se basen en una discusión e intercambio genuinamente públicos no es sólo posible, sino esencial para el desarrollo, Sen establece nuevos fines. Para cumplir con esos fines se requiere encontrar medios posibles que superen los obstáculos a la transformación institucional que tan persuasivamente nos presenta la perspectiva del Norte. Existen indicios prometedores a partir de los cuales poder construir ese camino, pero gran parte del trabajo todavía está por hacerse.

## LA CONSTRUCCIÓN A PARTIR DEL GIRO INSTITUCIONAL

El giro institucional es un elemento firmemente presente en el curso futuro de la teoría del desarrollo. La acumulación de capital seguirá siendo un elemento esencial del crecimiento económico, pero la política del cambio institucional se ha convertido en el nuevo punto de partida para la teoría del desarrollo. En el corazón del programa político favorable al cambio se encuentran las teorías acerca de cómo construir instituciones capaces de vincular la distribución de recursos y la organización de la producción al «intercambio y la discusión públicos» reales entre los ciudadanos comunes. Lo que hace que este programa político constructivo sea estimulante es que contradice el carácter actual de la gobernanza económica y también las preferencias probables de los poderosos.

Las consecuencias de las teorías que nos proporciona el giro institucional son plenamente consistentes con las tendencias empíricas observadas en el curso contemporáneo del desarrollo como «globalización». Teniendo en cuenta el contexto de las instituciones existentes para la gobernanza económica, la nueva teoría del crecimiento predice exactamente el tipo de

---

<sup>44</sup> Cfr. McNeil (2002).

<sup>45</sup> Dentro de este género, el trabajo de Deepa Narayan (1994; 2000) es uno de los más convincentes.

<sup>46</sup> Este cambio no puede destacarse lo suficiente. La «participación» en los proyectos y la «apropiación» de los préstamos implica posibilidades ilimitadas para el ejercicio de la escogencia social. La cuestión acerca de cuánto «empoderamiento» real se genera sigue estando ahí. Cfr. Houtzager y Moore (2003). La receptividad al cambio entre los creadores de políticas públicas globales está lejos de ser universal, como ejemplifica el rechazo al borrador del *World Development Report* (2000-2001), en parte apoyándose en que destacaba excesivamente la idea de empoderamiento (Wade 2001a y b).

aumento de la desigualdad que observamos hoy, tanto entre regiones como en el interior de un mismo país. Un institucionalismo no funcionalista, inspirado por North, subraya la dificultad de superar la matriz existente de gobernanza para instaurar una que sea consistente con las estrategias de crecimiento igualitario o con las políticas públicas deliberativas del enfoque de la capacidad. Al defender que las elecciones genuinas que se basan en el intercambio y la discusión públicos son teóricamente factibles y esenciales para el desarrollo, el enfoque de la capacidad establece nuevos fines, pero no explica los medios para superar los obstáculos vistos por North.

Al final, ello nos lleva nuevamente a la cuestión de las «oportunidades interdisciplinarias», que hasta ahora estaba implícita en la discusión. Todas las transformaciones intelectuales profundas discutidas aquí se han originado en la disciplina de la economía. Sin embargo, las herramientas analíticas y los presupuestos propios de la disciplina de la economía no proporcionan ninguna «ventaja comparativa» a la hora de explorar sus consecuencias y de responder a los desafíos que presentan. Responder a esos desafíos exige un conocimiento experto del análisis de la organización social y la cultura, es decir, del campo de estudio tradicional de los sociólogos, que deviene fundamental. Las cuestiones acerca de las políticas públicas, el poder y la gobernanza, que se colocan en el puro núcleo del objeto de conocimiento de los científicos sociales, son todavía más esenciales.

Los sociólogos, los académicos de la ciencia política, los historiadores y otros que desean presentarse como portavoces de los enfoques institucionales sobre el desarrollo no se pueden esconder por más tiempo detrás de la excusa de que el predominio intelectual de las teorías económicas construidas a partir de individuos aislados y de mercados autorregulados no les deja ningún espacio viable para la exposición de sus ideas a las otras disciplinas. Ni tampoco pueden los economistas interesados en el análisis institucional afirmar que la marginalización en el interior de su disciplina les impide su participación en los debates sobre la teoría del desarrollo.

Las quejas de que la esfera de la política y de las políticas públicas continúan dominadas por teorías pasadas de moda siguen siendo legítimas. De hecho, eso es lo que cabría esperar dada la correspondencia de esas teorías con las preferencias de los poderosos. Sin embargo, esas quejas no son una excusa que justifique el fracaso a la hora de explotar el espacio teórico que el giro institucional ha puesto a nuestra disposición. Los avances creativos en la columna vertebral del análisis económico del desarrollo han creado ese espacio al presentarnos fórmulas que son teóricamente más complejas y mucho más fundamentadas empíricamente. Ojalá esos esfuerzos continúen al mismo ritmo, pero es esencial una respuesta complementaria, igual de creativa, por parte de otras disciplinas y perspectivas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelman, Irma y Cynthia Morris Taft (1973). *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt (1999). *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1994). «Income Distribution, Political Instability and Investment». *Working Paper 4486, National Bureau of Economic Research (NBER)*, Cambridge.
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik (1994). «Distributive Politics and Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics* 109(2), 465-90.
- Arrighi, Giovanni, Beverly J. Silver y Benjamin Brewer (2002). «Industrial Convergence, Globalization and the Persistence of the North-South Divide». Manuscrito no publicado, Johns Hopkins University, Department of Sociology.
- Arrow, Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- \_\_\_\_\_ (1962). «Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention». En NBER (ed.). *The Rate and Invention of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_ (1990). «Positive Feedbacks in the Economy». *Scientific American* (febrero), 92-99.
- Bardhan, Pranab (2001). «Deliberative Conflicts, Collective Action and Institutional Economics». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- \_\_\_\_\_ (1989). «The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment». *World Development* 17(9), 1389-95.
- Barro, Robert (1997). *The Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.
- \_\_\_\_\_ (1991). «Economic Growth in a Crosssection of Countries». *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 407-444.
- Benhabib, Seyla (ed.) (1996). *Democracy and Difference; Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Bertola, Giuseppe (1993). «Factor Shares and Savings in Endogenous Growth». *National Bureau of Economic Research Working Papers*, 3851. Cambridge MA, NBER.
- Biacchi, Gianpaolo (2003). «Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño (1997). «Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction». *American Economic Review* 87(2), 32-37.
- Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot (1995). «Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia». *World Bank Economic Review* 9.

- Blomstrom, Magnus, Robert Lipsey y Mario Zejan (1996). «Is Fixed Investment the Key to Economic Growth?». *Quarterly Journal of Economics* 111(1), 269-76
- Bowles, Samuel (1985). «Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and Other Economic Institutions». *Journal of Economic Literature*. 36(1), 75-111.
- Bonham, James y William Rehg (1997). *Deliberative Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bourguignon, François (1995). «Comment on 'Inequality, Poverty and Growth: Where do We Stand?'». Ponencia en la conferencia anual del Banco Mundial sobre *Development Economics*. Washington DC: World Bank.
- Branson, William H. y Carl Jayarajah (1995). «Evaluating the Impacts of Policy Adjustment». *International Monetary Fund Seminar Series* 1.
- Bruno, Michael, Martin Ravallion y Lyn Squire (1995). «Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues». Ensayo preparado para la Conferencia del FMI sobre *Income Distribution and Sustainable Growth*, Banco Mundial, Washington DC, 1-2 de junio.
- Calhoun, Craig (ed.) 1992. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Chang, Ha-Joon (2001). *Kicking Away the Ladder: Policies and Institutions for Development in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans (2000). «The Role of Institutions in Economic Change». Ensayo presentado en la conferencia *The Other Canon and Economic Development*, Oslo, Noruega, 14-15 de agosto, 2000.
- Chenery, Hollis, John H. Duloy et al. (1979). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. London: Oxford University Press.
- Chong, Alberto y Jesko Hentschel (1999). *Bundling of Basic Services, Welfare and Structural Reform in Peru. Development Research Group and Poverty Reduction and Economic Management Network*. Washington, DC: World Bank.
- Clarke, George (1996). «More Evidence on Income Distribution and Growth». *Journal of Development Economics* 47, 403-427.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1995). *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1998). «New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth». *Journal of Development Economics* 57(2), 259-287.
- \_\_\_\_\_ (1996). «A New Data Set Measuring Income Inequality». *World Bank Economic Review* 10(3), 565-91.
- DeLong, Bradford y Lawrence Summers (1993). «Equipment Investment and Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 445-502.
- Domar, Evsey (1957). *Essays in the Theory of Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Easterly, William (2001a). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- \_\_\_\_\_ (2001b). «The Failure of Development». *Financial Times*, 4 de julio, 13.
- Elster, John (ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Evans, Peter (2004). «Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 30-52.
- \_\_\_\_\_ (2003). «Além da “Monocultura Institucional”: Instituições, capacidade e o desenvolvimento deliberativo». *Sociologias* (5), 20-63.
- \_\_\_\_\_ (2002). «Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen’s *Development as Freedom*». *Studies in Comparative International Development* 37(2), 54-60.
- \_\_\_\_\_ (1996). «State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development». Sección especial de *World Development* 24(6).
- \_\_\_\_\_ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fedozzi, Luciano (1997). *Orcamento participativo: Reflexões sobre a experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Ferguson, James (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, Minn.: University of Minnesota Press.
- Fishlow, Albert (1995). «Inequality, Poverty and Growth: Where do We Stand?» Conferencia anual del Banco Mundial sobre *Development Economics*. Washington DC: World Bank.
- Franke, Richard W. y Barbara H. Chasin (1989). *Kerala: Radical Reform as Development in an Indian State*. San Francisco, CA: The Institute for Food and Development Policy. Food First Development Report no. 6.
- Fraser, Nancy (1997). «Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy». En *Justice Interruptus*. New York: Routledge.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (eds.) (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Galor, O. y J. Zeria (1993). «Income Distribution and Macroeconomics». *Review of Economic Studies* 60, 35-52.
- Genro, Tarso y Ubiratan de Souza (1997). *Orcamento Participativo: A experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo.
- Goldfrank, Benjamin (2001). «Deepening Democracy through Citizen Participation? A Comparative Analysis of Three Cities». Reunión anual de la *American Political Science Association*, agosto.
- Grief, Avner (1994). «Cultural Beliefs and the Organization of Society: Historical and Theoretical Reflections on Collectivist and Individualist Societies». *Journal of Political Economy* 102(5), 912-50.
- Gutman, Amy y Dennis Thompson (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Glewwe, Paul, Michele Gragnotati y Hassan Zaman (2000). «Who Gained from Vietnam’s Boom in the 1990’s». *Policy Research Working Paper* 2275. Washington, DC: World Bank
- Habermas, Jürgen (1998). *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- \_\_\_\_\_ (1994). «Three Normative Models of Democracy». *Constellations* I.
- \_\_\_\_\_ (1989) (1991). *The Theory of Communicative Action* (2 vol.). Boston: Beacon Press.

- \_\_\_\_\_ (1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Heller, Patrick (2001). «Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre». *Politics and Society* 29(1), 131-163.
- \_\_\_\_\_ (2000). «Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India». *World Politics* 52, 484-519.
- \_\_\_\_\_ (1999). *The Labor of Development: Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hodgson, Geoffrey M. (2000). *Evolution and Institutions: On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics*. Cheltenham, UK, y Northampton, MA: Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_ (1988). *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz (2001). «Modern Economic Theory and Development». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Houtzager, Peter y Mick Moore (2003). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Huntington, Samuel P. (1997). «After Twenty Years: The Future of the Third Wave». *The Journal of Democracy* 8(4), 3-12.
- \_\_\_\_\_ (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma.
- Isaac, Thomas T. M. y Richard Franke (2000). *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*. Nueva Delhi: Left Word Books.
- Isaac, Thomas T. M. y Patrick Heller (2003). «Decentralization, Democracy and Development: The People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Jorgenson, Dale W., Frank Gallop y Barbara Fraumeni (1987). *Productivity and U.S. Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001). «The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Kapur, Devesh (2000). «Risk and Reward: Agency, Contracts and the Expansion of IMF Conditionality». Borrador preparado para el seminario *Political Economy of International Monetary and Financial Institutions*.
- \_\_\_\_\_ (1997). *The New Conditionalities of the International Financial Institutions. International Monetary and Financial Issues for the 1990's. Vol. VIII*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.5, New York and Geneva.
- Kapur, Devesh y Richard Webb (2000). «Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions». *G-24 Discussion Paper* no. 6. United Nations: New York and Geneva [ <http://www.g24.org/g24-dp6.pdf> ]
- Khoo, Lawrence y Benjamin Dennis (1999). «Inequality, Fertility Choice and Economic Growth: Theory and Evidence». *Development Discussion Paper* n. 687. Cambridge MA: Harvard Institute for International Development.
- Killick, Tony (1995). *IMF Programmes in Developing Countries*. London: Routledge.

- Kim, Jong-II y Lawrence Lau (1995). «The Role of Human Capital in the Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Asian Pacific Economic Review* 1, 259-292.
- \_\_\_\_\_ (1994). «The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Journal of Japanese and International Economies* 8, 235-271.
- King, Robert G. y Ross Levine (1994). «Capital Fundamentalism, Economic Development and Economic Growth». *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 40, 259-292.
- Korten, David C. (1980). «Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach». *Public Administration Review* 40(5), 480-511.
- Kremer, Michael (1993). «The O-Ring Theory of Economic Development». *Quarterly Journal of Economics* 108, 551-575.
- Landa, Dimitri y Ethan B. Kapstein (2001). «Review Article: Inequality, Growth and Democracy». *World Politics* 53(1), 264-96.
- Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara (1997). «Income Distribution, Investment and Growth». *Development Discussion Paper* 596. Cambridge MA, Harvard Institute for International Development.
- Li, Hongyi y Heng-Fu Zou (1998). «Income Inequality is Not Harmful for Growth: Theory and Evidence». *Review of Development Economics* 2(3), 318-324.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lin, Kenneth S. y Hsiu-Yun Lee (1999). «Can Capital Fundamentalism be Revived? A General Equilibrium Approach to Growth Accounting». En Gustav Ranis et al. (eds.). *The Political Economy of Comparative Development into the 21st Century*. Northhampton, MA: Edward Elgard.
- Lipton, Michael (1993). «Land Reform as Commenced Business: The Evidence against Stopping». *World Development* 21(4), 641-57.
- Lucas, Robert E. (1988). «On the Mechanics of Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.
- MacAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. New York/Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane (1990). «Democracy and Common Interests». *Social Alternatives* 8 (4), 20-25.
- McNeil, Mary. 2002. «Engaging the Poor.» *World Bank: Development Outreach* (Winter).
- Meier, Gerald y James Rauch (2000). *Leading Issues in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Meier, Gerald y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Meyer, John (1987). «The World Polity and the Authority of the Nation-State». En John W. Meyer, George M. Thomas, Francisco O. Ramirez y John Boli (eds.). *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Narayan, Deepa (2000). *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us*. New York: Oxford University Press.

- \_\_\_\_\_ (1994) «The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects». *Environmentally Sustainable Development Occasion Paper Series, no. 1*. Washington, DC: The World Bank.
- Negroponte, Nicholas (1996). *Being Digital*. New York: Vintage Books.
- Newman, Nathan (2002). *Net Loss: Internet Prophets, Private Profits and the Costs to Community*. College Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1986). «The New Institutional Economics». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 230-37.
- \_\_\_\_\_ (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- O'Donnell, Guillermo (1993). «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View With Glances at Some Postcommunist Countries». *World Development* 21 (8), 1355-69.
- Ostrom, Elinor (1995). «Incentives, Rules of the Game and Development». En *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, DC: The World Bank .
- \_\_\_\_\_ (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Panizza, Ugo G. (1999). «Income Inequality and Economic Growth: Evidence from American Data». *IADB Working Paper*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1994). «Is Inequality Harmful for Growth?». *American Economic Review*, 84, 600-621.
- Pierson, Paul (1997). «Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics». *Working Paper no. 7, Program for the Study of Germany and Europe*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Pozzobono, Regina (1998). *Porto Alegre: Os Desafios da Gestão Democrática*. São Paulo: Instituto Polis.
- Pritchett, Lant (1996). «Where Has All the Education Gone?». *Policy Research Working Paper 1581*, Policy Research Department, World Bank Washington, DC.
- Przeworski, Adam et al. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Wellbeing in the World 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1993). «Political Regimes and Economic Growth». *Journal of Economic Perspectives* 7(3), 51-70.
- Przeworski, Adam y Susan Stokes (eds.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ravallion, Martin (1998). «Does Aggregation Hide the Harmful Effects of Inequality on Growth?». *Economic Letters* 61, 73-77.
- Robinson, James A. (1997). «Theories of 'Bad' Policy». *Policy Reform* 3, 1-46.

- Rodrik, Dani (1999). «Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them». Ponencia presentada en la conferencia del FMI *Second-Generation Reforms*, Washington DC., 8-9 de noviembre.
- Romer, Paul M. (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economics Perspectives* 8(1), 3-22.
- \_\_\_\_\_ (1993a). «Two Strategies of Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas». En *Proceedings of the 1992 World Bank Annual Conference on Economic Development*. World Bank: Washington, DC.
- \_\_\_\_\_ (1993b). «Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 32, 543-573.
- \_\_\_\_\_ (1993c). «Economic Growth». En David R. Henderson (ed.). *The Fortune Encyclopedia of Economics*. New York: Warner Books.
- \_\_\_\_\_ (1990). «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy* 98, 171-102.
- \_\_\_\_\_ (1986). «Increasing Returns and Long Run Growth». *Journal of Political Economy* 94, 1002-1037.
- Rueschmeyer, Dietrich, Evelyne Stephens y John Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press and Chicago: University of Chicago Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998). «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy». *Politics and Society* 26(4), 461-510.
- Sarel, Michael (1997). «How Macroeconomic Factors Affect Income Distribution: The Cross-Country Evidence». *IMF Working Paper*, 97/152, Washington DC, International Monetary Fund.
- Sen, Amartya (2001). «What Development is About». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- \_\_\_\_\_ (1999a). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- \_\_\_\_\_ (1999b). «The Possibility of Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 89, 349-378 [discurso de aceptación del Premio Nobel].
- \_\_\_\_\_ (1995). «Rationality and Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85, 1-24 [discurso inaugural del presidente].
- Solow, Robert (1994). «Perspectives on Growth Theory». *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 45-54.
- \_\_\_\_\_ (1957). «Technical Change and the Aggregate Production Function». *Review of Economics and Statistics* 39, 312-320.
- Srinivasan, T. N. (1994). «Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 84, 238-243.
- Stewart, Frances (2000). «Income Distribution and Development». Ensayo presentado para la *UNCTAD X High Level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century*. Bangkok, Tailandia.
- Stewart, Frances y Severine Deneulin (2002). «Amartya Sen's Contribution to Development Thinking». *Studies in Comparative International Development* 37(2), 61-70.
- Streeten, Paul (1994). «Human Development: Means and Ends». *American Economic Review* 84(2), 232-237.

- Streeten, Paul, Shahid Javit Burki et al. (1981). *First Things First, Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Taylor, Charles (1995). «Irreducible Social Goods». En *Philosophical Arguments*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tharamangalam, Joseph (1998). «The Perils of Development without Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India». *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 30(4), 23-34.
- UNDP (2000). *Human Development Report, 2000*. New York and London: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(1999). *Human Development Report, 1999*. New York and London: Oxford University Press.
- Uphoff, Norman, John M. Cohen y Arthur Goldsmith (1979). *Feasibility and Application of Rural Development Participation: A State of the Art Paper*. Ithaca: Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University 40.
- Uphoff, Norman (1992). *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_(1986). *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, CT: Kumarian Press for Cornell University.
- Varian, Hal R. y Carl Shapiro (1998). *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Wade, Robert (2001a). «Showdown at the World Bank». *New Left Review* 7, 124-137.
- \_\_\_\_\_(2001b). «Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty». *World Development* 29(8), 1435-1441.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- \_\_\_\_\_(1975). *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.
- Woolcock, Michael (1997). «Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework». *Theory and Society* 27(1), 1-57.
- World Bank (IBRD) (2000-2001). *World Development Report: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- Young, Alwyn (1995). «The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience». *Quarterly Journal of Economics* (August), 641-680.
- Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz, 2001. «Development Issues: Settled and Open». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].

## CAPÍTULO 7

---

# El papel de las instituciones en el cambio económico

*Ha-Joon Chang y Peter Evans*

### INTRODUCCIÓN

Las instituciones son patrones sistemáticos, integrados por expectativas compartidas, presupuestos no cuestionados, normas aceptadas y rutinas de interacción, que tienen fuertes efectos en la conformación de las motivaciones y el comportamiento de grupos de actores sociales interconectados. En las sociedades modernas están representadas normalmente por organizaciones coordinadas investidas de autoridad, como pueden ser la administración pública y las sociedades mercantiles, que cuentan con normas formales, y que poseen la capacidad de imponer sanciones coactivas<sup>1</sup>. Todo el mundo reconoce que las instituciones son fundamentales para el cambio económico, como también lo son para el mantenimiento del equilibrio económico. Sin embargo, a pesar del resurgimiento en los últimos veinticinco años del pensamiento «institucionalista», dentro y fuera de la economía, todavía estamos lejos de contar con una teoría satisfactoria de las instituciones y sus efectos económicos.

Este artículo pretende impulsar la reflexión sobre las instituciones y el cambio económico. La insatisfacción acerca de los enfoques existentes sobre las instituciones es una de las razones de nuestro empeño<sup>2</sup>. El canon dominante en la economía, que se apoya fuertemente en conceptualizaciones del cambio económico que facilitan la representación matemática elegante, ha caído en una falsa parsimonia\* que reduce su capacidad para com-

---

<sup>1</sup> En este momento debemos enfatizar en que a pesar de la falta aparente de coordinación centralizada para su funcionamiento, el mercado es también una institución que se apoya en un conjunto de reglas formales e informales que determinan sus límites, los participantes y los términos en los que se participa. Para una discusión más detallada, véase Chang (2000b).

<sup>2</sup> Nos hemos centrado en las instituciones públicas para la gobernanza, en parte porque es ahí donde es más evidente que el canon convencional carece de una perspectiva institucional adecuada. Sin embargo, a pesar de los numerosos trabajos sobre la teoría de la firma y sobre las instituciones financieras, la necesidad de un enfoque institucional más apropiado también se aplica al corazón de las economías reales y financieras. Véase Kregel y Burlamaqui (2000).

\* El término «parsimonia» se utiliza aquí en el sentido que puede verse en los textos de filosofía de la ciencia. Enunciado por el filósofo medieval Guillermo de Ockham (u Occam), y conocido también como «navaja de Ockham», estipula que las explicaciones económicas de los fenómenos deben preferirse sobre aquellas complejas: «La pluralidad no debe postularse sin necesidad». (N. del T.)

prender los principales cambios de las estructuras económicas. Pero también las explicaciones «institucionalistas» convencionales tienden, o bien a reducir las instituciones a sus consecuencias funcionalistas en términos eficientistas, o bien a convertirlas en reflejos puramente instrumentales de intereses creados. Nuestro objetivo es superar esa visión «superficial» de las instituciones y dirigirnos hacia un enfoque «denso», que reconozca el papel fundamental de la cultura y las ideas, de un lado, y el papel constitutivo de las instituciones, de otro, en la configuración de las distintas maneras en que los grupos y los individuos definen sus preferencias.

Nuestros esfuerzos están motivados también por la convicción de que una comprensión más fundamentada de los principales cambios en la economía política global es esencial por razones prácticas y teóricas. La economía global de nuestros días deja mucho que desear. A pesar de los cantos triunfales a la nueva «eficiencia» de los mercados globales que oímos desde el canon dominante, las tasas de crecimiento aún no se han recuperado lo bastante como para alcanzar a las de la «Edad de Oro del capitalismo» que precedió a la globalización (1950-1973). Más preocupante es que el crecimiento que se está produciendo es extremadamente inequitativo, del tipo de crecimiento que divide a las sociedades, proporcionando a una pequeña minoría de los ciudadanos del mundo grandes ganancias a expensas de activos sociales, culturales y ecológicos que son irremplazables desde el punto de vista de la gran mayoría. Es igual de preocupante la volatilidad creciente de los nuevos mercados globales, especialmente de los financieros.

La preocupación sobre los resultados negativos asociados con los modelos actuales de la globalización y el empeño intelectual por reemplazar las ideas superficiales acerca de las instituciones por otras más densas son dos caras de la misma moneda. Las perspectivas intelectualmente inadecuadas de las instituciones conducen en la realidad a malas políticas y a resultados negativos para el bienestar social. Se perjudica a la gente porque los científicos sociales y los creadores de las políticas públicas no comprenden correctamente las instituciones. Sólo un análisis institucional, concebido de manera amplia, puede proporcionarnos unas bases teóricas que nos permitan una reestructuración seria de la globalización. No asumir la responsabilidad del esfuerzo por construir un análisis de ese tipo sería irresponsable, con independencia de cuán difícil pueda ser producir incluso una versión modesta y preliminar de esa teoría.

El esfuerzo de este capítulo se construye a partir de dos estudios de caso, bastante específicos, pero también muy estratégicos, de instituciones que tienen un papel central en la constitución del cambio económico: el ascenso y el declive del Estado desarrollista coreano, y la ambigua aparición de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como institución para la gobernabilidad global. La finalidad es usar estos estudios de caso para

ilustrar las perspectivas teóricas que se van a desarrollar y, al mismo tiempo, presentar algunas afirmaciones de fondo sobre las causas y las consecuencias del cambio institucional que deberían, en principio, tener aplicación más allá de esos casos.

Antes de comenzar con los estudios de caso, se presentan las preocupaciones generales conceptuales en la Sección 2. En esa sección se defenderá que un enfoque institucional debe hacer dos cosas. La primera tarea es desarrollar una visión más adecuada de cómo las instituciones condicionan el comportamiento y los resultados económicos. La propuesta es que para construir una teoría que tenga esas características, debemos apartarnos de la visión tradicional de las «instituciones como restricciones», centrándonos en lugar de ello en las instituciones como instrumentos que *permiten* obtener ciertos fines que requieren coordinación supraindividual y, lo que es aún más importante, en las instituciones como *constitutivas* de los intereses y de las visiones del mundo de los actores económicos.

La segunda tarea es desarrollar una manera más sistemática y general de comprender cómo se forman y se transforman por sí mismas las instituciones a lo largo del tiempo. De nuevo, aquí nuestra finalidad inicial es ir más allá de los modelos «superficiales» y economicistas del proceso que domina el discurso actual sobre las instituciones. Ni la visión funcionalista, en la que aquello que existe debe ser «eficiente» o sino no existiría, ni la visión instrumentalista, en la que las instituciones se crean y cambian para reflejar los intereses definidos exógenamente de los poderosos, son explicaciones adecuadas; ello no significa negar que ambos factores sean importantes en la evolución institucional. En lugar de ello, defenderíamos lo que llamamos una perspectiva más «culturalista» (o tal vez gramsciana) en la que el cambio institucional depende de una combinación de proyectos culturales e ideológicos, basados en intereses particulares (en los que las visiones del mundo pueden conformar los intereses y viceversa). En términos simples, cambiar las instituciones requiere cambiar las visiones del mundo que inevitablemente se encuentran detrás de las estructuras institucionales.

Obviamente, combinar una perspectiva que enfatiza el papel constitutivo que desempeñan las instituciones con una perspectiva culturalista acerca de su constitución nos conduce hacia una forma de pensamiento en la cual las instituciones y los actores económicos son mutuamente constitutivos. Ello, a su vez, hace surgir el peligro de imaginar un sistema homeostático autorreferencial. Si, visto de manera simplista, las instituciones conforman las visiones del mundo y las visiones del mundo conforman las instituciones, el resultado sería la parálisis. El truco es entender cómo el proceso de construcción y mantenimiento institucional genera tensiones y contradicciones que obligan al cambio, y cómo los impactos exógenos pueden disparar o redirigir esos procesos. Debido a la carencia de apoyo teórico sistemático acerca de este problema, nos basamos en los dos estu-

dios de caso que siguen esta introducción conceptual inicial para mostrar que nuestras ideas pueden disfrutar de cierta plausibilidad.

Elegimos nuestro primer caso, el Estado desarrollista, porque ese modelo de Estado es una de las instituciones que ha tenido más protagonismo en la reformulación de las trayectorias nacionales del crecimiento económico durante el siglo XX. Nos proporciona un ejemplo clásico de cómo las instituciones son realmente relevantes para el cambio económico. Las teorías económicas usuales no pudieron predecir el ascenso de los países de Asia oriental porque no tenían ninguna base para poder anticipar que la transformación institucional en el sector público pudiera modificar los incentivos individuales y situar a esos países en un camino más dinámico de acumulación industrial. En ese canon no existía lugar para la idea de que mecanismos aparentemente rígidos pudieran orientarse por sí mismos hacia la administración del crecimiento y que, a su vez, éste pudiera modificar las estructuras de incentivos y la visión del mundo de lo que aparentemente era una clase local de empresarios inevitablemente anclados en sus prácticas. El Estado desarrollista, visto desde este ángulo, es un claro ejemplo de la necesidad de dotarnos de un canon alternativo<sup>3</sup>.

Nuestro enfoque empírico específico se ocupa del Estado coreano, que ejemplifica por excelencia esa forma institucional concreta que es el Estado desarrollista. Ofrecemos un breve resumen de los efectos institucionales que conectaron el Estado desarrollista con el crecimiento económico exitoso, pero en lugar de destacar la aparición del Estado desarrollista y sus consecuencias económicas, que se encuentran ya ampliamente documentadas, preferimos centrarnos en su *declive*. ¿Por qué una institución que ha tenido una efectividad económica semejante es el objeto de ataques políticos, justo cuando está aparentemente en el apogeo de su éxito económico? Más interesante aún: ¿por qué ese ataque tuvo tanto éxito en debilitar la institución?

Nuestra atención principal a la OMC (Sección 4) nos da una oportunidad especialmente prometedora de mirar las consecuencias potenciales que tiene la construcción de nuevas instituciones. Creemos también que el análisis institucional tiene una necesidad específica: la de intentar comprender la dinámica de la globalización. Una teorización efectiva de las configuraciones ideales de las normas globales nos exige preguntarnos: ¿qué tipo de diseño institucional se requiere para poder hacer que funcionen las normas que se han planeado, y qué probabilidad hay de que se construyan esas instituciones? La valoración del funcionamiento actual de la economía política global requiere también un componente institucional. Por consiguiente, ¿cómo crean las organizaciones de gobierno que ya se

---

<sup>3</sup> Y ello ha resultado, efectivamente, en una modificación importante, aunque no suficientemente profunda, en nuestra opinión, del enfoque dominante sobre el desarrollo económico y el papel del Estado en él, como puede verse, entre otros, en World Bank (1993, 1997).

han instaurado a nivel global los procesos de elaboración de las normas y sus mecanismos de cumplimiento?

Los estudios de caso sobre el Estado desarrollista y la OMC se complementan el uno al otro, teórica y sustantivamente. Sustantivamente, las preguntas acerca de cuál es el tipo de división del trabajo que existe, y cuál es el que debería existir para administrar la economía global entre los Estados nacionales y las organizaciones internacionales es un tema muy controvertido. El canon dominante tiene una sencilla regla para esa pregunta y es que las normas uniformes, «aplicadas objetivamente», son la clave de la eficiencia global. Los esfuerzos por desarrollar estrategias económicas distintas, como podría ser el Estado desarrollista, deben y serán castigados por «el mercado». Sin «creer ciegamente» en esa hipótesis, asumimos también que la comprensión del contexto global es esencial para entender la evolución del Estado desarrollista. Por otro lado, la OMC es, después de todo, una organización asociada, cuyos miembros son los Estados, y su funcionamiento se moldea a imagen de las viejas ideas de soberanía nacional. Mirar las esferas global y nacional nos demuestra de manera mucho más efectiva la relevancia de un enfoque institucional para comprender la economía política global contemporánea.

Teóricamente, estudiar el Estado desarrollista y la OMC nos da la oportunidad de mirar procesos muy diferentes de cambio institucional. El examen del declive del Estado desarrollista nos permite plantearnos las siguientes preguntas: ¿qué tipo de procesos conducen a que una institución bien establecida sea objeto de ataques y transformada? ¿Son cambios en los intereses de sus bases políticas, o cambios en la ideología o en la visión del mundo, o se debe simplemente a circunstancias externas? O, si se producen cambios en esos tres lugares, lo cual es más probable, ¿cómo encajan entre sí esos elementos? Estudiar la OMC nos permite preguntarnos a su vez: ¿cómo se conciben nuevas instituciones? ¿Qué determina la forma que toman? E igual de importante, ¿cómo la creación de una nueva institución transforma los intereses y las ideologías de sus bases políticas?

Estos dos casos considerados conjuntamente nos presentan una variedad de temas en cuanto a la posibilidad del éxito de una gobernanza global (o de su fracaso) para la economía política contemporánea. Después de haberlos analizado se volverá en la última sección a temas más generales, teóricos y prácticos (Sección 5). En la práctica, la pregunta será cuáles son las consecuencias de las trayectorias institucionales que se han descrito para el funcionamiento de la economía política contemporánea. En concreto, se explorarán sus consecuencias para la posibilidad de cambiar los modelos actuales de crecimiento global a fin de que tomen un camino más equitativo. Teóricamente, la pregunta es qué sugieren estos casos en términos de hipótesis generales relativas a la función que desempeñan las instituciones y a cómo cambian. Por último, se realizan algunas reflexio-

nes acerca de las perspectivas existentes de construir una alternativa institucional real al canon dominante actualmente.

## LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS CAUSAS Y LAS CONSECUENCIAS DEL CAMBIO INSTITUCIONAL: TRES VISIONES DE LAS INSTITUCIONES

En esta sección se presenta el marco conceptual general para entender la naturaleza y los cambios en las instituciones, que permitirá comprender los debates que se presentan en las secciones siguientes. Se comienza por subrayar las limitaciones que tiene el conceptualizar las instituciones como *restricciones*, y se continúa defendiendo que deben verse, no sólo como *facilitadoras*, sino también como *constitutivas* de las preferencias y de las visiones del mundo de sus bases políticas. Luego se presentan las teorías críticas del cambio institucional, que creen que los factores conducentes al cambio institucional son únicamente consideraciones de eficiencia o de consecución de los propios intereses, que contrasta con la posición que aquí se defiende y que está ligada a una perspectiva cultural de las instituciones.

Los economistas cuyo pensamiento predomina hoy no piensan normalmente acerca de las instituciones, pero cuando lo hacen, las ven como «restricciones» al libre mercado que crean «rigideces» ineficientes. Las limitaciones de este enfoque se conocen cada vez más, por lo que no es necesario detenerse en ello aquí.

Lo que sorprende es que esa retórica de las «instituciones como restricciones» también es sostenida por muchos economistas institucionales de la corriente dominante, los llamados economistas neoinstitucionalistas (Douglas North, Oliver Williamson, etc.). Por ejemplo, según North:

Las instituciones consisten en un conjunto de *restricciones* al comportamiento que adoptan la forma de normas y reglamentos, de un conjunto de procedimientos para detectar las desviaciones a las normas y los reglamentos y, por último, de un conjunto de normas morales, para el comportamiento ético que define las líneas dentro de las cuáles *se restringe* la manera en que las normas y reglamentos se especifican y se determina su cumplimiento (North 1984, 8; énfasis agregado).

Naturalmente, la nueva economía neoinstitucionalista (NEI) no se vería como un aporte original si contemplase esas «restricciones» como creadoras simplemente de ineficiencias, como hace la teoría económica dominante. Muchos teóricos de la NEI dicen, de hecho, que las instituciones están ahí únicamente porque mejoran la eficiencia, hasta el punto de incurrir en los errores del funcionalismo. Sin embargo, al usar la retórica de las «restricciones», mantienen aún el mito de que el mercado irrestricto es el orden natural, mientras que las instituciones son reemplazos creados

por el hombre que deberían establecerse (y así lo harán) sólo cuando se rompa el orden natural.

Si queremos alejarnos de la perspectiva de las instituciones como algo «artificial», necesitamos usar una retórica distinta, es decir, ver las instituciones como instrumentos «facilitadores», más que como restricciones. Por ejemplo, podemos conducir más rápido por las carreteras sólo porque existen normas de tráfico que hacen que los individuos conduzcan de una cierta forma. Otro ejemplo sería el de las sociedades mercantiles, que pueden dedicarse a la innovación más agresivamente porque existen derechos de propiedad intelectual que eliminan el temor de que otros agentes en el mercado copien sus ideas y usurpen las ganancias que les corresponden a los innovadores. Y podríamos continuar así.

Ello, obviamente, *no* quiere decir que las instituciones no impongan restricciones. Prácticamente todas las instituciones «facilitadoras» suponen también la imposición de restricciones sobre algunos tipos de comportamiento de algunas personas. En muchos de los casos donde existen problemas de acción colectiva, estas restricciones son «generales» y se aplican a todo el mundo. En esos casos, se colocan restricciones sobre el comportamiento de todo el mundo con el propósito de que colectivamente podamos hacer más cosas, aunque aquí la distribución de las restricciones y los beneficios que se derivan de su existencia pueden variar entre los distintos grupos. Sin embargo, en otros casos, facilitar algo a algunas personas significa imponer restricciones a otras. Por ejemplo, la acción afirmativa permite que ciertos grupos en desventaja tengan una mayor libertad para elegir ocupación, restringiendo correlativamente los comportamientos de los empleadores potenciales a la hora de elegir a sus empleados.

Por consiguiente, cambiar nuestra retórica para usar la dimensión «facilitadora» no significa que estemos negando la naturaleza restrictiva de las instituciones. Sin embargo, hay un importante cambio de perspectiva, porque estamos negando el enfoque implícito en la retórica de las «instituciones como restricciones», que presenta al mercado irrestricto (si es que tal cosa es posible) como el orden natural (lo que nosotros llamamos también la «presunción de la primacía del mercado»)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Véase Chang (1997; 2000a; 2000b). En este momento debe destacarse que el hecho de que alguien atribuya primacía institucional al mercado no significa necesariamente que apoye una visión de un Estado mínimo, puesto que la cuestión no es realmente en qué lugar debería colocarse el límite «correcto» entre el Estado y el mercado. Hay muchos economistas que comienzan sus análisis (al menos implícitamente) asumiendo la supremacía del mercado, pero son conscientes de las falencias del mismo y apoyan voluntariamente un margen de intervención relativamente amplio, como también un rango de otras soluciones «institucionales» (véase, por ejemplo, Arrow 1974; Schotter 1985). Ahora bien, que ese no es el problema nos lo demuestran las antiguas economías comunistas y muchos países en desarrollo durante la última década, en los que las reformas neoliberales han fracasado en el desarrollo de economías de mercado viables porque asumieron que los mercados, como instituciones «naturales», comenzarían a desarrollarse una vez que el Estado se retirase y se desmantelaran las instituciones estatales sin necesidad de sustituirlas por otra cosa. Para mayores detalles, véase Chang (2000b, Sección 3.3).

No obstante, existe un tercer enfoque de las instituciones, al que los economistas prestan relativamente poca atención, pero que es esencial en nuestra opinión<sup>5</sup>. Este enfoque ve las instituciones, no sólo como facilitadoras o restrictivas, sino también como «constitutivas»<sup>6</sup>. Ello se debe a que todas las instituciones tienen una dimensión simbólica y, por tanto, inculcan ciertos valores, o visión del mundo, en las personas que se rigen por ellas. En otras palabras, en la medida en que nuestro comportamiento se ve regulado por un conjunto determinado de instituciones, comenzamos a interiorizar los valores encarnados por las mismas, y, como resultado, comenzamos a cambiar nosotros mismos<sup>7</sup>.

Naturalmente, ello no ocurriría si los seres humanos asumieran una actitud instrumental hacia las instituciones y el cumplimiento de las normas, porque en ese caso sólo cumplirían las normas porque serían beneficiosas para ellos (teniendo en cuenta el coste de cumplir con esas normas en términos de oportunidades perdidas, etc.). En esa situación, si alguna vez las personas realizan alguna afirmación o acción, y dicen estar «movidas por valores», estarán sólo poniendo en práctica una «estrategia publicitaria», cínica y manipuladora, dirigida a promover sus propios intereses. Y, de hecho, es lo que se asume implícitamente a menudo sobre las instituciones en la gran mayoría de los trabajos académicos de economía, en los que las mismas se ven como productos de la elección racional de individuos egoístas interesados sólo en obtener beneficios materiales. Sin embargo, si seguimos esta línea de razonamiento, no podemos explicar realmente por qué existen las instituciones en absoluto.

Para comenzar, si todos fuéramos individuos racionales egoístas, con una actitud instrumental hacia el respeto de las normas, entonces existiría una cantidad absurda de fraude e incumplimiento de éstas. Si ese fuera el caso, ninguna institución sería sostenible, porque entonces el costo de controlar las posibles desviaciones y castigarlas sería realmente prohibitivo. No obstante, en una situación como la descrita es cuestionable que pudiera llegar a existir siquiera cualquier mecanismo de control o sanción contra el incumplimiento de las normas, puesto que ese mecanismo sería en sí mismo un bien público (en el sentido de que las personas que no han consagrado sus esfuerzos al control y la sanción de los infractores también se

---

<sup>5</sup> Este es el enfoque que adoptan más explícitamente no economistas como Granovetter (1985), Douglas (1986), March y Olsen (1989), Friedland y Alford (1991), Fligstein (1996), Finnemore (1996) y Barnett y Finnemore (1999). Los economistas que adoptan este enfoque, aunque usando lenguajes que difieren parcialmente entre ellos, incluirían a Simon (1983), Hodgson (1988; 2000), Bowles y Gintis (2000) y Chang (2000b).

<sup>6</sup> Hodgson (2000) caracteriza este enfoque como uno que presupone una «causación reconstructora desde arriba, de las instituciones hacia los individuos».

<sup>7</sup> Naturalmente, los seres «originales» son ellos mismos productos de la estructura institucional existente.

benefician de los mejores estándares de conducta producto de esas actividades de control y sanción) y, por tanto, ningún individuo egoísta juzgaría racional gastar su tiempo y recursos en su mantenimiento<sup>8</sup>.

Por tanto, a menos que aceptemos que las personas creen (con distintos niveles de intensidad entre los diversos individuos, como es obvio) en los valores que respaldan las instituciones y que actúan normalmente de conformidad con estos valores, sin necesidad de que exista un control y una sanción continuos, no podemos explicar la existencia de ninguna institución.

Es ocioso señalar que todo lo anteriormente dicho *no* debe interpretarse en el sentido de que las motivaciones de las personas están más o menos determinadas por la estructura institucional. Si no queremos caer en un determinismo estructural irreflexivo, necesitamos aceptar que los individuos también influyen la manera en que las instituciones se establecen y funcionan, como se hace típicamente en los modelos de la NEI. Sin embargo, nuestro enfoque es distinto al de la NEI porque postula una causación de dos vías entre la motivación individual y las instituciones sociales, en lugar de una causación de una vía, aunque creemos que en un análisis final las instituciones son temporalmente anteriores a los individuos (Hodgson 2000).

Estos tres enfoques de las instituciones que hemos presentado de manera breve en los párrafos anteriores no son mutuamente excluyentes por necesidad. No hay ninguna inconsistencia en decir que las instituciones son restrictivas, facilitadoras y constitutivas simultáneamente. Y de hecho, a menos que reconozcamos los tres aspectos en conjunto, nuestro análisis de las instituciones no estará completo, como intentamos mostrar a continuación.

## Creación y transformación de las instituciones

Se vean las instituciones como restrictivas, facilitadoras o constitutivas, la pregunta acerca de cómo se transforman es fundamental. Deben reconocerse desde el comienzo el fuerte elemento de la herencia, la inercia y la dependencia de los procesos anteriores en la determinación de las formas institucionales. También las nuevas instituciones se construyen a partir de la materia prima de las instituciones existentes: el Estado desarrollista a partir de las viejas tradiciones burocráticas; la OMC a partir del GATT y así. Los modelos formalistas, que no consideran seriamente el legado institucional y son incapaces de reconocer que las nuevas instituciones son, probablemente y ante todo, adaptaciones de instituciones

---

<sup>8</sup> En palabras de Mary Douglas (1986, 27): «Las sanciones colectivas son una forma de acción colectiva».

preexistentes, no pueden ver con claridad el problema. Si queremos entender cómo y por qué entran en declive instituciones concretas, o bajo qué condiciones se crean las oportunidades para renovarlas y reinventarlas, debemos comenzar con una perspectiva general que explique cómo se crean y cambian las instituciones.

Los distintos autores que escriben sobre las instituciones eligen distintas aproximaciones a sus orígenes y cambios, aunque es evidente que una única persona puede sostener un conjunto de perspectivas diferentes sin caer en demasiadas contradicciones. Podemos dividir esas aproximaciones en dos grupos: el de las aproximaciones basadas en la eficiencia y el de las basadas en el interés, con subdivisiones en cada grupo, cada una de ellas con consecuencias políticas y teóricas distintas.

## Las aproximaciones basadas en la eficiencia

### *El nivel óptimo de las instituciones*

En la versión más simplista del enfoque sobre el cambio institucional basado en la eficiencia, las instituciones emergerían cuando los mecanismos de mercado fracasaran y no permitieran que se celebraran todas las transacciones que potencialmente podrían mejorar la eficiencia del sistema económico. En esta versión, los agentes racionales maximizadores de la riqueza no desaprovechan las oportunidades de mejorar la eficiencia, y así establecen una nueva institución –por ejemplo, una sociedad mercantil– si con ello se van a incrementar los beneficios del comercio. En esta visión panglossiana\*, por tanto, todas las instituciones que existen son eficientes (los ejemplos incluirían los primeros trabajos de Douglass North, Harold Demsetz, Armen Alchian y la «escuela de los derechos de propiedad» de Furubotn y Pejovich, y Yoram Barzel). Además, si no existe una institución que sería capaz de mejorar evidentemente la eficiencia en un determinado contexto, es sólo porque los costes de transacción\* involucrados en el establecimiento de esa institución son mayores que los beneficios producidos por la misma, en cuyo caso no merece la pena instaurarse.

---

\* El adjetivo procede del personaje de Pangloss creado por Voltaire en su novela *Cándido*. Es un filósofo y optimista irredento, que piensa que vivimos «en el mejor de los mundos posibles». (N. del T.)

\* Los costos de transacción son básicamente los costos en los que debe incurrir un sujeto para poder realizar un intercambio económico. Suelen hacerse equivalentes a los costos de información, puesto que en cualquier transacción económica es la imposibilidad de conocer todos los factores involucrados en el intercambio lo que produce esos costos. Aunque la expresión no fue acuñada por él, suele acreditarse la idea al premio Nobel de Economía Ronald Coase, que escribió dos artículos muy influyentes en el mundo académico, *The Nature of the Firm* (1937), y *The Problem of Social Cost* (1960). Este segundo artículo se puede considerar como la base del análisis económico del derecho. (N. del T.)

Es evidente que, en esta formulación simple, el enfoque descrito no se sostiene por razones teóricas y empíricas. Teóricamente, si una de las razones por la cual se establecen las instituciones es la racionalidad limitada<sup>9</sup> humana, cuesta creer el argumento de que individuos que no son siquiera capaces de realizar un ejercicio de optimización ordinario con respecto a los costos de los recursos de producción, sean capaces de abordar el ejercicio de «metaoptimización» que implicaría considerar tanto los costos de los recursos de producción como los costes de información (o costes de transacción). Empíricamente, podemos observar muchos ejemplos de instituciones ineficientes, cuya permanencia no es útil para los intereses de nadie.

Como resultado de ello, algunos de los que defienden este enfoque mantienen que, en un determinado punto del tiempo, pueden existir instituciones ineficientes, pero argumentan que estas instituciones serán «descartadas» en un proceso «evolutivo» a largo plazo<sup>10</sup>. Sin embargo, también esa versión evolucionista tiene un límite obvio. El problema es que las instituciones no son, por definición, fácilmente maleables (una institución totalmente maleable sería tan útil como no tenerla) y, por tanto, en condiciones ordinarias «el índice de cambio del entorno será superior al índice de ajuste al mismo [de las instituciones]» (March y Olsen 1989, 168). Si ello es así, no puede presumirse que la evolución institucional se desplace en la dirección óptima<sup>11</sup>.

### ***El reconocimiento de la dependencia del proceso previo***

En una visión más compleja del enfoque eficientista de las instituciones, se admite que no todos los cambios institucionales mejoran la eficiencia y que, por consiguiente, muchos de ellos no serán óptimos ni siquiera a largo plazo (de esta forma, el argumento «evolutivo» simplista se rechaza). La razón para ello sería que, según aquellos que apoyan este enfoque (Brian Arthur, Paul David, Joel Mokyr y los demás que trabajan principalmente en cuestiones de tecnología), existe una dependencia del proceso previo en la evolución de las instituciones.

---

\* En inglés, el término es «bounded rationality». Aunque a veces se traduce como «racionalidad acotada», he preferido la otra traducción común de «racionalidad limitada». El término alude, obviamente, a la limitada capacidad humana para plantear y solucionar problemas, y, a partir de él, se realizan varias propuestas que mejoran el modelo de hombre racional que se toma como base en la economía clásica para estudiar el comportamiento económico de los sujetos. (N. del T.)

<sup>9</sup> Este término fue introducido por Herbert Simon (1983). Simon es el mejor exponente de este enfoque.

<sup>10</sup> El clásico ejemplo sería Alchian (1950). Para una discusión completa de las perspectivas evolucionistas en economía, véase Hodgson (1993).

<sup>11</sup> Para una explicación más detallada, véase Chang (1995).

Según esta corriente, algunas instituciones (por ejemplo, las reglas que gobiernan la tecnología) pueden preferirse sobre otras, no a causa de su eficiencia inherente, sino debido a ciertos «efectos» irreversibles de carácter histórico. El mejor ejemplo de ello es probablemente el de las «externalidades causadas por un sistema en red», que da a los primeros actores en intervenir una ventaja en la determinación del cambio social, puesto que la «aptitud evolutiva» se configura a partir de la repetición de un evento (por ejemplo, la competencia entre distintos sistemas operativos para computadores). Otro ejemplo sería el de algunas inversiones fijas que recaen sobre ciertos «activos específicos» físicos, intelectuales y relacionales<sup>12</sup> que presuponen la presencia de ciertas instituciones, y que harían que la eficiencia relativa de las instituciones existentes frente a posibles instituciones alternativas se incrementara, en la medida en que los poseedores de esos activos tienen intereses directos en preservar las ya existentes<sup>13</sup>.

Esta perspectiva nos ha permitido una mejor comprensión del proceso de los cambios institucionales. Sin embargo, al menos en su forma actual, sigue siendo muy «economicista», en el sentido de que el proceso del cambio institucional estaría guiado básicamente por factores tecnológicos y por los individuos cuya actuación se ve determinada por sus cálculos racionales, de carácter puramente «económico» (aunque se admita que los cálculos racionales de los individuos no equivalgan necesariamente a los resultados socialmente óptimos). El problema esencial con este enfoque es que no deja espacio para la agencia humana\*, puesto que aquello en lo que creen las personas (en contraste con lo que «deberían» creer, teniendo en cuenta los imperativos tecnológicos) no introduce ninguna diferencia en el proceso de cambio institucional<sup>14</sup>.

### ***El reconocimiento del papel de la «cultura»***

La versión más compleja del enfoque «eficientista» amplía el argumento e incluye en él la dimensión «cultural», que hace que las visiones del mundo que tienen los distintos agentes humanos sean relevantes. Los proponentes de este enfoque parten del supuesto de que los agentes humanos tienen una racionalidad limitada (un concepto que Williamson y otros teóricos eficientistas «más puristas» reconocen de manera formal, pero que no adoptan realmente en la práctica) y defienden que las instituciones hacen que el mundo complejo sea más inteligible para esos actores, al res-

<sup>12</sup> Se le debe la elaboración del concepto a Williamson (1985).

<sup>13</sup> Para el desarrollo de esta idea, véase Chang y Rowthorn (1995).

\* Véase nota del traductor en p. 142.

<sup>14</sup> Chang y Rowthorn (1995) intentan combinar esta aproximación con lo que aquí llamamos un «enfoque basado en los intereses estructurados de base cultural».

tringir sus opciones de comportamiento, y también al poder confinar su capacidad limitada de atención a un conjunto restringido de posibilidades.

La racionalidad limitada, según esta corriente, hace que sea inevitable que operemos dentro de un «modelo» intelectual del mundo (o un sistema de valores, ideología, visión del mundo o como quiera que deseemos llamarlo) que puede no ser un buen modelo del mundo real, y mucho menos un modelo perfecto. Si los actores asumen una cierta visión del mundo, entonces pueden preferir una institución determinada porque encaja en su visión del mundo (o «valores morales»), aunque pueda no «mejorar la eficiencia» desde un punto de vista «objetivo». De esa forma, queda refutada la conclusión de que las instituciones tienden al funcionamiento óptimo, aunque no en la manera economicista (o guiada por consideraciones tecnológicas) que la segunda versión del enfoque eficientista nos propone.

Algunos de los que están comprometidos con la versión «cultural» del enfoque eficientista van un paso más lejos y argumentan que la visión del mundo que tienen las personas no es independiente de las instituciones bajo las cuales actúan, es decir, que hay una «formación endógena de las preferencias»<sup>15</sup>. El argumento es que estas instituciones encarnan ciertos «valores morales» y que las personas, al actuar apoyándose en ciertas instituciones durante un periodo de tiempo, es probable que interioricen esos valores (esto es lo que nosotros llamamos el papel «constitutivo» de las instituciones).

Debe observarse que, incluso si se tienen en cuenta estos elementos subjetivos (como pueden ser los valores morales o las visiones del mundo), el enfoque sigue estando guiado en última instancia por la eficiencia, sólo que la definición de eficiencia adquiere ahora una dimensión subjetiva. En ese sentido, podemos todavía denominar esta versión como un enfoque eficientista, aunque pueda ser diferente de las versiones más simples de la teoría institucionalista eficientista que hemos discutido con anterioridad<sup>16</sup>.

## Enfoques basados en el interés

### *Economía política neoclásica*

La versión más simplista de los enfoques basados en el interés que intenta explicar los orígenes de las instituciones y del cambio institucional es la de la economía política neoclásica (como aparece en los trabajos seminales de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler, Ann Krueger, Jagdish Bhagwati, Mancur Olson y Douglass North). El mismo enfoque se puede ver en la versión más cruda de la economía

---

<sup>15</sup> Véase Hodgson (1988) y Bowles y Gintis (2000).

<sup>16</sup> Véase supra.

política marxista (aquellos que ven al Estado como el comité ejecutivo de la burguesía)<sup>17</sup>.

En esta visión, las instituciones son tan sólo instrumentos al servicio de los intereses particulares de grupos que están suficientemente organizados políticamente como para iniciar cambios en las instituciones en la dirección que conviene a sus intereses. La llamada teoría de la búsqueda de rentas propias, de Buchanan, Tullock y Krueger, es un buen ejemplo<sup>18</sup>. Esta teoría considera que la defensa de intereses «generales», cuando ocurre, es una consecuencia no buscada.

En este enfoque, se cree que los intereses *no* se encuentran socialmente estructurados, sino que se construyen exógenamente en el nivel individual de la sociedad. Por ello, los grupos de interés no se verían limitados internamente en la definición de sus programas de actuación y procesos de decisión (lo que demuestra ser falso en la realidad)<sup>19</sup>.

También, los proponentes de este enfoque creen que las instituciones pueden cambiarse rápidamente, en la medida en que exista una base de poder político que apoye el cambio. En este punto, el enfoque es similar a la versión más simplista del enfoque eficientista del cambio institucional, porque en ambos las instituciones se ven como infinitamente maleables, siempre que exista una buena razón para cambiarlas (sea la «eficiencia» global» o algún «interés» dominante). Es por ello que muchas de las críticas que presentamos contra el enfoque eficientista simplista se pueden aplicar también a este caso.

### ***El enfoque basado en los intereses estructurados***

Una versión más compleja del enfoque basado en el interés para explicar las instituciones coincide con el anterior enfoque en que las instituciones *no* cambian debido a consideraciones sobre la eficiencia global, *sino* a causa de intereses sectoriales y, por tanto, se encuentran «inclinadas» hacia ciertos grupos. Sin embargo, en esta versión, los intereses *no* se generan exógenamente, sino que se «estructuran» por las instituciones políticas y sociales existentes. De ahí el nombre dado a este enfoque de: «basado en los intereses estructurados».

En su famosa discusión sobre la aparición del sistema de fábricas en el capitalismo, *What Do Bosses Do?* (¿Qué hacen los jefes?), Stephen Marglin (1974) defiende que son las relaciones de propiedad (capitalista) existentes

---

<sup>17</sup> Para una revisión crítica de estas obras académicas, véase Chang (1994, Capítulos 1-2) y Stretton y Orchard (1994).

<sup>18</sup> El trabajo representativo de esta teoría es el de Buchanan et al. (1980). Véase nota del traductor en p. 34.

<sup>19</sup> Véase March y Olsen (1989).

las que determinan la causa de que las empresas prefieran formas de organización de corte capitalista por encima de los modelos de empresas gestionadas por los trabajadores, aunque estas últimas pudieran tener ventajas en términos de eficiencia<sup>20</sup>. Robert Brenner, en su famosa discusión sobre el renacer del feudalismo en Europa del Este, defendió que el mismo impacto exógeno que tuvo la subida de los precios del grano condujo al declive del feudalismo en Europa Occidental, mientras que llevó a su fortalecimiento en Europa del Este, y que ello fue debido a las diferencias entre las instituciones existentes en un lugar y otro (Brenner 1976)<sup>21</sup>. Samuel Bowles y Herbert Gintis, en una serie de artículos recientes, han subrayado que la naturaleza «controvertida» de las relaciones de intercambio en los mercados laborales y de crédito hace que los resultados del mercado sean dependientes de las relaciones de poder existentes<sup>22</sup>.

El enfoque basado en los intereses estructurados difiere también del enfoque de la economía política neoclásica en el hecho de que no ve las instituciones como algo tan fácilmente maleable como este último. Ello se debe a que los defensores de esta perspectiva piensan que los intereses se estructuran en torno a las instituciones existentes, lo que significa que un cambio en el equilibrio de poder entre los intereses existentes (que es necesario para que se produzca un cambio institucional) no va a ser instantáneo o directo, sino que deberá implicar cambios en la estructura básica institucional.

### ***Enfoque basado en los intereses estructurados culturalmente***

La versión más compleja de la corriente basada en los intereses acerca del cambio institucional puede denominarse el enfoque «basado en los intereses estructurados culturalmente». Los que siguen esta corriente argumentan que no puede existir tal cosa como «intereses objetivos, que puedan entenderse independientemente de la propia comprensión de los actores» (Friedland y Alford 1991, 244). Por tanto, mientras que estos teóricos están de acuerdo con los del enfoque basado en los intereses en que los cambios institucionales están provocados por intereses, argumentan que esos cambios son «simultáneamente transformaciones materiales y simbólicas del mundo», que comprenden «no sólo cambios en la estructura de poder y en los intereses, sino también en la definición de poder y de intereses» (p. 246).

Mientras que los proponentes de este enfoque están de acuerdo con aquellos que creen en la versión más compleja del enfoque eficientista con

<sup>20</sup> Pero para una crítica de este argumento desde el punto de vista de la «eficiencia», véase Williamson (1985).

<sup>21</sup> Para el debate posterior, véase Aston y Philpin (1985).

<sup>22</sup> Por ejemplo, Bowles y Gintis (1993; 1996).

respecto a la idea de que las personas interiorizan los valores que encarnan las instituciones, también resaltan el hecho de que «las normas y los símbolos... a veces... son recursos que los individuos, los grupos y las organizaciones manipulan» (Friedland y Alford 1991, 254).

Por ejemplo, Friedland y Alford (1991) explican que, a comienzos del siglo XX, el éxito de los capitalistas estadounidenses en persuadir a la sociedad de que aceptase el estatus (ficticio) de persona jurídica para las corporaciones empresariales fue fundamental para que pudieran establecer la institución de la responsabilidad limitada, que les permitió a continuación realizar gigantescos movimientos de capital mediante el mercado de valores (p. 257). También argumentan que el éxito de los trabajadores de las economías capitalistas avanzadas en hacer que la sociedad en su conjunto aceptase el concepto de derecho al debido proceso para todos los ciudadanos, y hasta la participación de los trabajadores en las relaciones laborales dentro de las empresas privadas, fue lo que les permitió crear procedimientos específicos para la solución de los conflictos laborales (p. 257).

Visto así, los proponentes de este enfoque no ven el proyecto de cambio institucional simplemente como un «proyecto material», sino también como un «proyecto cultural», en el sentido de que los cambios en las instituciones exigen (o, cuando menos, facilitan) cambios en la «visión del mundo» de los agentes involucrados. Una vez que reconocemos la posibilidad de la «manipulación cultural», el papel de la agencia humana se hace mucho más importante que en cualquier otra versión de las teorías del cambio institucional que hemos explicado, puesto que son necesariamente las personas como agentes del cambio quienes interpretan el mundo (aunque sea bajo la influencia de las instituciones existentes) y desarrollan discursos que justifican las visiones del mundo concretas que mantienen. De hecho, no deberíamos olvidar, parafraseando a Marx, que son los seres humanos quienes hacen la historia, aunque puede que no la hagan en los contextos que querrían.

En este caso el contexto es, en realidad, un entramado complejo de contextos, especialmente en un mundo globalizado. Las visiones del mundo de los agentes individuales son conjuntos complejos donde se entrelazan la cultura inmediata de las comunidades y organizaciones, las ideologías nacionales y, como veremos en la discusión sobre el Estado desarrollista, la cultura global, cada vez más presente. Admitiendo la construcción cultural de los intereses, tenemos que reconocer que la economía política debería poseer también una teoría de la cultura, lo que obviamente es mucho pedir. Sin embargo, al introducirse consideraciones teóricas en la discusión sobre el cambio institucional, por primitivas que sean, acerca de la ideología y de la visión del mundo, ello nos permite una mejora cualitativa con respecto a las teorías simples basadas en la eficiencia o en el interés.

## EL DECLIVE (Y PREVIO ASCENSO) DEL ESTADO DESARROLLISTA: EL CASO COREANO

### Introducción. ¿Por qué surge el Estado desarrollista?

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, un pequeño conjunto de países de Asia del Este se destacan por ser casi los únicos capaces de conseguir cambios significativos en su posición dentro de la jerarquía mundial de las naciones; en una dirección positiva, obviamente. Simplificando, durante el periodo de posguerra las tasas de crecimiento del ingreso per cápita en Japón, Corea y Taiwán han estado dentro de la franja del 5 ó 6% anuales. Esos índices de crecimiento puede que no parezcan gran cosa, pero debe recordarse que el índice de crecimiento del ingreso per cápita en los principales países capitalistas –hoy en día países avanzados– fue del 1% anual durante la Revolución Industrial (1820-1870)<sup>23</sup>.

Este crecimiento sin precedentes supuso una transformación esencial de las economías de Asia del Este, que pasaron de ser países exportadores pobres de materias primas a productores avanzados de bienes manufacturados de alto valor añadido (aun en el caso de Japón, la seda y las materias primas conectadas con el cultivo de la seda eran el principal producto de exportación hasta los años cincuenta). Desoyendo el aviso occidental de que deberían haber continuado produciendo esos productos, porque reflejaban su «ventaja comparativa natural», esos países construyeron bases nuevas para obtener nuevas ventajas comparativas. Comenzando en los años cincuenta desde niveles económicos parecidos a los países más prósperos de África (la renta per cápita de Japón en los cincuenta era incluso más baja que la de Sudáfrica), alcanzaron niveles europeos de ingreso a mediados de los noventa. Y todo se logró en países cuyas culturas budistas eran objeto de burla en Occidente y cuyas elites parecían ser corruptas sin esperanza y poco adecuadas para cualquier cosa que no fuera la explotación agraria o la recaudación de impuestos.

---

<sup>23</sup> Esta cifra es la media aritmética de las cifras para las tasas de crecimiento de la producción en Estados Unidos, Canadá, Japón, Reino Unido, Francia, Alemania Occidental e Italia. Las mismas cifras para los periodos posteriores fueron de 1,4% entre 1870-1913 y 1,2% en 1913-1950. La cifra fue «sólo» del 3,8% incluso durante la «Edad de Oro del capitalismo» (hacia 1945-1973). Véase Tabla 8.1 (p. 117) en Armstrong et al. (1991). Si se repiten durante periodos largos de tiempo, pequeños saltos en las tasas de crecimiento pueden producir algunos resultados notables. Por ejemplo, si el ingreso per cápita de un país crece al 6% durante, digamos, 40 años, significa que su ingreso per cápita se multiplicará aproximadamente por 9 al final del periodo. En contraste, si el ingreso per cápita de un país crece en torno al 1% al año, como el de Argentina durante el periodo de posguerra, significa que necesitará más de 70 años para doblar su ingreso per cápita, en lugar de los 12-15 años que le tomó a Corea o Taiwán hacerlo. O si el ingreso per cápita de un país crece al 0,3%, como le ocurrió a Bangladesh hasta los años ochenta, entonces le llevará 230 años duplicar el ingreso.

Los modelos de crecimiento convencionales que se construyen pensando en empresarios individuales que responden a las señales de mercado no predijeron ni explicaron el tipo de transformación que ocurrió en Asia del Este, y tampoco hubieran podido hacerlo. Sólo una innovación institucional radical puede explicar esos cambios y, para desgracia de las teorías neoclásicas, existe un consenso acerca de que el Estado tuvo una intervención crítica en este proceso sin precedentes de transformación económica y social. Es por esa razón que a estos Estados se les dio el sobrenombre de «Estados desarrollistas».

Sin pretender recapitular el voluminoso trabajo académico sobre el Estado desarrollista<sup>24</sup>, merece la pena subrayar algunos de sus postulados básicos. En la raíz de los cambios estaba la revitalización de las tradiciones burocráticas, algunas de ellas con cientos de años en la región, y su reconducción, por una variedad de razones ideológicas y geopolíticas, hacia la acumulación de capital industrial. Ello a su vez permitió una relación con las elites locales del sector privado que combinó dosis de apoyo, protección y disciplina, de tal manera que se fomentó el deseo de esas elites de invertir en proyectos industriales arriesgados. La transformación del Estado provocó una transformación de la clase capitalista para que se convirtiera en una variante particularmente efectiva de la burguesía industrial clásica.

Todo ello hace que el declive subsiguiente del Estado desarrollista sea un rompecabezas fascinante desde el punto de vista del análisis institucional. Con la reciente crisis económica de la región, los teóricos tradicionales rápidamente intentaron suprimir la problemática «anomalía del Estado desarrollista», afirmando que la crisis demostraba que el Estado desarrollista había sido una ilusión durante todo el tiempo. Desgraciadamente, en su búsqueda por la parsimonia\*, esa interpretación no soporta ni el más mínimo escrutinio. En primer lugar, tanto si la crisis actual se debe al «fracaso» del Estado desarrollista como si no, el progreso social y económico conseguido por esos Estados en esa región durante el último medio siglo, más o menos, no puede borrarse de la historia. En segundo lugar, como señalaremos más tarde, y como han apuntado también muchos otros estudiosos, las crisis recientes ocurridas en la región son el resultado del declinar del Estado desarrollista y no de su persistencia.<sup>25</sup> En tercer lugar, como explicaremos después, el Estado desarrollista es una institución amenazada, no

<sup>24</sup> El concepto se origina en los análisis de Johnson (1982) sobre Japón durante las décadas de los cincuenta y sesenta. Para elaboraciones posteriores, véase Amsden (1989), Wade (1990), Chang (1993), Evans (1995), Akyüz (1999) y Woo-Cumings (1999). El Banco Mundial (1993; 1997) también reconoce con reticencia el papel fundamental del Estado.

\* Por la simplicidad explicativa. Este concepto oceánico es importante para la crítica que aparece en las páginas siguientes. Véase la nota del traductor en la p. 215 (N. del T.)

<sup>25</sup> Véanse, por ejemplo, Wade (1998); Singh (1999); Chang (2000c).

porque sea esencialmente inefectiva desde el punto de vista económico, o ni siquiera porque su eficacia económica potencial se haya visto disminuida por la globalización, sino que los problemas del Estado desarrollista residen, ante todo, en la política doméstica y derivan, en parte, de las consecuencias políticas locales del éxito económico.

Mientras que este análisis se aplica con distintos grados de alcance al conjunto completo de los Estados desarrollistas de Asia del Este, el caso coreano se destaca por ser el más interesante. Cuando estaba en pleno ascenso, fue el caso más espectacular dentro de su clase, aunque tal vez no fuera el más efectivo, y su declive fue el que se manifestó antes y más integralmente. El proyecto transformativo que se diseñó y llevó a cabo por los Estados desarrollistas de Japón y Taiwán no fue tan general y forzado como el de Corea. En el caso de Japón, su historia de industrialización más larga no sólo requirió una menor participación del Estado en el proyecto de transformación, sino que también exigió una aproximación más consensuada en las negociaciones del Estado con el sector privado. En el caso de Taiwán, la posición del Kuomintang como «autoridad de ocupación», junto con la aceptación de las ideas semisocialistas encarnadas en los Tres Principios de los Pueblos de Sun Yat-sen\*, supusieron que el proyecto transformador no pudiera ser tan ambicioso o estar tan bien integrado con las actividades del sector privado como el de Corea<sup>26</sup>.

Sin embargo, tan espectacular como el ascenso del Estado desarrollista de Corea lo fue su declive, aunque como señalaremos más tarde, su herencia institucional e ideológica sigue siendo considerable, al punto de que podrían revivir algunos de los instrumentos desarrollistas en el futuro, dependiendo de la evolución política y económica que experimente el país. Mientras que otros países desarrollistas de Asia del Este también experimentaron con el transcurrir del tiempo cambios que supusieron un declive del dominio del Estado en la sociedad y de su legitimidad, lo que pasó en Corea no puede compararse con ellos. El Estado desarrollista japonés ha sido fuertemente criticado desde finales de los años ochenta y, especialmente, en tiempos recientes, debido a la continua recesión económica de Japón, pero su pérdida de legitimidad no se acerca ni de lejos al nivel de la

---

\* Sun Yat-sen fue el padre de la República de China, de la que Taiwán se considera heredera. En 1937, la República de China adoptó como himno nacional parte de la exhortación que realizó Sun Yat-sen en Whampoa a las tropas militares en 1924. En esa exhortación, se destacan como los tres pilares de la nación china el nacionalismo, la democracia y el bienestar social. (N. del T.)

<sup>26</sup> Lo que hace el caso coreano más llamativo es la figura carismática del general Park Chung Hee. Su control de la política de la nación no tuvo rival, ni siquiera en la administración más duradera del presidente Chiang Kai Shek en Taiwán, cuyo poder estaba mucho menos «personalizado» que el de Park, debido a la naturaleza altamente organizada de la maquinaria del partido del Kuomintang.

coreana<sup>27</sup>. En el caso de Taiwán, el predominio del Estado desarrollista continúa (aunque en cierto punto sofocado), como muestra, por ejemplo, la casi impenetrable resistencia a las tendencias a favor de la privatización y la apertura de los mercados de capital.

¿Cómo se explica que el que fuera el Estado desarrollista más fuerte, aunque tal vez no necesariamente el más astuto y ágil, cayese de una manera tan espectacular? ¿Y qué lecciones pueden extraerse de esta experiencia para las teorías del cambio institucional? Con el propósito de discutir estas preguntas, necesitamos remontarnos primero en el tiempo y estudiar brevemente el ascenso del Estado desarrollista en Corea.

### El ascenso del Estado desarrollista coreano

El Estado desarrollista coreano surge en un ambiente muy poco prometedor. Aunque la herencia del Estado protodesarrollista que había existido bajo el dominio colonial japonés era importante<sup>28</sup>, no deberíamos subestimar la enormidad de la destrucción del tejido institucional colonial entre 1945 (el fin de la administración japonesa) y 1961 (cuando el general Park Cheng Hee llega al poder mediante un golpe militar).

El final del gobierno colonial japonés en 1945 desató una agitación política que causó un gran caos en la estructura institucional que habían establecido los japoneses anteriormente. La ocupación de lo que finalmente sería Corea del Sur por los estadounidenses hasta 1948 también incrementó ese caos institucional, puesto que muchas instituciones de corte estadounidense se superpusieron a la estructura institucional dejada por los japoneses. Es obvio que la Guerra de Corea (1950-1953) exacerbó esa dislocación social e institucional aún más.

El régimen de Syng Mahn Rhee, que gobernó Corea del Sur desde su nacimiento como nación en 1948 hasta 1960, fue fundamentalmente antidesarrollista. Su único acto desarrollista que merece la pena mencionar fue el establecimiento del Ministerio para la Reconstrucción en 1955, aunque principalmente actuó como un organismo administrativo mediador para los donantes de ayuda y no formuló ni siquiera un plan de desarrollo hasta 1959, que de todas formas nunca se puso en práctica. Formalmente, la burocracia se organizaba siguiendo principios meritocráticos, pero en la práctica, por ejemplo, entre 1949 y 1961 sólo 336 personas realizaron el examen para el Alto Servicio Civil, frente a las 8.263 que obtuvieron trabajos en la administración pública mediante «designaciones especiales» (Cheng et al. 1998, 105). La calidad de la burocracia era tan baja que hasta finales de los años sesenta, varios años después de que hubiera comenzado la re-

<sup>27</sup> Todo ello ocurrió a pesar del hecho de que la actual recesión de Japón ha tenido mucho menos que ver con el proyecto de transformación estatal que con su mala gestión macroeconómica, en lo que están de acuerdo la mayoría de los observadores bien informados.

<sup>28</sup> Por ejemplo, Kohli (1994).

forma del servicio civil por el nuevo gobierno militar, se enviaba a los burócratas coreanos a Pakistán y Filipinas para que realizaran cursos de perfeccionamiento.

Como se sabe bien, las cosas comenzaron a cambiar tras el golpe militar del general Park Chung Hee en 1961. Hay que señalar, como destacan algunos autores<sup>29</sup>, que Park no tenía un modelo claro para el nuevo Estado desarrollista cuando se instauró el régimen, y que durante los primeros años se embarcó en una serie de experimentos institucionales. A pesar de todo ello, tenía un proyecto fundamentalmente desarrollista e introdujo algunos cambios institucionales críticos durante esos primeros años que sentarían los cimientos del Estado desarrollista integral que luego se vería en acción. Los cambios más importantes que introdujo fueron: el establecimiento de un «superministerio», el Consejo de Planificación Económica, que tenía altos funcionarios encargados del presupuesto y la planificación; el comienzo de los planes quinquenales; la nacionalización de los bancos (de los que muchos acababan de ser precisamente privatizados en los últimos años del régimen de Rhee, a finales de los cincuenta, bajo el estímulo de los funcionarios estadounidenses encargados de la ayuda para Corea); la reforma del servicio civil; la creación y el estímulo de varias «organizaciones cumbre» en distintos sectores de los negocios; la instauración de organismos públicos y semipúblicos de ayuda a las empresas, como la Agencia Comercial Estatal (KOTRA, por sus siglas en inglés).

Lo que suele ignorarse a menudo es que estos cambios institucionales también produjeron un cambio «ideológico» y en la «visión del mundo». Los cambios institucionales realizados por el régimen de Park en los primeros años encarnaron una visión nacionalista, en pro de la industria (y no del sector financiero) y de los productores, que se inclinaba por la acumulación de capital, la innovación y la transformación estructural, es decir, por las ideas asociadas con el desarrollismo. Esa visión contrasta con la del liberalismo de mercado angloestadounidense que destaca el bienestar del consumidor, la competencia de precios y la eficiencia distributiva, que habían sido imitadas pobremente durante el régimen de Rhee.

Lo que sí se reconoce por los distintos observadores, no obstante, es que estos cambios institucionales constituyeron la base para una serie de cambios en el comportamiento del sector privado, que a su vez produjeron una transformación extraordinaria en la economía coreana. Corea pasó de ser un exportador primario de tungsteno y ginseng a ser uno de los exportadores principales de bienes manufacturados producidos con mano de obra intensiva (por ejemplo textiles, zapatos, pelucas), y después se convirtió en una potencia mundial en exportaciones de productos que requerían capital y tecnología intensivos. En la producción de acero, una industria en la que los consultores occidentales estaban convencidos de que Corea

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, Chibber (1999).

no tenía ninguna ventaja comparativa, fue capaz de obtener beneficios vendiéndolo a la mitad del precio estadounidense (Amsden 1989, 317). En semiconductores, un área todavía más incierta de inversión, la producción coreana sobrepasó la de los principales poderes industriales de Europa (Evans 1995). Todo ello, naturalmente, hace que explicar el declinar posterior del Estado desarrollista sea una tarea crucial en cualquier teoría institucional del cambio económico.

## El declive del Estado desarrollista

En cierto sentido, el desafío al Estado desarrollista coreano había estado presente todo el tiempo mediante la oposición que representó la alianza conservadora y prodemocrática de Yoon Bo Sun en los años sesenta y, luego, desde los años setenta, por las fuerzas de oposición de centro izquierda lideradas por Kim Dae Jung (presidente desde 1998) y, en menor medida, por Kim Young Sam (presidente de 1993 a 1998). Con todo, el desafío más grande y último vino de las fuerzas neoliberales, que comenzaron a concretarse a finales de los años setenta y provenían de una alianza entre el sector «liberal» de la burocracia, la mayoría de la comunidad de intelectuales y los conglomerados industriales (los *chaebols*), cada vez más poderosos.

Las fuerzas neoliberales lograron un avance fundamental tras el asesinato del general Park en 1979 por su jefe del servicio de inteligencia. Inicialmente, el vacío político dejado a la muerte de Park pareció abrir un espacio para las fuerzas democráticas de centro izquierda lideradas por los dos Kims. Sin embargo, fueron aplastadas por un golpe militar que ocurrió en dos fases (1979-1980) que culminó con la masacre de Kwangju (mayo de 1980), organizada por las «nuevas Fuerzas Armadas» lideradas por el general Chun Doo Hwan.

El general Chun no era, bajo ningún concepto, un liberal, pero se alió con los burócratas neoliberales y puso en marcha una serie de cambios institucionales que marcaron el inicio de una ofensiva neoliberal contra el Estado desarrollista. Adoptó la retórica antiinflacionista del neoliberalismo, en un intento por controlar las presiones inflacionistas creadas por la segunda crisis del petróleo y la recesión mundial que la siguió, y que fue exacerbada por las políticas macroeconómicas monetaristas de la mayoría de los países industrializados. Privatizó también bastantes bancos, al mismo tiempo que liberalizó parcialmente el mercado financiero en 1983. Introdujo también la Ley de Desarrollo Industrial (LDI) de 1986, en la cual, aunque se aceptaba la necesidad de una política industrial intervencionista, se cambiaba la política industrial del país en una dirección más «funcional» (frente al enfoque «selectivo» anterior).

No obstante, sería una exageración decir que los cambios realizados bajo el gobierno de Chun supusieron inevitablemente el declive del Estado desarrollista. Mientras que su fuerza disminuyó hasta cierto punto, el desarrollismo siguió siendo la ideología general del régimen, y fue extraor-

dinariamente efectivo en ciertas áreas, como las industrias de la tecnología de la información<sup>30</sup>. Muchos de los cambios institucionales formales en la dirección neoliberal que se hicieron bajo el gobierno de Chun, como la liberalización financiera y la introducción de la LDI, tuvieron un alcance limitado, y su efectividad se recortó por la inercia derivada de las instituciones informales, que tienen una velocidad de cambio más lenta, como son las prácticas comerciales y las diligencias burocráticas.<sup>31</sup>

Sin obstar a lo dicho, comenzó un cambio más fundamental con el éxito de las protestas de las masas a favor de la democracia en el verano de 1987 y contra el intento de Chun de pasarle la presidencia a su sucesor electo y colaborador fiel, el general Roh Tae Woo, mediante un sistema de colegios electorales controlados políticamente (a través de los cuales el propio Chun se había hecho elegir presidente). El éxito de la protesta hizo que los militares capitularan ante la exigencia de la ciudadanía de que hubiera un sistema electoral presidencial verdaderamente democrático, aunque Roh consiguió ganar en las elecciones posteriores celebradas a finales de 1987.

El descrédito político consecuente del gobierno militar llevó a un debilitamiento rápido de la legitimidad del desarrollismo, porque se creyó que era —a nuestro juicio equivocadamente— el gemelo siamés de aquél. Lo decisivo en este proceso fue la conversión, cada vez más rápida, al neoliberalismo de la elite intelectual y especialmente de la elite burocrática. El número creciente de burócratas y académicos de elite que habían obtenido títulos de posgrado en Estados Unidos cuando este último país se hallaba en la cumbre de su revolución neoliberal significó que cada vez más y más personas, dentro y fuera del gobierno, se convencieran de las virtudes del libre mercado y vieran el desarrollismo como una ideología «equivocada» y «atrasada»<sup>32</sup>. Hay que añadir que en esta batalla ideológica

<sup>30</sup> Véase Evans (1995), para los detalles.

<sup>31</sup> Sobre la liberalización financiera, véase Amsden y Euh (1990), y sobre la introducción de la LDI, Chang (1993).

<sup>32</sup> Alice Amsden (1991) fue una de las primeras en subrayar el riesgo potencial que el rápido crecimiento y la ascendencia intelectual de lo que llamó ATKES (economistas coreanos educados en Estados Unidos, por sus siglas en inglés) suponía para el modelo económico coreano. Revisando la lista de doctores de los departamentos de Economía que Estados Unidos publica anualmente desde 1987 en el *Journal of Economic Literature* (estas listas no son completas desgraciadamente), pudo identificar no menos del 9,7% de los nombres en las listas entre 1987 y 1995 como coreanos (776 de más de 8040). En tres de los nueve años (1991, 1992 y 1994) más del 10% de los nombres eran coreanos, llegando en 1991 al 12,1% del total de la lista (114 de 945). Esta estadística es sorprendente, dado que Corea representa el 0,75% de la población mundial (45 millones entre 6000 millones) pero suma casi el 10% de los doctores en Economía de Estados Unidos en la última década (algunos nombres pueden pertenecer a personas con doble nacionalidad coreana y estadounidense, pero son pocos). La gran mayoría de estos economistas regresó a Corea, introduciendo una dirección neoliberal en la educación en economía. Además, muchos de los burócratas de elite, que comenzaban además a educarse bajo influencia neoliberal en las universidades coreanas, eran enviados a Estados Unidos para que realizaran estudios avanzados por dos años. Algunos permanecían más tiempo para obtener el grado de doctores. La mayoría, aunque no todos, volvían al final a sus antiguos trabajos en el gobierno coreano.

los neoliberales recibieron la ayuda esencial de la dominación ideológica de la academia y los medios de comunicación estadounidenses a nivel mundial. De esa forma, en algún punto entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, el neoliberalismo se constituyó en la ideología dominante entre las elites coreanas, sin excluir a las elites burocráticas.

Muchos de los burócratas conservaron, a pesar de ello, un vínculo instintivo con el desarrollismo, como puede verse en la confusión intelectual que muestran los documentos sobre políticas públicas de la época, en la que los pronunciamientos neoliberales sobre la dirección política general del país aparecían embarazosamente junto a políticas desarrollistas en áreas concretas. Sin embargo, muchos otros burócratas se convirtieron de corazón al neoliberalismo e incluso se hicieron dogmáticos. Por ejemplo, a principios de los años noventa se veía a menudo a los burócratas del Consejo de Planificación Económica (CPE), que por aquellos días se había convertido paradójicamente en la casa del neoliberalismo en el Estado coreano, abogar por una retirada radical del Estado, y, particularmente, por la desaparición de su propio ministerio, sobre la base de que la planificación ya no era posible debido a la complejidad creciente de la economía, si es que alguna vez fue deseable<sup>33</sup>.

Es más, desde finales de los años ochenta los *chaebols* se convencieron paulatinamente de que el Estado coreano se había convertido más en un pasivo que en un activo en su lucha competitiva dentro de los mercados mundiales. Habían tenido una serie de éxitos espectaculares en mercados de exportación que anteriormente se creían dominio exclusivo de las economías más avanzadas, como las memorias electrónicas y los circuitos integrados, que les convencieron de que podían manejarse por sí mismos. Esa confianza les fue corroborada por la aprobación que comenzaron a recibir de los mercados internacionales. A mediados de los años noventa, los principales *chaebols* tenían suficiente solidez y credibilidad financiera como para que sus bonos pudieran emitirse en los mercados de capital de los países avanzados. Sus inversiones extranjeras crecieron rápidamente, aunque no hasta el punto de llevarles a modificar significativamente su rela-

---

<sup>33</sup> Es interesante, aunque difícil de explicar, observar cómo el ministerio de «planificación» se convirtió en la casa del pensamiento neoliberal en la burocracia coreana. Una de las posibles razones es que, al no ser dependiente de «clientes» concretos, como era el caso de los otros ministerios, el CPE se había comportado tradicionalmente de una forma más «ideológica», con independencia de cuál pudiera ser esa ideología concreta. Es también posible defender que el CPE, al ser el ministerio más importante del sector económico, siempre contrató a los individuos con las mejores calificaciones en la parte de economía del examen para el Alto Servicio Civil, lo que significa que esos burócratas probablemente serían mejores luego durante sus estudios de posgrado en Estados Unidos, y vendrían con títulos académicos de mayor nivel y más prestigiosos. Sin embargo, no podemos proporcionar pruebas sistemáticas que demuestren esta hipótesis.

ción con el Estado, pero ello produjo el debilitamiento de su identificación con la visión nacionalista del desarrollismo<sup>34</sup>.

Hacia mediados de los noventa, los *chaebols* se habían vuelto sorprendentemente agresivos en su exigencia de que el Estado se retirara de la gestión económica. Muchos de los «propietarios» y altos ejecutivos de los principales *chaebols* se pronunciaron públicamente contra la intervención del Estado en cada oportunidad concebible. Los *chaebols* también establecieron un pequeño, pero muy bien financiado, instituto de investigación del que salieron numerosos documentos con un fuerte aroma neoliberal, además de traducir una variedad amplia de trabajos clásicos dentro de la tradición neoliberal<sup>35</sup> e invitar a pensadores neoliberales estadounidenses famosos para que dieran conferencias en Corea a personas influyentes.

La cima de esta ofensiva fue el informe de política ultraneoliberal que preparó la Federación de Industrias Coreanas (FKI, por sus siglas en inglés), el club de los *chaebols*, en la primavera de 1997. Este informe pedía una retirada radical del Estado y, además de otras cosas, exigía la abolición de todos los Ministerios del Gobierno, excepto el de Defensa y el de Asuntos Exteriores, y la reducción consiguiente de la burocracia gubernamental en un 90%. Aunque la retirada oficial de este documento, tras la indignación pública que siguió a la desafortunada prepublicación no autorizada, mostró que el público coreano no estaba todavía listo para este tipo de ultraneoliberalismo (aunque es probable que nunca lo esté), el mero hecho de que ese proyecto pudiera prepararse como documento público por la FKI muestra cuán agresivos se habían vuelto los *chaebols* en su ofensiva contra el Estado desarrollista.

No era simplemente la *haute bourgeoisie*\* la que quería dismantelar el Estado desarrollista. Las clases profesionales también comenzaron una protesta contra los prejuicios nacionalistas y anticonsumistas del desarrollismo. Estas personas habían sido felices cumpliendo la política de «compra coreano» y restringiendo correspondientemente el consumo superfluo, pero ahora deseaban usar su poder de compra recientemente adquirido y comprar bienes de consumo de lujo, domésticos y extranjeros, sin tener que sentirse culpables por ser «antisociales» y «no patriotas». Como resultado de ello, deseaban una liberalización del comercio más profunda y que se levantara las restricciones sobre los bienes de consumo de lujo y la vivienda suntuosa. También comenzaban a sentirse frustrados por las normas «protectoras» que regulaban la agricultura, la planificación urbanísti-

<sup>34</sup> Hacia mediados de los noventa, Corea era uno de los mayores inversores en algunas economías en transición y en desarrollo, no sólo en Asia sino también en Europa (por ejemplo, en Indonesia, Vietnam, Polonia, Uzbekistán). Fue también uno de los mayores inversores en el Reino Unido en el sector de la industria electrónica.

<sup>35</sup> Por ejemplo, Hayek, Buchanan, etc.

\* En francés en el original. Significa «alta burguesía». (N. del T.)

ca y la venta al por menor, y que imponían restricciones a sus posibilidades de abrazar plenamente el consumismo, entendido como el sentimiento que tiene normalmente su expresión más vívida en la fascinación coreana por la «calidad de vida» de Estados Unidos, y que los coreanos identificaban con la comida rápida, las viviendas amplias, los automóviles grandes y los centros comerciales inmensos.

Estados Unidos y otros países avanzados proporcionaron nuevos impulsos hacia el neoliberalismo. Desde finales de los años ochenta comenzaron a elevar sus exigencias acerca de lo que en aquel momento ya veían como un país desarrollado, y reclamaban que se hiciera más «responsable» y abandonase todas esas protecciones «injustas» a sus empresas industriales y, particularmente, a las financieras, concediendo así un mejor acceso a un mercado que cada vez era más atractivo. La decisión que tomó en 1993 el gobierno de Kim Young Sam de incorporarse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (a la que finalmente se unió en 1996) hizo aún más necesaria la apertura de varios mercados como condición para la admisión.

Los cambios resultantes, que llevaron al desmantelamiento del Estado desarrollista coreano, y, en nuestra opinión, a la posterior crisis de nuestros días, son demasiado bien conocidos como para tener que documentarlos aquí<sup>36</sup>. La política industrial, que era el sello del Estado desarrollista, comenzó a desmantelarse a finales de los años ochenta, cautamente al principio; para mediados de los noventa, había desaparecido. La liberalización financiera, que comprendía la liberalización de la cuenta de capital, adquirió fuerza desde 1991, pero se aceleró a partir de 1993, cuando Corea firmó un acuerdo bilateral con Estados Unidos para la liberalización y apertura de los mercados financieros. En un plano más simbólico, los planes quinquenales terminaron en 1993 y se abolió el Consejo de Planificación Económica (como habían deseado algunos de sus miembros desde tiempo atrás), fusionándolo con el Ministerio de Finanzas para formar el Ministerio de Economía y Finanzas en 1994. Aunque podían encontrarse aún ciertos residuos del desarrollismo en algunos lugares (por ejemplo, los apoyos a la I+D en ciertas industrias de alta tecnología), el desmantelamiento del Estado desarrollista acabó efectivamente hacia la mitad de la presidencia de Kim Young Sam (digamos que hacia 1995).

La reciente crisis financiera, como es bien sabido, contribuyó a profundizar el declive del Estado desarrollista. A nivel ideológico, el descrédito de este modelo de Estado había aumentado. Las fuerzas neoliberales dentro y fuera del país habían conseguido culparlo de esa crisis, a pesar del hecho de que se había desmantelado efectivamente antes de ella; ejemplos de esos

---

<sup>36</sup> Para mayores detalles, véase Chang (1998); Chang et al., (1998); Chang y Yoo (2000).

esfuerzos los podemos ver en varios modelos que señalaban la política industrial, el amiguismo y la llamada «lógica de lo demasiado grande como para que fracase» como las principales causas de esa crisis<sup>37</sup>. Como resultado de todo ello, se realizaron muchos cambios institucionales adicionales por el Gobierno de Kim Dae Jung, a veces a iniciativa propia y otras bajo la presión del FMI, que destruyeron todavía más las bases del Estado desarrollista.

Las liberalizaciones adicionales de los mercados financieros, del comercio internacional y de las inversiones directas extranjeras que se pusieron en marcha en los días tempranos de la crisis actual, bajo presión del FMI, se conocen muy bien hoy. Menos conocida es la enmienda de los estatutos del Banco Central para darle independencia y constreñirlo casi únicamente al control de la inflación, lo que es contrario a la perspectiva proindustrial (y refractaria de lo financiero) del desarrollismo (para mayores detalles véase Chang y Yoo 2000). Sin embargo, todavía menos conocidos son los cambios en la estructura del gobierno.

Después de la crisis, el director jefe del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pasó de ser un representante del primer ministro a simple ministro. El control del Ministerio de Presupuesto del Estado, que en los días del CPE (y del antiguo MEF) le dio a éste tanta influencia, se transfirió a un pequeño ministerio, el Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPP) (creado en mayo de 1999), que quedó a cargo del presupuesto, la coordinación interministerial de los asuntos presupuestales y la «reforma del gobierno» (aunque es cuestionable que en este último aspecto los cambios hayan ido más allá de lo simbólico). El Ministerio de Comercio Internacional, Industria y Energía (MCIE) vio cómo sus funciones relativas al comercio se transferían al Ministerio de Exteriores (que se convirtió a continuación en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional), y como consecuencia de ello se convirtió en el Ministerio de Comercio, Industria y Energía (MCIE), mucho más débil y desmoralizado.

---

<sup>37</sup> Para una crítica detallada, véase Chang (2000c). Naturalmente, ello no quiere decir que no hubiera problemas con el modelo desarrollista coreano. El modelo tenía debilidades obvias, especialmente la excesiva concentración de las industrias exportadoras en productos de consumo aun en los sectores de alta tecnología (por ejemplo, especialización en memorias genéricas DRAM, en vez de en microcircuitos especializados), lo que hacía el país vulnerable a los ciclos de la demanda internacional. Sin embargo, no es claro cuánto de ello se debió al Estado desarrollista coreano (es decir, a la naturaleza centralizada de la estructura de los procesos de decisión, con su énfasis en las economías de escala frente a la creación de mercados especializados efectivos). Ese modelo de especialización también produjo obstáculos organizativos y tecnológicos generales a la hora de introducirse en segmentos más complicados de los mercados de exportación. Es más, esa especialización circular de las industrias coreanas se intensificó, en lugar de disminuir, con el declive del Estado desarrollista; según el Estado, se fue abandonando la coordinación entre los distintos sectores y entre las firmas competidoras. Sobre este punto, véase Chang et al. (1998).

Estos cambios en la organización administrativa del poder ejecutivo simbolizan un cambio fundamental en la visión del papel del Estado en la economía. La fragmentación de las funciones que solía desempeñar el CPE entre el MEF y el MPP (y la degradación jerárquica dentro de la administración del ministro del MEF) implicaba que lo poco que quedaba de la función de planificación del gobierno no se consideraba ya más como un asunto que requiriese de esfuerzos concertados y coordinación interministerial sería<sup>38</sup>. La reforma del acuerdo constitutivo del Banco Central puso fin a la tendencia inherente favorable a la industria que existía en las instituciones para la gestión macroeconómica. La transferencia de las funciones comerciales al Ministerio de Exteriores significó que la política comercial se viera a partir de entonces como parte de la diplomacia y no como parte integral de la política industrial.

Otro cambio importante que ocurrió tras la crisis, y que debe señalarse, es el debilitamiento de la elite burocrática<sup>39</sup>. Como muchas personas atribuían la crisis reciente al modelo «dirigista» de desarrollo, la elite burocrática y su protagonismo social se convirtieron naturalmente en objeto de dura crítica. La crítica no sólo se dirigió a políticas particulares, sino que se cuestionó la legitimidad de toda la institución burocrática misma, con la ayuda de la retórica neoliberal sobre el «fracaso gubernamental». Al mismo tiempo, el gobierno de Kim Dae Jung debilitó gustosamente la burocracia elitista, que percibía como la representante del antiguo régimen corrupto e ineficiente, e insufló un *ethos* más «empresarial» y «orientado hacia el servicio» en la burocracia, mediante la expansión de las «designaciones especiales» para profesionales jóvenes con experiencia, estableciendo para ello una cuota, que se cubría mediante un proceso de reclutamiento abierto entre aquellos que no fueran burócratas de carrera. En otras palabras, comenzó el proceso de destrucción de la burocracia weberiana, que había sido absolutamente fundamental en el desarrollo de Corea, y se viró hacia un modelo más «estadounidense» de burocracia.

Todo lo anterior condujo a un grado sin precedentes de desmoralización de la burocracia de elite y, al combinarse con una política de contratación de personal muy agresiva en el sector privado, produjo un desangre de personal sin precedentes en dicha burocracia. Por ejemplo, desde la crisis, docenas de burócratas jóvenes ambiciosos entre los 35 y los 45 años, especialmente del Ministerio de Economía y Finanzas, se han ido a los *chaebols*, algo que antes de la crisis no hubiera ocurrido jamás (si los burócratas de

---

<sup>38</sup> Sin embargo, al reconocer la necesidad de una mejor coordinación política, el Gobierno de Kim Dae Jung decidió elevar el puesto de ministro de Finanzas y Economía nuevamente al grado de representante del primer ministro desde el otoño de 2000.

<sup>39</sup> Sobre la importancia de las burocracias weberianas en el desarrollo económico, véanse Evans y Rauch (1999) y Rauch y Evans (2000).

elite se iban al sector privado, lo hacían después de agotar sus posibilidades dentro del gobierno, es decir, entre los 50 y 60 años, a través de lo que se conoce en Japón como *amakudari*).

En este momento debe señalarse que, a pesar de los «cambios *gestalt*»\* y de los cambios institucionales formales que siguieron a la crisis, los imperativos de la gestión de la propia crisis han reactivado, paradójicamente, algunos de los mecanismos de la política desarrollista que se descartaron a mediados de los años noventa. Por ejemplo, el Gobierno de Kim Dae Jung ha puesto en marcha varios programas de reestructuración industrial y empresarial con intervención estatal, un hito de lo que fue el Estado desarrollista coreano, como el llamado programa del *Big Deal*\* (el gran contrato social) de intercambios y fusiones «voluntarios» entre los principales *chaebols*, por un lado, y la reestructuración guiada por el Estado de Daewoo y de otros *chaebols* en situación de insolvencia, por otro. Por dar otro ejemplo, a finales de 1999 el MCIE introdujo un programa de promoción de las «empresas estrella» en las industrias de materiales y repuestos (que habían sido identificados por muchos como una debilidad fundamental de la economía del país), y aumentaron las medidas de promoción de las exportaciones. No podemos todavía juzgar la efectividad o los efectos duraderos de estas «reediciones» de las políticas desarrollistas, pero muestran cómo pueden reaparecer los patrones institucionales incluso en tiempos de cambio institucional absolutamente radical.

Todavía más interesante es que ha habido también un despertar inesperado de las fortunas del desarrollismo en el campo ideológico. Aunque la conversión de la elite al neoliberalismo parece casi completa (o al menos lo suficientemente fuerte como para ser capaz de silenciar a la mayoría de los críticos potenciales internos), existe una fuerte corriente subterránea de nostalgia por Park Chung Hee entre la población común. Esa nostalgia comenzó, y así se reconoce, antes de la crisis actual, como puede verse en la fuerte votación que consiguió en las elecciones de 1997 un político parecido a Park Chung Hee, Yi In Je, que profesa un reconocimiento ideológico vago hacia él, y que tras separarse del partido gobernante se presentó como candidato por un tercer partido. Sin embargo, la popularidad de Park parece persistir aun después de la crisis, y a pesar de que muchos vean su desarrollismo como la causa principal de la crisis actual. Varias encuestas de opinión en las que se pregunta a los ciudadanos quién piensan que es la persona más influyente en la administración de la Corea actual (a los coreanos parecen encantarles este tipo de encuestas), sitúan a Park entre

\* En alemán en el original. Su traducción es difícil. En este caso, equivaldría a «estructura», es decir, se estaría hablando de cambios estructurales. (N. del T.)

\* Obviamente, el programa pretendía evocar el *New Deal* estadounidense con el que Estados Unidos consiguió superar la crisis económica de los años treinta. (N. del T.)

los diez más influyentes de manera consistente, y a veces más arriba, y ello a pesar de que han transcurrido más de veinte años desde su muerte<sup>40</sup>.

No es totalmente inconcebible que si el experimento neoliberal comienza a fallar, esa corriente subterránea ideológica pueda canalizarse por un político habilidoso en un desafío organizado al neoliberalismo, aunque cuán efectivo pueda ser ese desafío, en el caso de que llegara a materializarse, es imposible de predecir en este momento.

### Consecuencias teóricas

Este análisis del ascenso y el declive del Estado desarrollista coreano nos proporciona algunas perspectivas interesantes sobre el proceso de cambio institucional. Nos muestra que es un proceso altamente complejo, que involucra interacciones multidireccionales y, a menudo, sutiles, entre fuerzas económicas «objetivas», ideas, intereses y las propias instituciones existentes. Es un proceso que no es probable que pueda ser capturado por los modelos eficientistas o basados en los intereses particulares de los actores.

La versión simple de la explicación eficientista del cambio institucional<sup>41</sup> es muy insuficiente cuando se aplica a este caso. Por ejemplo, muchas personas defienden que el declive del Estado desarrollista era inevitable, porque con el desarrollo económico la economía se había hecho demasiado compleja como para poderse coordinar centralizadamente. Aun si se acepta el argumento de que el desarrollo económico hace la coordinación centralizada necesariamente más difícil, al hacerse la tarea más compleja, afirmación que en sí es bastante discutible<sup>42</sup>, la explicación aún no nos dice por qué ocurrió ese declive en Corea justo cuando lo hizo y no antes ni después. Si el nivel de desarrollo de un país concreto es el que determina la funcionalidad de una forma estatal determinada (por ejemplo, del Estado desarrollista), ¿por qué el Estado desarrollista coreano entró en declive cuando el país se encontraba en un grado de desarrollo similar al de Japón en los años sesenta o setenta, y en este último país el Estado desarrollista se encontraba en su máximo esplendor?

Si queremos entender el momento exacto y la forma en que ocurrió el declive del Estado desarrollista coreano (y, en general, el momento de

---

<sup>40</sup> Park, sin embargo, no es la única persona muerta que aparece en las encuestas de opinión. En esas encuestas, el legendario político nacionalista de centro izquierda, Kim Goo, que fue el líder más respetado del «Gobierno coreano en el exilio» en Shangai durante el gobierno colonial japonés, a pesar de haber estado muerto por cinco décadas (fue asesinado en 1949), normalmente aparece reclamando su puesto en la lista, que siempre está por debajo del de Park.

<sup>41</sup> Véase capítulo en este volumen.

<sup>42</sup> El desarrollo económico puede aumentar la complejidad de la tarea de coordinación, pero también desarrolla las capacidades administrativas y de coordinación de la sociedad dentro y fuera del gobierno. Por tanto, en conjunto, puede hacer el ejercicio de la coordinación más fácil, en vez de más difícil (para una discusión más detallada, véase Chang 1999).

ocurrencia y la forma exacta de cualquier cambio institucional), necesitamos mirar también las batallas ideológicas y los cambios en las políticas de los grupos de interés que circundan el proceso (y su interacción mutua). Por ejemplo, el hecho de que muchos burócratas del gobierno en Corea se volvieran contrarios al intervencionismo estatal, hasta el punto de que a principios de los noventa algunos de los burócratas del CPE pidieran la abolición de su propio ministerio, choca directamente con la que hemos llamado la «visión simple basada en los intereses particulares del cambio institucional», como la que podemos encontrar en la economía política neoclásica que, al estilo de Niskanen, predice que los burócratas tienen interés por expandir sus organizaciones. A menos que entendamos las influencias de las ideologías neoliberales, que niegan la legitimidad de estos burócratas para la intervención estatal en general, y para la planeación en concreto, nunca seremos capaces de entender por qué abogaban por la reducción de su propio poder e influencia.

Tras haber destacado la importancia de las ideas en el proceso de cambio institucional, no queríamos dar la impresión de que las ideas deberían verse como una fuerza independiente excepcional, a diferencia de los intereses y las instituciones. Aunque las ideas no son simplemente «estrategias publicitarias» de los grupos de interés, es difícil que una idea sobreviva a largo plazo si no es interesante para grupos de interés importantes. La ofensiva de los *chaebols* y la «revuelta» de la clase media alta, que habían sido ambos grandes beneficiarios del éxito del Estado desarrollista, contra el desarrollismo coreano en los noventa, tal y como explicamos anteriormente, son casos excelentes que ilustran esta afirmación.

Por dar otro ejemplo diremos que, aunque nuestra explicación muestra cómo ciertas ideas poderosas pueden determinar el camino del cambio institucional, es equivocado contemplar una relación de una sola vía entre ambos. Como se defiende en las versiones más complejas de las explicaciones eficientistas y de las basadas en los intereses acerca del cambio institucional, las instituciones afectan la manera en la que viven las personas y cómo perciben el mundo (lo que llamamos el papel «constitutivo» de las instituciones). Por lo tanto, no es posible ver las instituciones como objetos susceptibles de manipulación por agentes con «preferencias» formadas exógenamente, porque la manera en que esas «preferencias» se construyen se ve afectada en sí misma por la naturaleza de las instituciones existentes. Tomando un ejemplo del caso coreano, podemos decir que la asociación histórica entre el Estado desarrollista y la dictadura militar ocasionó que muchas personas que no hubieran estado en principio predisuestas contra el desarrollismo, lo estuvieran.

Un aspecto más que señala nuestro ensayo es la necesidad de pensar más seriamente acerca de la importancia de las elecciones personales en la

determinación de los cambios institucionales. No nos referimos a las alternativas vacías neoclásicas, que se encuentran más o menos predeterminadas por las condiciones «objetivas» y las preferencias dadas, sino a las elecciones de difícil predicción que implican un complejo proceso en el que hay que contrapesar los intereses con la ideología. Por ejemplo, algunas personas que insisten en la dependencia del proceso en los cambios institucionales (o que siguen la «versión compleja de la explicación eficientista del cambio institucional») defienden que la elección de Park a favor de un desarrollismo al estilo japonés fue una elección «obvia», teniendo en cuenta el legado institucional del colonialismo japonés<sup>43</sup>. Sin embargo, cuando Park llegó al poder, el modelo estadounidense hubiera sido una elección *más* obvia. En ese momento, la Autoridad de Ocupación Americana había establecido muchas de las instituciones formales en Corea, y la tendencia hacia el modelo estadounidense se reforzó aún más por la actuación del régimen de Rhee (por ejemplo, el establecimiento de un banco central casi independiente, la privatización de los bancos, un sistema de estilo estadounidense en la burocracia, etc.). También, dada la casi total dependencia económica y política del país de Estados Unidos en aquel momento, el líder coreano se hubiera beneficiado al máximo si hubiera imitado el modelo estadounidense (con independencia del posible «éxito» de esa decisión, considerando las condiciones locales). Si tenemos en cuenta todo ello, requiere cierta cantidad de iniciativa por parte de Park y sus principales ayudantes el alejarse de la elección «fácil» que era, en la práctica, seguir el modelo estadounidense.

El declive del Estado desarrollista implicó el mismo tipo de alternativas complejas. El Gobierno de Kim Young Sam no tenía por qué haber llegado hasta los extremos que llegó en el desmantelamiento del Estado desarrollista. Hubiera sido una opción más sencilla hacer lo que hizo su predecesor, el gobierno de Roh, es decir, dejar que se disolviera lentamente. En el texto hemos defendido que no había ninguna necesidad «económica» imperiosa que obligara a Corea a desmantelar su Estado cuando lo hizo. Es más, aunque había fuertes presiones de grupos de interés domésticos y extranjeros apoyando el debilitamiento del Estado desarrollista, no había necesidad de acabar formalmente con el plan quinquenal, que de todas formas había ya perdido a finales de los ochenta gran parte de su fuerza, o de unirse a la OCDE, puesto que ningún grupo de interés estaba pidiendo activamente que se hiciera. En otras palabras, el desmantelamiento del Estado desarrollista del Gobierno de Kim tiene que contemplarse como un suceso en el que existió un importante componente de elección consciente efectuada por sus principales actores políticos, sobre la base de la

---

<sup>43</sup> Véase, por ejemplo, Kohli (1994).

ideología, y no como un mero reflejo de las presiones de grupos de interés o de condiciones económicas «objetivas».

Finalmente, el éxito y, especialmente, el declive del Estado desarrollista coreano demuestran la forma en la que el «cultivo» de las visiones del mundo conforma los procesos de cambio institucional. La identificación que se había efectuado el Gobierno de Kim Dae Jung de los *chaebols* y de la burocracia estatal con el militarismo antidemocrático representa una visión ideológica construida a partir de la experiencia y de los debates políticos coreanos. La convicción de los economistas educados en Estados Unidos de que el Estado desarrollista no podía funcionar refleja bien, por otro lado, el impacto sobre el cambio institucional coreano de una visión global del mundo. La importancia creciente de las instituciones y de las visiones globales del mundo para estructurar la evolución de las instituciones nacionales, como es el Estado desarrollista, es una de las razones por las cuales es razonable que en este momento prestemos nuestra atención al cambio institucional a nivel global.

## LA CONSTRUCCIÓN GLOBAL DE INSTITUCIONES: LA OMC COMO CASO ILUSTRATIVO

Los Estados, que han sido los actores públicos fundamentales en la definición de la política económica durante cientos de años, se enfrentan en nuestros días al desafío de la construcción de instituciones globales. Los Estados han compartido también el poder con los actores transnacionales privados desde hace largo tiempo, pero en el transcurso de los últimos cincuenta años se ha instaurado un conjunto de organizaciones públicas que pueden considerarse como la encarnación incipiente de instituciones para la gobernanza global. Sugerir que esas instituciones puedan terminar desempeñando una función a nivel global similar a la que los Estados han tenido en sus territorios nacionales durante los últimos 400 años no es una afirmación gratuita. Para cualquiera que esté interesado en el enfoque institucional del cambio económico, ello hace que el periodo actual sea especialmente interesante. Es un periodo de construcción institucional intenso, y esa clase de periodos son momentos oportunos para la investigación y la elaboración de teorías. En este caso, queda obviamente mucho por aprender. A pesar de las numerosas obras académicas acerca de las instituciones internacionales, sabemos muy poco sobre el funcionamiento como organizaciones de las instituciones para la gobernanza global; o sobre cómo su estructura facilita o dificulta la posibilidad de construir visiones distintas acerca de lo que la economía global podría (o debería) ser; o de cómo la modificación de sus estructuras podría afectar la futura evolución del sistema en su totalidad. El estudio del periodo formativo de un nuevo

conjunto de instituciones también es una buena oportunidad para verificar nuestras teorías sobre la construcción institucional.

La construcción institucional a nivel global también tiene consecuencias para las instituciones en otros niveles, como vimos en nuestro examen del Estado desarrollista. Las instituciones globales encarnan, al mismo tiempo que modelan, las normas y las visiones del mundo globales, que a su vez se incorporan dentro de las visiones del mundo de los actores nacionales. Para lo nacional, las instituciones globales son también un contexto limitador y facilitador simultáneamente, haciendo más difícil el mantenimiento de algunas instituciones y el de otras más fácil. Al mismo tiempo, la relación entre las instituciones y los Estados no es nunca una relación de suma cero. Por un lado, para la gobernabilidad global las instituciones dependen fundamentalmente de la capacidad que tengan los Estados-nación para ejecutar sus fines, y, por otro, pueden mejorar la capacidad de estos últimos dotándolos de poder político y prestándoles asistencia técnica. El análisis de las instituciones globales nos recuerda intensamente que el cambio institucional es un proceso que ocurre en múltiples niveles.

En esta sección nos centraremos únicamente en una de las instituciones para la gobernanza global, la última de las incorporaciones a la familia de Bretton Woods\*: la Organización Mundial de Comercio (OMC). Aunque la OMC es una organización excepcional en muchos sentidos, también es un ejemplo de algunas de las cuestiones arquetípicas en torno a las instituciones para la gobernanza global. Todavía más relevante es que la OMC, como organización, sirve para destacar que los temas institucionales, lejos de haber sido superados por el cambio hacia una economía política que se organiza más global que nacionalmente, vuelven a sobresalir a raíz del intento de los actores económicos por «redimensionar» la organización de la producción y el intercambio comercial.

La OMC (como cualquier otra institución para la gobernanza global) existe porque las corrientes más complejas e internacionalistas del liderazgo (político y corporativo) en los Estados Unidos y en otros países desarrollados se dieron cuenta de que un mercado global requería de un complejo conjunto de apoyos institucionales. Como la teoría «realista»\* de las relaciones internacionales ha destacado correctamente<sup>44</sup>, un sistema interna-

---

\* Las instituciones creadas en el acuerdo de Bretton Woods, a las afueras de Washington, en 1944, fueron el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, hoy en día Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional. No pudo llegarse a un acuerdo para crear la tercera de las instituciones, la Organización Internacional de Comercio, por lo que pocos años después surgiría el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con fines mucho más modestos, cuya evolución a lo largo de casi un siglo dio nacimiento a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. (N. del T.)

\* Véase nota del traductor en p. 98.

<sup>44</sup> Cfr. Waltz (1979).

cional de Estados soberanos independientes (que normalmente se conoce como «sistema de Westfalia»<sup>\*</sup>) introduce fuertes componentes anárquicos a nivel global. La anarquía no se presta para la creación de relaciones de mercado estables y, mucho menos, para las inversiones a largo plazo. El objeto central de las instituciones para la gobernanza global sería precisamente reducir el nivel de anarquía, consiguiendo la estabilidad y la previsibilidad necesarias para que la economía global pueda funcionar correctamente.

La institucionalización supone una negociación en la que el fuerte acepta ciertos límites para poder obtener el consentimiento más fiable que sea posible de los jugadores más débiles (y también de otros jugadores fuertes), con el propósito de que puedan hacerse más cosas<sup>45</sup>. El resultado de esa negociación no se acepta pacíficamente sin más. Al optar por los beneficios de la institucionalización se abandona una visión del mundo que se ha construido a lo largo de cientos de años, durante los cuales la soberanía se ha considerado como un concepto políticamente sagrado. Incluso los países en vías de desarrollo, como la India, son tremendamente defensivos cuando ven que las normas internacionales interfieren en su soberanía. El problema es, como ha indicado Steven Weber (1999), que las instituciones para la gobernanza global, como organizaciones, generan muy poca lealtad política. La supuesta institución anacrónica del Estado-nación parece carismática cuando se la compara con estas instituciones globales.

Para la clase política estadounidense, la versión de la «*realpolitik*»<sup>\*</sup> bilateral de la gobernanza global, en la que las amenazas políticas y económicas de los fuertes contra las naciones menos poderosas reemplazan la invocación de las normas internacionales, es una alternativa atrayente frente a las concesiones recíprocas que resultan del intento por institucionalizar normas sobre gobernanza a nivel internacional. En pocas palabras, mientras que, sin duda, las prerrogativas de la soberanía se han erosionado, las visiones políticas del mundo que se han construido sobre la base de la soberanía continúan siendo muy poderosas y hacen de la construcción de instituciones para la gobernanza global una tarea muy incierta.

El apoyo a las instituciones para la gobernanza global exige tener una percepción aguda de los peligros que a largo plazo supone la ausencia de

---

\* El «sistema de Westfalia» sería el sistema de relaciones internacionales que surgiría del reconocimiento de la soberanía e igualdad de los Estados en la esfera internacional, junto con la consagración de principio de no injerencia en los asuntos internos de otro Estado. Los internacionalistas ven el origen de estas características en la Paz de Westfalia, firmada en 1648. (N. del T.)

<sup>45</sup> Véase supra.

\* La palabra «*realpolitik*», que cabría traducir del alemán como «política de lo real» se usa, por lo general peyorativamente, para describir una política basada exclusivamente en consideraciones prácticas inmediatas, y no en ninguna teoría o ética de lo público. Suele ser equivalente a una política determinada por la pura fuerza de los intervinientes. (N. del T.)

normas, y mostrar una apreciación correspondiente por los beneficios que emergen del establecimiento de instituciones. Los internacionalistas más avanzados, como George Soros y Robert Rubin, se han dado cuenta, aunque sea implícitamente, de que la economía global actual está hostigada por el «problema de Polanyi». Polanyi ([1944] 1957), al observar el fortalecimiento de los mercados nacionales, defendió que el carácter socialmente insostenible de los mercados «autorregulados» genera una reacción natural «defensiva» por una variedad de grupos sociales, comprendiendo un porcentaje de la elite. Desgraciadamente, en el análisis de Polanyi esa reacción defensiva quedaba anulada totalmente a causa de la imposibilidad de que prosperara en la esfera internacional. Los mercados internacionales, especialmente los mercados financieros y monetarios, no podían regularse con éxito. Los primeros colapsos del patrón oro y, después, la degeneración en la barbarie del fascismo fueron el resultado de esa incapacidad.

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, el problema de Polanyi de reconciliar el libre mercado con una vida social y política estable se retomó nuevamente gracias a la construcción de un conjunto de instituciones y normas internacionales, entre las que cabría incluir las instituciones globales de Bretton Woods. A esa construcción se le unió el convencimiento de la importancia de continuar regulando legislativamente la sociedad (en especial los flujos de capital) en el interior de los límites nacionales (Hveem 1999). Ello hizo posible lo que John Ruggie (1982) llamaría el «liberalismo solidario»\*, que sería una apertura internacional de los mercados combinada con la protección social de los ciudadanos, todo ello regulado gracias a un conjunto interconectado de poderosos Estados-nación. El liberalismo solidario ayudó a producir una generación de prosperidad entre los principales países industriales, lo que se ha llamado en ocasiones la «Edad de Oro» del capitalismo<sup>46</sup>.

Sin embargo, gradualmente la evolución de las relaciones económicas transfronterizas acabó socavando este nuevo grupo de instituciones. El liberalismo solidario nunca terminó de incorporarse exitosamente al Tercer Mundo, y tampoco supo manejar adecuadamente la participación creciente del Tercer Mundo en la producción mundial de manufacturas. Además, las instituciones internacionales del liberalismo solidario dependían fuertemente de los cimientos del Estado-nación, cuyo poder fue recortado por la mayor velocidad y magnitud de las transacciones internacionales. Nuevamente, la incapacidad de regular los mercados a nivel internacional creó desequilibrios sociales cuya solución parecía estar más allá de la capacidad

\* La expresión original en inglés es «embedded liberalism». Aunque puede leerse en algunas traducciones como «liberalismo incorporado», he preferido la traducción más libre de «liberalismo solidario», cuyo sentido es adecuado en el contexto de estas páginas. Véase capítulo 3 en este volumen. (N. del T.)

<sup>46</sup> Sobre el progreso y el declinar de la Edad de Oro, véanse los ensayos de Marglin y Schor (1990).

de la política doméstica ordinaria. El «redimensionamiento» de la economía global resucitó el problema de Polanyi.

A medida que la globalización erosiona las bases institucionales del liberalismo solidario y reaparece el problema de Polanyi, exhibiendo su feo rostro, se deben construir nuevas estructuras institucionales globales. La imposibilidad de hacerlo amenazaría los beneficios y también el bienestar de los ciudadanos comunes, pero su éxito no puede darse por descontado en ningún caso. La dificultad de la tarea hace surgir nuevamente el riesgo de caer en la barbarie. Las instituciones para la gobernanza global, como la OMC, son una estrategia para trascender el problema de Polanyi.

Hay, naturalmente, varias maneras de superar el problema de Polanyi. La finalidad del Tesoro de Estados Unidos y de la comunidad financiera internacional es proporcionar una base institucional que permita el cumplimiento universal de normas de mercado estrechamente definidas. La base política de esta forma de superación del problema es muy poderosa, pero también muy reducida. El liberalismo solidario fue mucho más allá de esa concepción, y no es del todo claro que esta nueva visión más reducida sea políticamente viable.

Otra perspectiva totalmente distinta de la construcción de instituciones para la gobernanza global es la que se gestó durante la creación de las Naciones Unidas, y cuyo epítome son los esfuerzos por implantar normas universales que regulen cuestiones como los derechos del hombre y el desarrollo sostenible medioambiental<sup>47</sup>. Esta visión de la globalización busca un cumplimiento universal, no ya de un conjunto reducido de normas de mercado, sino de un conjunto amplio de normas sociopolíticas formuladas democráticamente. Para los defensores de este enfoque, la existencia de instituciones globales que sólo se ocupan de hacer cumplir normas de mercado estrechas, aun si lo hacen universalmente, puede juzgarse como algo peor que la falta total de instituciones globales. Ésta era probablemente la posición de la mayoría de los manifestantes en Seattle en diciembre de 1999. Una alianza entre los defensores de ese pensamiento y los adherentes nacionalistas de la *realpolitik* bilateral podría ser políticamente poderosa.

Esa alianza atraería también el apoyo de un cuarto grupo: los adherentes a la versión romántica de una economía política descentralizada, organizada no alrededor de los Estados-nación, sino localmente. John Zerzan, el líder intelectual de la facción anarquista del «Bloque Negro», que atrajo en su momento los principales titulares de prensa en Chicago, representa esa manera de pensar<sup>48</sup>, pero sus seguidores se encuentran distribuidos irregu-

<sup>47</sup> Cfr. Keck y Sikkink (1998); Evans (2000).

<sup>48</sup> Para una discusión interesante sobre el «anarco-primitivismo» de Zerzan, véase *The Wall Street Journal*, diciembre 6, 1999, A17.

larmente en todo el espectro político, a derecha e izquierda. Cualquier tipo de gobernanza global es un anatema para este grupo. Para ellos, el colapso al que conduce el problema de Polanyi es parte de la solución.

Todo esto apunta a que la construcción de instituciones para la gobernanza global es un asunto mucho más delicado que el mantenimiento de los Estados-nación. Los intereses concretos siguen siendo importantes, pero las visiones del mundo lo son aún más. Las definiciones acerca de qué es «eficiente» y para quién son espinosas. Individuos cuyos intereses aparentes se dirían idénticos pueden sostener posiciones diametralmente opuestas, y también son posibles alianzas entre personas que definen sus intereses de maneras totalmente distintas. Todo ello puede verificarse observando la breve y tumultuosa vida de la OMC.

Es necesario destacar cuatro características de la OMC como organización. La primera y más obvia es su centralidad en la gobernanza económica global. La segunda es el carácter sorprendentemente democrático de sus procedimientos formales de decisión. La tercera son las tensiones y contradicciones entre las realidades formal e informal, tanto en términos de su papel en la gobernanza global como en términos de sus procedimientos para la toma de decisiones. Finalmente, y aún más importante, es destacar la vulnerabilidad política de la OMC (y, en general, de las instituciones para la gobernanza global).

El carácter formalmente democrático de la OMC es, en principio, sorprendente (en contraste con el FMI, por ejemplo). Formalmente, cada uno de los 135 miembros de la OMC tiene un voto igual. Puesto que no hay equivalente del Consejo de Seguridad\*, la OMC es, en teoría, incluso más democrática (en el sentido westfaliano de una nación, un voto) que las Naciones Unidas. El «Consejo General», el órgano de gobierno de la OMC, reúne a los representantes de todos los países importantes (con la notable excepción de China y Rusia, aunque se espera que el primero de ellos se incorpore a corto plazo) y les permite participar en relativa igualdad, al menos formalmente, y las Conferencias Ministeriales de la OMC están acompañadas de un debate público amplio.

Por otro lado, si pasamos de la teoría a la práctica, la OMC funciona como una clásica oligarquía. El precedente, establecido en el GATT, de que todas las decisiones deban adoptarse por consenso, permite a Estados Unidos y a las otras naciones importantes establecer el programa político de la organización. Sin embargo, esta oligarquía informal se mantiene en tensión con la democracia formal, y esa tensión crea un cierto potencial interesante para el cambio.

---

\* Se refiere al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en donde los cinco miembros permanentes, China, Rusia, Estados Unidos, Francia y Reino Unido, tienen derecho de veto. (N. del T.)

A pesar del predominio, en la práctica, de las normas informales, las normas formales todavía proporcionan una plataforma desde la que realizar amenazas políticas. Estados Unidos y los países industrializados se encontrarían en una posición política complicada si un bloque grande de países en desarrollo dijera: «No es posible alcanzar el consenso. Por tanto, esta cuestión debe decidirse por votación». ¿Acaso es impensable que esa amenaza pudiera llegar ser efectiva en la práctica?

El último esfuerzo por escoger al director general de la OMC sugeriría que no es impensable. Una serie de votaciones simuladas dejó claro que el candidato que apoyaban los países en vías de desarrollo tenía suficientes votos (aunque nunca llegaran a contarse oficialmente), por lo que no tenían ninguna razón para negociar otro candidato. El resultado fue una parálisis incómoda que condujo al nombramiento de un director general interino. Al final, se alcanzó un acuerdo<sup>49</sup>. Una lógica similar prevaleció en Seattle en 1999, aunque su dinámica fue más compleja. Aunque había múltiples razones para que fracasara la «Ronda del Milenio»\*, al menos una de ellas era la decisión de los principales países en vías de desarrollo de que no se adherirían incondicionalmente a cualquier consenso. Las dos luchas vistas conjuntamente dejan claro que si los países en vías de desarrollo deciden pelear colectivamente por algo, no será fácil que Estados Unidos y la Unión Europea ignoren simplemente la posición de aquéllos.

El contraste entre las realidades formal e informal se aplica también al poder de la OMC y a su relevancia fundamental en el sistema de comercio global, aunque de una manera distinta. Como encarnación institucional del GATT, la OMC es el foro central para la regulación del comercio internacional<sup>50</sup>. Como ha destacado correctamente Ruggie (1998), la regulación del comercio internacional ha terminado evaluando las políticas domésticas «relacionadas con el comercio», lo cual termina comprendiendo cualquier cosa, de las normas medioambientales a las leyes tributarias. Eso crea la impresión de que el poder de la OMC puede extenderse y traspasar la barrera de lo doméstico. Es más, a diferencia de instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la OMC tiene la capacidad de imponer sanciones legítimas si no se siguen sus decisiones. Cuando un antiguo miembro del Secretariado de la OMC (Blackhurst 1997: 533) escribe sobre «el papel emergente [de la OMC] como la organización

<sup>49</sup> En lugar de que el mandato de un candidato fuera de cuatro años, sería de tres.

\* Se llamó «Ronda del Milenio» a la ronda de negociaciones de la OMC que pretendía, fundamentalmente, desarrollar plenamente los acuerdos iniciales adoptados en la Ronda Uruguay y liberalizar más profundamente el comercio mundial de bienes y servicios. Celebrada en Seattle en noviembre y diciembre de 1999, estuvo rodeada de una movilización masiva de organizaciones sociales e individuos en su contra, que estalló en episodios de violencia callejera. El ambiente de oposición la hizo fracasar. (N. del T.)

<sup>50</sup> Véase Krueger (1998).

económica internacional más destacada» está, por tanto, reflejando legítimamente la percepción general sobre la importancia de esta organización.

Lo más sorprendente es que si miramos la OMC en términos formales no parece ser una organización muy poderosa. Su poder formal, el derivado de las normas, está estrictamente limitado. La OMC no goza de poder formal para dictar políticas comerciales nacionales o para castigar (directamente) a los países que se niegan a cumplir las obligaciones de apertura comercial a las que se han comprometido legalmente. Su único poder formal es legitimar el derecho de los países a iniciar sanciones comerciales bilaterales cuando sus intereses se han visto perjudicados por las restricciones comerciales que violan los acuerdos de la OMC.

Si la OMC se ve como una organización poderosa, es porque se contempla como la encarnación de los intereses de los principales poderes económicos mundiales. La OMC existe porque agentes nacionales poderosos deseaban que la política en torno a las disputas comerciales internacionales se canalizara mediante una organización internacional cuyas decisiones pudieran considerarse legítimas con gran probabilidad, precisamente porque formalmente fuera democrática y porque aquellas personas que adoptasen las decisiones concretas fueran burócratas no comprometidos con ningún país en especial. El poder informal de la OMC reside, por tanto, en el hecho de que es la representación concreta del consenso y de la solidaridad informal que hace que funcione el sistema de comercio internacional.

Sin embargo, y al mismo tiempo, los aspectos formales del régimen de la OMC siguen siendo una fuente potencial importante de apoyo para los pequeños países que buscan huir del mundo de la *realpolitik* bilateral, en la cual se encuentran constantemente a merced de la voluntad de los «grandes poderes» (Estados Unidos es el más evidente). El «mecanismo para la resolución de disputas», que más que establecer políticas, las interpreta, es más formal y transparente. Mientras que la oligarquía informal sigue siendo relevante en los conflictos dirimidos en la OMC, Costa Rica puede llegar a ganar en un caso contra Estados Unidos, lo que no es probable que ocurra en el mundo de la *realpolitik*. El mecanismo para la resolución de disputas es, de hecho, un buen ejemplo de cómo normas de cumplimiento universal ayudan a que las partes más débiles se beneficien del sistema, aun cuando tengan poca participación en la elaboración de las mismas, e incluso si el contenido general de esas normas no refleja sus intereses. Características de gobierno aparentemente transparentes y objetivas, como el mecanismo para la resolución de disputas, son fundamentales para que organizaciones como la OMC puedan reclamar de manera efectiva que poseen legitimidad internacional, aunque obviamente son de poca ayuda frente a los políticos estadounidenses interesados en evitar las limitaciones a la soberanía hegemónica de su país.

Curiosamente, organizaciones como la OMC pueden ser más vulnerables al ataque del caudillo hegemónico que fomentó su creación, EE.UU., que al de las naciones pobres que están excluidas de la oligarquía informal que establece sus políticas. El inusual carácter ideológico de Estados Unidos lo hace particularmente inadecuado para desempeñar el papel de constructor de instituciones que podría esperarse de un poder hegemónico<sup>51</sup>. Hay una poderosa corriente ideológica de las elites estadounidenses que desconfía profundamente de cualquier forma de institución pública de gobierno y que es extremadamente aprensiva frente a cualquier cosa que pudiera reducir la soberanía absoluta de Estados Unidos. Este segmento de la elite política conservadora es un defensor absoluto del mercado libre, pero tiene poco aprecio por la infraestructura institucional necesaria para que esos mercados funcionen, especialmente a nivel global. La desconfianza de Estados Unidos de cualquier forma de gobierno, combinada con una xenofobia firmemente asentada, convierte a cualquier institución para la gobernanza global en enemiga. La hostilidad de los conservadores tradicionales (especialmente en Estados Unidos), hipersensibles frente a cualquier acción de la OMC que se considere que afecte a la soberanía de Estados Unidos, es casi inevitable.

Pero también una sociedad civil cada vez más activa ha comenzado a mostrar un interés serio y vociferante en la política de la globalización. Estos grupos están interesados, o bien en la gobernanza, entendida como conjunto amplio de normas sociopolíticas formuladas democráticamente que reconstruirían el mercado, más que extenderlo; o bien en restablecer algún tipo de autonomía política y económica locales. El éxito de la gobernanza global, en el sentido de Soros y Rubin de un cumplimiento universal de normas estrechas favorecedoras del mercado, sería una derrota para ambos grupos. A menos que las organizaciones como la OMC puedan convencer al primer grupo de que pueden ser, en algún sentido, un instrumento para promover un conjunto más amplio de normas sociopolíticas, cuando menos dentro de los presupuestos del liberalismo solidario, los grupos cívicos frustrados tienen todo el estímulo para hacer que sus gobiernos nacionales retiren su apoyo a la organización. Una alianza entre grupos políticos conservadores y progresistas, cuyo único punto de acuerdo fuera que la OMC debe desmantelarse, no es en absoluto absurda, especialmente en Estados Unidos.

La vulnerabilidad política de la OMC deriva del poder latente de la mayoría democrática mundial, lo que equivale a decir de los países en vías de desarrollo. En la Ronda Uruguay, los países en vías de desarrollo aceptaron gustosamente promesas a cambio de sus concesiones en temas como

---

<sup>51</sup> Cfr. Evans (1997).

el TRIPS\*, los servicios financieros y los servicios en general. En Seattle, tal vez envalentonados por el empeño mostrado por los manifestantes que se congregaban en el exterior en cada una de las reuniones de los representantes nacionales para oponerse al *statu quo*, los países en vías de desarrollo decidieron que hasta ahí habían llegado.

Para los países en desarrollo, el cumplimiento universal de normas estrechas de mercado (como en el caso de los mecanismos para la resolución de disputas) puede suponer una mejora marginal en relación con el abuso de poder bilateral del mundo de la *realpolitik*, pero mientras el mandato siga definido en términos estrechos, y el contenido de esas reglas estrechas se determine por una oligarquía de países ricos aconsejados por empresas privadas, para los países en desarrollo la gobernanza global sólo supone una mejora residual en comparación con la anarquía wesfaliana.

Los países en desarrollo quieren y necesitan un conjunto de normas que no sólo resucite las protecciones sociales del antiguo liberalismo solidario, sino que lo expanda más allá de los países de la OCDE. También necesitan reglas que no se limiten a reforzar los privilegios de las empresas y países que controlan actualmente los mercados globales, sino que proporcionen algún apoyo a los esfuerzos por «alcanzar el nivel socioeconómico de los países ricos». Si la gobernanza global desea obtener el apoyo político de los países en desarrollo de manera fiable, debe ir más allá de ofrecer normas estrechas de mercado. Los internacionalistas más avanzados, que son los que tienen más que ganar de un sistema global institucionalizado estable, ¿están dispuestos a reconstruir los mercados globales para que puedan responder esas exigencias? ¿O arriesgarán los esfuerzos ya empeñados en la construcción institucional global (y a largo plazo aumentarán la posibilidad de un colapso polanyiano) con el fin de preservar la definición actual de lo que consideran un mercado global legítimo?

Si la construcción institucional fuera simplemente una cuestión de eficiencia e intereses, la perspectiva sería esperanzadora. Las elites capitalistas transnacionales ganan mucho más si las organizaciones para la gobernanza global hacen cumplir ciertas normas generales, garantizando la estabilidad y la previsibilidad, que si la gobernanza global decae por falta de aliados políticos. Aun a corto plazo, el abandono de una organización como la OMC sería un golpe importante a la confianza de los inversores en la previsibilidad de la economía política global, algo que los internacionalistas más avanzados deben evitar a toda costa. La oferta no es muy distinta de la que llevó al Estado de bienestar y al liberalismo solidario, salvo porque debe construirse globalmente.

---

\* Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, ADPIC o TRIPS, por sus siglas en inglés, como es generalmente conocido. (N. del T.)

Lamentablemente, el proceso de construcción institucional es más complicado y menos predecible. Si pudiéramos asumir que las elites globales adoptan decisiones racionales, el mundo sería un lugar mucho más agradable del que es. Si la experiencia pasada nos vale de referencia, no es probable que las elites estén dispuestas a aceptar realizar concesiones «racionales», a menos de que se encuentren bajo una presión política lo suficientemente intensa como para desviarles de su línea habitual de comportamiento. Las oportunidades favorables a proyectos más progresistas para la construcción institucional global dependen no sólo de la receptividad de las elites, sino de la formación de complejas alianzas entre grupos con intereses dispares a veces y comunes otras.

La complejidad de la construcción de esas alianzas se encuentra bien ilustrada por la cuestión de los «estándares laborales mínimos». Los «estándares laborales mínimos» (ELM), en su versión más básica, están perfectamente representados en la reciente versión producida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que finalmente Estados Unidos estuvo de acuerdo en firmar. Son un ejemplo de visión minimalista, aunque todos reconocen (unos con temor, otros con esperanza) que están en el límite de lo posible y que, finalmente, los ELM podrían extenderse y cubrir derechos y libertades como la protección del derecho a organizarse, que es lo que hace que el concepto de los ELM sea políticamente interesante.

El argumento a favor de la inclusión de los ELM en el mandato de la OMC es simple y lógico. La ausencia de ELM en un país concreto puede considerarse como un elemento básico que afecta al comercio y da lugar al comercio desleal, de la misma manera que la ausencia de derechos de propiedad intelectual es también un elemento básico de la competencia desleal. Si no tener que pagar derechos de autor a Bill Gates supone un privilegio, no tener que pagar los salarios que los trabajadores podrían exigir si tuvieran la libertad de ejercer sus derechos colectivos constituye un subsidio a los productores locales.

La política detrás de todo esto es más compleja. A nivel nacional, los países industrialmente avanzados, con regímenes democráticos de carácter social (especialmente los países nórdicos) han sido, como era previsible, firmes defensores del cumplimiento obligatorio de los ELM como parte del mandato de la OMC. Por otro lado, los principales oponentes de los ELM son los países en vías de desarrollo. Su oposición es producto de dos razones diferentes.

La primera es la siempre presente idea de soberanía. Los líderes del Tercer Mundo ven los ELM como una excusa más para entrometerse en sus asuntos internos. La segunda es que ven las limitaciones a la capacidad de las empresas locales para explotar la mano de obra barata como una amenaza para su ventaja comparativa. Los Gobiernos del Tercer Mundo,

desesperados por aumentar sus exportaciones hacia los mercados de los países desarrollados, tienen pánico frente a la posibilidad de que los ELM se usen contra sus exportadores. Y, naturalmente, muchos líderes políticos de los países en desarrollo pueden ver los cambios normativos a nivel global que incrementen el poder de negociación de los trabajadores locales como algo malo para sus aliados empresariales locales.

El movimiento obrero estadounidense, que es un sujeto constitucional político central desde el punto de vista de la administración actual de Estados Unidos, ve como un tema prioritario la institucionalización global de ELM comparables a los que se respetan en Estados Unidos, especialmente en las regiones del Tercer Mundo<sup>52</sup>. Para los empresarios que apoyan la administración actual de Estados Unidos, por otro lado, el tema es menos relevante. Aunque se benefician de la ausencia de estándares laborales en los países en desarrollo, las principales empresas transnacionales de Estados Unidos también son conscientes de que la difusión de los ELM afectaría mínimamente sus tasas de beneficio global. Para los trabajadores de Estados Unidos, conseguir el apoyo de la administración estadounidense en la defensa de los ELM más allá de sus fronteras tiene más posibilidades de éxito que intentar impedir que el capital invierta en el extranjero o pretender imponer restricciones generales a la entrada de bienes de consumo a Estados Unidos.

Para poder conseguir ese propósito, sin embargo, es esencial tener aliados internacionales. Los trabajadores de Estados Unidos deben tener aliados al menos en los países en vías de desarrollo más importantes. De nuevo, es lógico que tuviera sentido que los trabajadores del Tercer Mundo apoyasen los ELM, aunque no lo hicieran sus líderes. También sería una nueva herramienta de negociación muy importante el poder amenazar con sanciones internacionales a los empleadores o a los políticos nacionales si no se respetan los derechos laborales locales. Sin embargo, hasta ahora no existen ejemplos notables de apoyo político público entre los principales movimientos sindicalistas del Tercer Mundo a la idea de ELM internacionales exigibles en el comercio internacional<sup>53</sup>.

Las razones de la tibia respuesta de los movimientos sindicalistas del Tercer Mundo no son difíciles de comprender. Durante décadas, la posición internacional del movimiento obrero de Estados Unidos ha combinado el

<sup>52</sup> Véase Palley, Drake y Lee (1999). En principio, se aplica una lógica similar a los sindicatos europeos, pero para éstos la cuestión de los estándares laborales dentro de la Unión Europea (UE) tiene mayor relevancia política, por lo que los sindicatos laborales de Estados Unidos son los más visibles en este tema.

<sup>53</sup> En algunos casos, por ejemplo, el Indian National Trade Union Congress (Congreso Nacional Indio de Sindicatos de Trabajadores), la respuesta ha sido consistente y fuertemente negativa (Haworth y Hughes 1997). En otros casos, por ejemplo, como CUT en Brasil o Cosatu en Sudáfrica, la respuesta ha sido ambivalente en el mejor de los casos.

antagonismo contra los movimientos obreros del Tercer Mundo más activos, alegando que podrían ser comunistas, con el proteccionismo más descarado. No sorprende, pues, que el movimiento obrero del Tercer Mundo vea el apoyo de los sindicalistas estadounidenses a los ELM como algo menos motivado por la solidaridad internacional que por el deseo de los trabajadores privilegiados del Norte de negar a los productores del Sur acceso a los mercados del Norte y, por tanto, como un intento para evitar compartir los beneficios de los incrementos en la productividad global con sus hermanos y hermanas del Sur; es decir, en una palabra, como proteccionismo<sup>54</sup>.

Para los trabajadores estadounidenses, por consiguiente, intentar usar la OMC para mejorar el cumplimiento global de los derechos laborales significa renovar totalmente su relación con los movimientos laborales del Tercer Mundo, construyendo lazos concretos y demostrando su solidaridad. La vieja actitud que considera peligrosos a los trabajadores del Tercer Mundo porque están «dispuestos a trabajar por muy poco» tiene que sustituirse por una nueva visión, en la cual éstos sean aliados políticos cruciales a los que se debe apoyar.

En resumen, el caso de los ELM nos proporciona un buen ejemplo de cómo los esfuerzos por la construcción de instituciones pueden ser constitutivos de la realidad, estimulando a que los grupos redefinan sus intereses de maneras inesperadas y atractivas. El argumento puede recogerse brevemente de la siguiente forma:

1. Los gobiernos, actuando como agentes de los elementos más avanzados del capital transnacional, crean una organización internacional para dotarse de un medio institucional políticamente más eficaz y efectivo que permita una expansión más estable y menos costosa de la apertura internacional, y que incremente la transparencia y la predictibilidad (y, por consiguiente, reduzca la volatilidad) de la economía global, reduciendo, por tanto, la amenaza del «problema de Polanyi».
2. Una vez que estos fines son recogidos por una organización concreta, la organización se convierte inevitablemente en el centro de atención, no sólo de las aspiraciones de aquellos a los que les gusta el modelo existente de globalización y desean (mediante la creación de la organización) reforzarlo, sino también de aquellos que son hostiles a la globalización. Así, por un lado, tenemos conservadores poderosos interesados en recuperar un pasado wesfaliano idealizado, en el que el poder soberano era el vehículo de las aspiraciones globales, en lugar de verse comprometido por ellas. Por otro lado, tenemos una multitud de actores sociales menos privilegiados que se ven

---

<sup>54</sup> Cfr. Amsden (2000, 14).

materialmente amenazados por las consecuencias inequitativas de la globalización y, por tanto, son hostiles a la idea de reforzar la infraestructura institucional de la globalización (mientras la globalización se defina a través de la idea de «mercados libres controlados»). Esta consecuencia inevitable y no querida (y aparentemente no prevista) hace que la organización (y su proyecto original) sea políticamente vulnerable.

3. La existencia y el poder potencial de la organización cambian también la estructura de los incentivos y estrategias potenciales disponibles para los grupos perjudicados y amenazados por las formas existentes de globalización (en nuestro caso, el movimiento obrero de los países desarrollados y, en particular, el de Estados Unidos). La estrategia de buscar imponer un conjunto distinto de normas globales se añade a sus estrategias tradicionales (y, por tanto, poco efectivas), que intentan oponerse a la globalización mediante estrategias nacionales que buscan el aislamiento nacional frente a la economía global.
4. La definición de «una nación, un voto» de la democracia, que se incorpora (natural y casi inevitablemente) como principio de gobierno interno en la OMC, obliga a que cualquier grupo que quiera intentar imponer un conjunto distinto de normas globales tenga que encontrar aliados en varios países en desarrollo y a que haga lo posible por reforzar la posición política local de estos aliados. Por tanto, una de las consecuencias no buscadas de la creación de la OMC fue crear incentivos adicionales para que el movimiento obrero estadounidense redefiniera sus intereses en una dirección más internacionalista, realizando esfuerzos concretos por fortalecer sus vínculos con los movimientos obreros del Tercer Mundo y también con la base ideológica de estos movimientos. El importante papel de los trabajadores en las manifestaciones de Seattle (ignorado prácticamente por los medios de comunicación) destaca cómo la OMC puede ayudar a cambiar la atención de los trabajadores de la política doméstica a la global.

Con independencia de cómo evolucione finalmente el problema de los ELM, el caso de la OMC nos sirve para ver la necesidad de hablar de la perspectiva institucional a fin de entender el cambio económico a nivel global. Este caso refuerza nuestra idea inicial de que el cambio institucional no puede explicarse por las lógicas eficientista (funcional) o instrumental (intereses), sino que debe también considerarse el impacto independiente de las visiones del mundo y las ideologías. Igualmente, válida nuestra hipótesis de que las instituciones deben verse como constitutivas de las visiones del mundo, además de estar modeladas por ellas.

## CONCLUSIÓN: HACIA UN ENFOQUE INSTITUCIONALISTA DEL CAMBIO ECONÓMICO

Cuando se combinan nuestros análisis del Estado desarrollista y de la OMC, podemos ver que tenemos dos ejemplos muy distintos de transformación institucional con lecciones bastante distintas. Ambos casos son demasiado relevantes para la evolución de la economía política global de nuestros días como para que el canon dominante los ignore. Sin embargo, en ambos casos los intentos por explicarlos mediante el sistema analítico del canon dominante requieren realizar vergonzosas contorsiones, si es que acaso es capaz de hacerlo. Hemos confrontado, en pocas palabras, el canon existente con las anomalías que no puede ignorar o explicar con facilidad.

Al mismo tiempo, el análisis de estos casos ha demostrado ser provechoso para una redefinición y reconstrucción del bosquejo conceptual de la dinámica institucional de la que partimos. Ambos casos reflejan nuestras premisas básicas de que una teorización adecuada debe ver las instituciones como *construidas* (o reconstruidas) en respuesta a los cambios en los intereses y la ideología (o la visión del mundo), por un lado, y también como *constitutivas* a su vez de esos intereses e ideologías, por otro. Pero hicimos algo más que eso. Aunque los casos no se eligieron con el propósito de mostrar las distintas maneras en las que pueden interactuar ideas, intereses e instituciones, acabaron sirviendo para ello.

En el caso del Estado desarrollista, el proceso por el cual los grupos sociales que previamente habían formado parte integral de sus cimientos políticos terminaron considerando que sus intereses estaban alineados con el desmantelamiento de ese Estado, nos proporciona una buena refutación de las teorías simplistas de los intereses y las instituciones. Ello es obvio si se observa la actuación de los burócratas, que se comportaron de una manera totalmente irracional desde el punto de vista del comportamiento burocrático explicado por Buchanan, Krueger y Niskanen, al pedir la desaparición de las bases de su propio poder. Sus nuevas actitudes favorables al «mercado libre» no pueden explicarse sin apoyarse fuertemente en un cambio de su visión del mundo, enraizado a su vez en nuevos modelos de educación profesional. La secuencia, entonces, sería una en la que la visión del mundo, y no la posición en la estructura económica, es la que modela las definiciones de los intereses.

Si se analiza el comportamiento de los empresarios locales (los *chaebols*), la lógica es menos homogénea. Por un lado, su posición económica objetiva cambió. Sus inversiones y mercados se hicieron cada vez más internacionales y, por ello, la adopción de la ideología antiestatalista predominante en la esfera internacional tenía cierto sentido en términos económicos. No obstante, al mismo tiempo es importante reconocer (como se hizo evidente

tras las crisis asiáticas) que su capacidad para mantener su propio crecimiento con independencia del Estado desarrollista fue, en gran medida, ficticia. Así que el cambio en sus intereses también fue inseparable del cambio en su visión del mundo. La ironía de este caso es que, evidentemente, el cambio en las visiones del mundo y en los intereses fue posible gracias al éxito del Estado desarrollista como instrumento de transformación económica. Así, puede considerarse que el cambio institucional previo se encuentra detrás de los cambios en los intereses e ideas.

El caso del liderazgo político es también complejo. Por un lado, la nueva generación de líderes políticos tenía una relación ambivalente con el Estado desarrollista desde el inicio, no a causa de su búsqueda agresiva de la transformación económica, sino por su cara represiva y autoritaria. También vieron al Estado desarrollista como al culpable de que el poder económico se concentrara indebidamente en las manos de unos pocos *chaebols*. A pesar de estas ambivalencias, es claro que el abandono de los elementos nacionalistas y de las políticas económicas favorables a los productores en el Estado desarrollista debe explicarse, en gran medida, en términos de la adhesión a una visión del mundo que defiende un mercado libre global. Esta adhesión podría ser el producto, naturalmente, de una conformidad basada en sus propios intereses y en el temor a que las políticas nacionalistas terminaran trayendo sanciones de los mercados financieros internacionales, pero el grado de conformidad muy elevado apunta a un elemento no reducible de conversión ideológica.

En resumen, la pérdida de apoyo político del Estado desarrollista encaja mejor en un modelo en el que los cambios en las visiones del mundo y, más específicamente, la adopción de visiones del mundo globalmente dominantes por parte de la elite local, fueron más importantes que los cambios en los intereses económicos «objetivos» a la hora de generar un cambio institucional que acabó teniendo consecuencias negativas para el desempeño económico (es decir, contribuyendo a la creación de la crisis asiática) y que, por tanto, tuvo consecuencias negativas para los «intereses objetivos» de los actores principales que formularon e impulsaron en la práctica el declive del Estado desarrollista.

El caso de la OMC no es inconsistente con el caso del Estado desarrollista, pero pone de manifiesto una secuencia diferente. De nuevo, la visión del mundo tiene un papel fundamental en la generación del cambio institucional (en este caso, la visión del mundo internacionalista refinada de Soros y Rubin, que reconoce la necesidad de crear instituciones que gobiernen los mercados globales). Igualmente, si colapsa el proyecto actual de construcción institucional, las ideologías conservadoras que exaltan los privilegios de la soberanía y las ventajas a corto plazo de las relaciones bilaterales (marcadas por la fuerza de una de las partes) es probable que adquieran una importancia fundamental.

La parte principal del relato, sin embargo, conduce de la creación del contexto institucional a la redefinición posterior de intereses y de la visión del mundo, con la particularidad añadida de que los efectos institucionales operan con plena independencia de los creadores de la institución. Concretamente, la creación de la OMC proporciona un estímulo para la redefinición de los intereses de los trabajadores y de una visión del mundo en la dirección de lo internacional. Este cambio en la visión del mundo y en la definición de los intereses por parte de un conjunto relevante de actores sociales es, a su vez, proyectado para cambiar en el futuro el funcionamiento de la OMC como institución y, por consiguiente, para cambiar cómo se definen legítimamente los mercados globales.

Nuestro análisis también refuerza firmemente la predicción de Block (1999) de que es un grave error pensar la economía política global como un sistema «natural» en el que cada elemento está conectado lógicamente y «orgánicamente» a los demás, de manera que intervenir en cualquier parte del sistema alterará negativamente el funcionamiento del todo. Hemos intentado, como sugiere Block (p. 10), «reconceptualizar el capitalismo internacional como un sistema construido». Hemos mostrado cómo el ascenso y el declive del Estado desarrollista reflejan un proceso complejo de agencia individual, cambios en las visiones del mundo y modificaciones de las alianzas políticas, y no algún tipo de «lógica económica inexorable» del sistema global en su conjunto. La OMC demuestra todavía con mayor claridad hasta qué punto la economía política global es un sistema en construcción cuya lógica económica depende del resultado del proceso de construcción institucional.

La yuxtaposición de los dos casos también ejemplifica los beneficios de un análisis institucional más denso. Obviamente, la aparición de la OMC y el declive del Estado desarrollista ocurren en la misma escena internacional. El análisis institucional superficial ve a menudo la interrelación en la esfera internacional como simples juegos de «suma cero», como una competencia por una cantidad fija de soberanía total, en la cual el incremento de la gobernabilidad total se enfrenta inevitablemente con las estrategias económicas nacionalistas de los gobiernos del Tercer Mundo. Nuestro análisis arroja una imagen muy distinta. La compleja dinámica política del declive del Estado desarrollista tiene poco que ver con la hipótesis de que la OMC, o cualquier otra organización para la gobernanza global, haya obligado a los Gobiernos a abandonar sus estrategias políticas nacionalistas. A la inversa, entre las numerosas amenazas a la institucionalización de la OMC, las políticas económicas nacionalistas del Tercer Mundo apenas intervienen. Las implicaciones que tiene nuestro análisis para la interrelación de los dos casos refuerza una idea básica: los enfoques institucionales superficiales nos llevan a conclusiones erróneas sobre la dinámica de las instituciones.

La idea general es clara. Nuestro análisis muestra las razones por las cuales estamos descontentos con el canon dominante. La falsa parsimonia que ofrece el enfoque no institucional ofrece poco apoyo analítico, por no decir ninguno, para explicar la dinámica de cualquiera de los casos de los que nos ocupamos. Los presupuestos básicos de ese tipo de enfoque le impiden poder hacerlo, puesto que consideran las «preferencias» (tanto en el sentido de intereses como de visiones del mundo) como exógenas e inmodificables. En esas explicaciones, es imposible que los intereses y las visiones del mundo sean variables modeladas por el contexto institucional, pero que también desempeñen un papel en la producción del cambio institucional. La falsa parsimonia le ha robado al canon su capacidad de discutir estos casos fundamentales.

Desgraciadamente, en el momento de explicar el cambio institucional, si se pretende desplazar el enfoque dominante institucionalmente anémico, se requiere algo más que un marco general intelectualmente plausible y una capacidad superior para explicar casos particulares, aun si esos casos son muy importantes.

Aparte de las ventajas derivadas de la «dependencia del proceso» (del estilo «Qwerty»<sup>\*</sup>) que tiene el canon dominante, y que proceden simplemente de la longevidad y de los «efectos de red» de ese canon, la clase de relación que establece entre teoría y práctica produce el tipo concreto de falsa parsimonia que le otorga tremendas ventajas. Los actores sociales poderosos dan un valor excesivo a la obtención de respuestas claras, ofrecidas con plena convicción, como para valorar adecuadamente la clase de complejidad que involucra una explicación institucional apropiada. Así, para ellos las teorías deben generar reglas simples que permitan a los agentes que toman decisiones actuar con rapidez. Deben también dar confianza a los agentes encargados de las decisiones y producir una hegemonía ideológica frente al resto de la sociedad.

Las teorías parsimoniosas y elegantes, cuyas premisas básicas coinciden plenamente con las presunciones ya existentes y son asumidas como ciertas por los actores sociales poderosos (y en menor medida por la sociedad en su conjunto), y que también pretenden ser de aplicación casi general, proporcionan una base ideológica poderosa y también fundamentos claros para la acción. Esas teorías pueden ser incompletas o equivocadas, pero hasta que las normas que rigen los procesos de decisión se conecten con resultados desastrosos, prevalecerán. La preponderancia de las normas refuerza, a su vez, la legitimidad de la teoría, puesto que el conoci-

---

\* Se refiere a la lógica predeterminada de la colocación de las teclas en un teclado, que hace que una vez aprendida por el operador, sea difícil de abandonar por otra distinta, puesto que cualquier combinación de teclas aparece inicialmente como arbitraria, mientras que la que ya se conoce puede parecer «natural» y «lógica». (N. del T.)

miento de ésta permite la predicción de un amplio conjunto de decisiones importantes (que se basan precisamente en la teoría) y hacen que las predicciones de la teoría se cumplan por sí mismas hasta cierto punto.

Naturalmente, hay dos condiciones adicionales que son esenciales para conseguir que esas reglas lleguen a ser «hegemónicas». La primera es que las decisiones que se adopten no deben implicar el sacrificio o el desagrado de aquellos encargados de adoptarlas o de sus bases políticas más poderosas. La segunda es que las teorías en las que se basan deben funcionar razonablemente bien en entornos simples (por ejemplo, para las decisiones microeconómicas a corto plazo de las empresas), que son relevantes y valorados por los que deben adoptar decisiones. Siempre y cuando se cumplan estas dos condiciones, es probable que se extiendan indefinidamente los espacios en los cuales se aplican las teorías, a pesar de sus inconsistencias o falta de lógica obvias, e incluso si su aplicación produce inmediatamente resultados claramente negativos para los menos poderosos y eleva el riesgo de crisis y desastre a largo plazo para los propios agentes encargados de adoptar esas decisiones.

El canon económico contemporáneo goza de todas las condiciones necesarias para sustentar una falsa parsimonia y, bajo las condiciones actuales, es improbable que sea desplazado por una alternativa institucionalista compleja y «enmarañada». Aun si una alternativa institucionalista demostrase inequívocamente su superioridad científica, los costes ideológicos y prácticos de cambiar las reglas para las decisiones irían contra el abandono del canon establecido. Y además, cualquier alternativa institucional está todavía lejos de proporcionar esas demostraciones incontestables.

Para mejorar sus posibilidades, un canon más orientado hacia lo institucional debe efectuar dos operaciones. Primero, debe continuar demostrando que los acontecimientos que el canon dominante califica de anómalos pueden comprenderse y predecirse una vez que se aplica un enfoque más institucionalista. Teniendo en cuenta las ambigüedades inherentes a la mayoría de los resultados sociales y políticos, no es una tarea fácil, pero es esencial. La segunda cosa que debe hacer, además de rebatir la falsa parsimonia, es trabajar en una dirección que muestre que las explicaciones del enfoque institucional no son *ad hoc*, concebidas tras los hechos, sino que son consistentes entre sí y con otros conjuntos de proposiciones generales. Esa tarea es incluso más dura.

A pesar de las dificultades presentes, las perspectivas para un mayor reconocimiento del enfoque alternativo institucional no son tan pobres como parecería después leer estas páginas. Primero, la conquista no es la única forma de éxito. De la misma manera que los dogmas religiosos se transforman al tener que asimilar posiciones contrarias, sin admitir nunca que la ortodoxia previa fue un error, los cánones intelectuales pueden transfor-

marse materialmente sin que parezca que hayan capitulado frente a otras ideas. Posiciones que parecían blasfemias treinta años atrás (como, por ejemplo, la relevancia cada vez mayor de los rendimientos crecientes) se aceptan hoy en día por los practicantes más innovadores del canon convencional. Esos cambios crean elementos útiles para la construcción de un canon alternativo.

Al mismo tiempo, el objetivo no es «reinventar la rueda». Los fabricantes que intentan calcular el coste de fabricación de un artefacto en un entorno organizacional e institucional dado necesitan el tipo de herramientas que ha desarrollado la microeconomía ordinaria. Nosotros también necesitamos aprovecharnos de la inmensa cantidad de trabajo que está depositada en las técnicas para calcular el ingreso nacional, las estimaciones sobre los cambios en la oferta monetaria, etc. Sería insensato no aprovechar todo el trabajo ya realizado sobre estas cuestiones bajo la tutela del paradigma convencional. Esas herramientas confunden sólo si se usan sin poder reconocer cuáles son sus presupuestos institucionales. El problema con la economía convencional es que prefiere ignorar el hecho de que los cambios en el entorno institucional son posibles y que estos a su vez pueden cambiar radicalmente las consecuencias de las cifras que interpretan.

Como han observado North y otros, precisamente la característica de que las instituciones se «dan por sentadas» es lo que hace que tengan un valor incalculable para los individuos y las sociedades que no tienen el tiempo o la capacidad de optimizarlas. Sería una ligereza sugerir que como parte de todas nuestras decisiones diarias deberíamos considerar toda la gama de alternativas institucionales disponibles. Sin embargo, preocuparse actualmente por la pregunta: «¿Cómo podrían organizarse de una manera distinta las instituciones existentes y qué ocurría si lo hicieran?», no sólo es sano, sino esencial. La hegemonía actual del canon dominante suprime esa pregunta y eso es lo que lo hace peligroso.

Tanto el valorar con precisión la posibilidad de que la perspectiva institucional pueda adquirir mayor relevancia, como tener una estrategia para conseguir ese objetivo dependen necesariamente de factores intelectuales y prácticos. La instauración de un canon alternativo es improbable que ocurra aisladamente, sin la participación de los actores sociales que ven sus intereses perjudicados por las políticas generadas por el canon dominante. Por tanto, cualquier persona interesada en el proyecto intelectual que implica desarrollar un nuevo canon debe estar también interesada en un proyecto político que conceda un poder mayor a los más perjudicados por la lógica del canon existente.

Hay, naturalmente, un panorama más amargo para la creación de una base política de nuevas ideas: una crisis económica traumática. Una crisis real lo suficientemente profunda le quitaría al canon existente su carisma

ideológico, pero llevaría el caos a la vida de todo el mundo, no sólo a la de los privilegiados. Aquellos que desean destronar el canon actual nunca deberían esperar que su ocasión para el éxito fuera producto de ese tipo de situación, lo que no significa que la aversión a una crisis traumática deba disminuir el entusiasmo con el que se trabaja hacia la construcción de un canon alternativo. Ante todo, introducir perspectivas alternativas en los debates políticos existentes es probablemente la mejor forma de disminuir la posibilidad de esa crisis. En segundo lugar, si no se puede evitar la crisis, el peor de todos los mundos sería tener un canon que se resquebraja y cae en crisis sin que haya una alternativa mejor en el camino para reemplazarlo. Cualquiera que crea realmente que la falsa parsimonia del canon existente ha debilitado su capacidad para entender y predecir el cambio económico debería estar trabajando, con fervor, en la construcción de una perspectiva alternativa, no porque espere una crisis económica, sino por el temor de lo que ésta significaría en ausencia de una base intelectual sólida desde la que poder formular estrategias alternativas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alchian, Armen (2000). «Ending Isolationism». *Dissent* (primavera), 13-16.
- \_\_\_\_\_(1991). «The Specter of Anglo-Saxonization is Haunting South Korea». En L. Cho y Y. Kim (eds.), *Korea's Political Economy – An Institutional Perspective*. Boulder: Westview Press.
- \_\_\_\_\_(1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(1950). «Uncertainty, Evolution, and Economic Theory». *Journal of Political Economy* 58, 211-22.
- Akyüz, Yilmaz (ed.) (1999). *East Asian Development: New Perspectives*. London: Frank Cass.
- Amsden, Alice y Yoon-Dae Euh (1990). «Republic of Korea's Financial Reform: What Are the Lessons?» *Discussion Paper* no. 30, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Geneva.
- Amsden, Alice (2000). «Ending Isolationism». *Dissent* (Spring), 13-16.
- \_\_\_\_\_(1991) «The Specter of Anglo-Saxonization Is Haunting South Korea». En Lee-Jay Cho y Yoon Hyung Kim (eds.). *Korea's Political Economy – An Institutional Perspective*. Boulder: Westview Press
- \_\_\_\_\_(1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Armstrong, Philip, Andrew Glyn y John Harrison (1991). *Capitalism since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Arrow, Kenneth (1974). *The Limits of Organisation*. New York and London: W. W. Norton and Company.
- Aston, Trevor y Charles Philpin (eds.) (1985). *The Brenner Debate - Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Barnett, Michel y Martha Finnemore (1999). «The Politics, Power and Pathologies of International Organizations». Manuscrito no publicado.
- Blackhurst, Richard (1997). «The WTO and the Global Economy». *World Economy* 20, 527-544.
- Block, Fred (1999). «Deconstructing Capitalism as a System». Ensayo presentado en el simposio *Approaches to Varieties of Capitalism*, celebrado en la University of Manchester, marzo.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis (2000). «Walrasian Economics in Restropect». *Quarterly Journal of Economics* (November), 1411-1439.
- \_\_\_\_\_ (1996). «Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States, and Communities». *Politics and Society* 24(4).
- \_\_\_\_\_ (1993). «The Revenge of Homo Economicus: Contested Exchange and the Revival of Political Economy». *Journal of Economic Perspectives* 7(1).
- Brenner, Robert (1976). «Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-industrial Europe». *Past and Present* 70.
- Buchanan, James, Robert Tollison y Gordon Tullock (eds.) (1980). *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A&M University Press.
- Chang, Ha-Joon (2002). «Breaking the Mould - An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State». *Cambridge Journal of Economics* 26(5), 539-559.
- \_\_\_\_\_ (2000a). «An Institutionalist Perspective on the Role of the State – Towards an Institutionalist Political Economy». En Leonardo Burlamaqui, Ana Celia Castro y Ha-Joon. Chang (eds.). *Institutions and the Role of the State*. Aldershot: Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_ (2000b). «The Hazard of Moral Hazard - Untangling the Asian Crisis». *World Development* 28(4).
- \_\_\_\_\_ (1999). «Industrial Policy and East Asia: The Miracle, the Crisis, and the Future». Ensayo presentado en el seminario del Banco Mundial *Rethinking the East Asian Miracle*, San Francisco, febrero 16-17.
- \_\_\_\_\_ (1998). «Korea: The Misunderstood Crisis». *World Development* 26(8).
- \_\_\_\_\_ (1997). «Markets, Madness, and Many Middle Ways - Some Reflections on the Institutional Diversity of Capitalism». En P. Arestis, G. Palma y M. Sawyer (eds.). *Essays in Honour of Geoff Harcourt (volume 2): Markets, Unemployment, and Economic Policy*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (1995). «Explaining 'Flexible Rigidities' in East Asia». En T. Killick (ed.). *The Flexible Economy*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London y Basingstoke: MacMillan.
- \_\_\_\_\_ (1993). «The Political Economy of Industrial Policy in Korea». *Cambridge Journal of Economics* 17(2).
- Chang, Ha-Joon, Hong-Jae Park y Chul-Gyue Yoo (1998). «Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalisation, Industrial Policy, and Corporate Governance». *Cambridge Journal of Economics* 22(6).
- Chang, Ha-Joon y Robert Rowthorn (1995). «Role of the State in Economic Change - Entrepreneurship and Conflict Management». En H-J. Chang y R. Rowthorn (eds.). *The Role of the State in Economic Change*. Oxford: Oxford University Press.

- Chang, Ha-Joon. y Chul-Gyue Yoo (2000). «The Triumph of the Rentiers?» *Challenge*, enero/febrero.
- Cheng, Tun-Jen, Stephen Haggard y David Kang (1998). «Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy». *Journal of Development Studies* 34(6).
- Chibber, Vivek (1999). «Building a Developmental State: The Korean Case Reconsidered». *Politics and Society* 27(3).
- Douglas, Mary (1986). *How Institutions Think*. London: Routledge and Paul Kegan.
- Evans, Peter (2000). «Counter-Hegemonic Globalization: Transnational Networks as Political Tools for Fighting Marginalization». *Contemporary Sociology* 29(1).
- \_\_\_\_\_ (1997). «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization». *World Politics* 50 (1), 62-87.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter y James Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review* 64(5), 748-765.
- Finnemore, Martha (1996). «Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism». *International Organization* 50(2), 325-47.
- Fligstein, Neil (1996). «Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions». *American Sociological Review* 61, 656-673.
- Friedland, Roger y Robert R. Alford (1991). «Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions». En Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Granovetter, Mark (1985). «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness». *American Journal of Sociology* 91(3), 481-510.
- Haworth, Nigel y Steve Hughes (1997). «Trade and International Labor Standards: Issues and Debates over Social Clause». *The Journal of Industrial Relations* 39(2), 179-195.
- Hodgson, Geoff (2000). «Structures and Institutions: Reflections on Institutionalism, Structuration Theory and Critical Realism». Manuscrito no publicado, The Business School, University of Hertfordshire.
- \_\_\_\_\_ (1988). *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Economics and Evolution*. Cambridge: Polity Press.
- Hveem, Helge (1999). «A New Bretton Woods for Development?» *Journal of International Relations and Development* 2(4).
- Johnson, Charles (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kohli, Atul (1994). «Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's 'Developmental State'». *World Development* 22(9), 1269-93.
- Kregel, Jan y Leonardo Burlamaqui (2000). «Finance, Competition, Instability, and Development: The Financial Scaffolding of the Real Economy». Ensayo presentado por el grupo «Other Canon» durante conferencias en Venecia, 13-14 enero, y Oslo, agosto 15-16.

- Krueger, Anne O. (1998). *The WTO as an International Organization*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions - The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marglin, Stephen A. (1974). «What Do Bosses Do? - The Origins and Functions of Hierarchy in Capitalist Production. Part I». *Review of Radical Political Economics* 6(2).
- Marglin, Stephen A. y Juliet B. Schor (eds.) (1990). *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- North, Douglas (1984). «Transaction Costs, Institutions, and Economic History». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 140 (March), 7-17.
- Palley, Thomas, Elizabeth Drake y Thea Lee (1999). «The Case for Core Labor Standards in the International Economy: Theory, Evidence, and a Blueprint for Implementation». Un informe presentado a la *International Financial Advisory Commission of the Department of the Treasury*, Washington, DC: AFL-CIO.
- Polanyi, Karl (1957) [1944]. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Rauch, James y Peter Evans (2000). «Bureaucratic Structures and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries». *Journal of Public Economics* 75(1), 49-71.
- Ruggie, John (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (1982). «International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-war Economic Order». *International Organization* 36(2), 195-231.
- Schotter, Andrew (1985). *Free Market Economics - A Critical Appraisal*. New York: St. Martin's Press.
- Simon, Herbert A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Oxford: Blackwell.
- Singh, Ajit (1999). «Asian Capitalism and the Financial Crisis». En Jonathan Michie y John Grieve Smith (eds.). *Global Instability - The Political Economy of World Economic Governance*. London: Routledge.
- Stretton, Hugh y Lionel Orchard (1994). *Public Goods, Public Enterprise and Public Choice*. Basingstoke: MacMillan.
- Wade, Robert (1998). «The Asian Debt and Development Crisis of 1997-?: Causes and Consequences». *World Development* 26(8), 1535-1553.
- \_\_\_\_\_ (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Weber, Steven (1999) «Ethics, Actors, and Global Economic Architecture - What is the Role of International Organizations?» Ensayo para discusión en el seminario del Carnegie Council, junio.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Woo-Cumings, Meredith (ed.) (1999). *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

World Bank (IBRD) (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (A World Bank Policy Research Report)*. New York: Oxford University Press.



## CAPÍTULO 8

---

# El desarrollo como cambio institucional: las desventajas del monocultivo institucional y el potencial de la deliberación

Según Hoff y Stiglitz (2001, 389), los economistas modernos han concluido que el «desarrollo no debe verse hoy primordialmente como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio institucional». El «fundamentalismo del capital»<sup>1</sup>, con su énfasis en la acumulación de activos de capital, se sustituyó primero por la «tecnología» luego por el papel de las ideas en general y, finalmente, por las «instituciones», en especial por las instituciones básicas para la gobernanza<sup>2</sup>. Lamentablemente, la idea de que la calidad de las instituciones básicas para la gobernanza se considere el elemento crucial para fomentar el crecimiento ha demostrado no ser una panacea en ningún caso.

Actualmente, el método preponderante mediante el cual se intentan construir instituciones que promuevan el desarrollo es imponer patrones institucionales uniformes en los países del Sur Global, un proceso que llamo «monocultivo institucional». Este proceso ha producido resultados muy desalentadores. Aun para aquellos académicos que no aceptan la valoración pesimista de William Easterly (2001b) de que el «billón de dólares que se ha gastado en ayuda desde 1960, a través de los esfuerzos de consultores, donantes de ayuda exterior, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fracasó en obtener los resultados deseados», es evidente que se necesitan versiones más efectivas en la práctica y más satisfactorias analíticamente que la idea básica de que las instituciones para la gobernanza son importantes.

Varios economistas, entre los cuales se encuentran Dani Rodrik y Amartya Sen, han defendido que en lugar de imponer la que se considera «la única manera aceptable» de conseguir el desarrollo, basándose en la supuesta experiencia de los países desarrollados de nuestros días, deberíamos buscar formas de promover las instituciones que mejorasen la capacidad de los ciudadanos de adoptar decisiones por sí mismos. ¿Podrían ser mejores para el desarrollo instituciones deliberativas que incorporaran en sus actuaciones una «democracia densa» donde se produjera la discusión y

---

<sup>1</sup> Véanse King y Levine (1994); Easterly (2001a, capítulo 3).

<sup>2</sup> Véase Evans (2005).

el intercambio público de ideas? Una variedad de argumentos y pruebas empíricas sugieren que así podría ser. Hay dos ejemplos bien conocidos, el de Kerala en la India y el de Porto Alegre en Brasil, que refuerzan empíricamente ese presupuesto, y nos hacen pensar que esas instituciones pueden llegar a atraer hacia sí las energías de los ciudadanos comunes e incrementar con ello su predisposición a invertir en bienes públicos y a mejorar el suministro de los mismos. En pocas palabras, hay buenas razones para impulsar el análisis institucional en una dirección que explore la hipótesis del «desarrollo deliberativo».

## EL CRECIMIENTO GUIADO POR LAS IDEAS Y LAS INSTITUCIONES

Las versiones más antiguas de la teoría del crecimiento se traducían con más facilidad en estrategias políticas. El «fundamentalismo del capital» tenía sentido intuitivamente: para satisfacer mejor sus necesidades, las personas debían ser más productivas; para ser más productivas, necesitaban mejores herramientas (físicas y también intangibles); una mayor acumulación de bienes de capital significaba acceso a mejores herramientas; por tanto, el capital era el instrumento clave para poder satisfacer mejor nuestras necesidades. Cuando el sentido intuitivo puede incorporarse dentro de un modelo elegante y parsimonioso\*, como el modelo de crecimiento de Harrod-Domar (Domar 1946), su atractivo como base teórica para una política del desarrollo se hace irresistible.

Infortunadamente, el fundamentalismo del capital no funcionó, ni teórica ni empíricamente. Robert Solow (1957) señaló que el fundamentalismo del capital, ni tenía sentido teóricamente, ni explicaba la trayectoria del crecimiento estadounidense a largo plazo<sup>3</sup>. Para el Sur Global tampoco funcionó, como señala Easterly, concentrarse en la acumulación de capital. King y Levine (1994, 286) concluyen: «Las diferencias en capital per cápita explican poco las diferencias en productividad per cápita entre diversos países; el crecimiento de los activos de capital apenas explica comparativamente las diferencias de crecimiento de la producción entre países». El capital sigue siendo fundamental para el crecimiento<sup>4</sup>, pero hoy se reconoce sólo como un elemento más dentro de una combinación compleja<sup>5</sup>.

---

\* Véase nota del traductor en p. 215.

<sup>3</sup> Hasta Evsey Domar está de acuerdo con ello. Véanse Domar (1957, 7-8); Easterly (2001a, 28).

<sup>4</sup> Véanse Jorgenson et al., (1987); DeLong y Summers (1993); Kim y Lau (1994; 1995); y Young (1995)

<sup>5</sup> Véanse Blomstrom, Lipsey y Zejan (1996); Barro (1997); Lin y Lee (1999); Easterly (2001a); Hoff y Stiglitz (2001, 428); Meier y Rauch (2000, capítulo 3).

Uno de los componentes obvios de esa mezcla son las nuevas ideas. La «nueva teoría del crecimiento»<sup>6</sup>, al estudiar las ideas como bienes que no están en competencia, capaces de ofrecer rendimientos crecientes\*, se alejó de la lógica simple de Harrod-Domar sobre la inversión y el consumo. A primera vista, concentrarse en el estudio de las ideas parece pecar de optimismo: si la teoría fuera cierta y los países pobres comenzaran a usar los inventarios de ideas que han acumulado los países ricos, sus tasas de crecimiento se dispararían. En la práctica, sin embargo, beneficiarse de las ideas de otros países parece difícil. Aunque las ideas no compiten entre sí, sus rendimientos sí pueden considerarse como propiedad y pueden ser controlados y monopolizados (Romer 1993a, 71-72). Las luchas actuales en torno a los derechos de propiedad son indicativas de la frustración de los países pobres en relación con la capacidad de los países ricos de continuar monopolizando los rendimientos de las nuevas ideas. Más esencial todavía es que para poder obtener rendimientos de la mayoría de las ideas se requiere tener la capacidad de articularlas con recursos complementarios, como el capital, el trabajo especializado y, lo más importante, estructuras institucionales<sup>7</sup>.

Imaginar cómo hacer para beneficiarse de los rendimientos de las ideas conduce directamente hacia la preocupación por las instituciones. Mientras que las ideas, en el sentido tradicional de la «tecnología», son importantes, las que configuran la organización social de la producción y de los incentivos creativos tienen mayor peso a largo plazo. Los ejemplos van desde la contabilidad por partida doble hasta los manuales operativos de las franquicias de McDonald's. De todas las ideas, las normas administrativas básicas o las normas jurídicas son las que probablemente tienen el mayor impacto. Los proponentes de la nueva economía institucional, como

---

<sup>6</sup> Puesto que las ideas no son «bienes rivales» y pueden usarse simultáneamente por cualquier número de agentes económicos, su utilización está sujeta de manera natural a rendimientos crecientes. Usted y yo no podemos usar la misma carretilla simultáneamente, pero si alguien nos da la idea, usted y yo, y todos nuestros vecinos, podemos construir carretillas. Una vez que una idea o parte del conocimiento útiles se han creado, el costo de volver a usarla es esencialmente cero, por lo que sus rendimientos se incrementan cada vez que se usa. Véanse Romer (1986, 1990, 1993a, 1993b, 1994) y Lucas (1988). Para resúmenes recientes, véanse Aghion y Howitt (1999) o Easterly (2001a, capítulos 3, 8, 9).

\* Véase nota del traductor en la p. 110

<sup>7</sup> Los efectos de la complementariedad entre los mismos trabajadores especializados, y entre trabajadores especializados y el capital son un ejemplo del problema. Los trabajadores especializados se dirigen a lugares donde puedan obtener mayores beneficios al combinar sus habilidades con las de otros trabajadores especializados. Véanse Kremer (1993); Noorbakhsh y Paloni (2001); Hoff y Stiglitz (2001, Apéndice A); y Easterly (2001a, 150-60). Los países pobres sufren triplemente: primero, por tener concentraciones iniciales más bajas de trabajadores especializados; segundo, al perder trabajadores especializados que se van a países ricos; y, por último, por el hecho de que sus ciudadanos tienen menos incentivos para invertir en formación que los trabajadores de los países ricos.

Douglas North (1981, 1986, 1990), defienden de manera convincente que para explicar los distintos índices de desarrollo es esencial la calidad de las ideas que están representadas en estos tipos de instituciones para la gobernanza. Al mismo tiempo, North rechaza explícitamente la idea de que la mayoría de las formas institucionales económicamente eficientes nazcan de algún tipo de proceso automático funcionalista.

En el caso de las normas básicas, y de las instituciones para la gobernanza que van de la mano de ellas, es también muy plausible la posibilidad de que las ideas sean perjudiciales a largo para el desarrollo (Bardhan 1989, 2001; Pierson 1997), y que éste pueda quedar «atrapado» por ellas (Arthur 1994). Las instituciones generan expectativas compartidas. Los actores que tienen expectativas compartidas en cuanto al comportamiento mutuo tienen una fuerte ventaja sobre aquellos que no saben qué esperar (Bardhan 2001, 276). Esta clase de «externalidad de red» genera fuertes rendimientos crecientes en cualquier forma institucional que consiga durar lo suficiente o extenderse lo bastante como para convertirse en la base de las expectativas compartidas (Chang y Evans, próxima aparición). Una vez que las instituciones se afianzan en una sociedad, es probable que perduren aun cuando tengan efectos negativos a largo plazo en el desarrollo, limitando la probabilidad de que aparezcan instituciones más eficaces (Grief 1994).

Las cuestiones de poder y los conflictos sobre la distribución de la riqueza complican aún más el problema. Cualquier conjunto de instituciones implica una distribución de ganancias y pérdidas. Los «ganadores institucionales» probablemente adquirirán mayor poder político, además de beneficios económicos, y, como señala Bardhan (2001, 278-279), no es probable que apoyen cambios institucionales que disminuyan sus ganancias relativas con respecto a otros participantes, incluso si el cambio pudiera resultar en una mayor productividad que incrementase sus rendimientos en términos absolutos. Los intereses creados alrededor de los resultados distributivos de las «malas» instituciones hacen más difícil cambiarlas y mantienen firmemente en su lugar las trampas en las que se reproduce la pobreza.

Al concentrarse en las ideas y las instituciones, la nueva teoría del crecimiento y la nueva economía institucional hacen que las desventajas a las que se enfrentan los países pobres parezcan más formidables. Sus predicciones teóricas son consistentes con el desagradable hecho de que la división entre Norte y Sur ha persistido a pesar de medio siglo de «desarrollo» e industrialización significativa en el Sur (Arrighi, Silver y Brewer 2003). Es más probable que las instituciones existentes refuercen, en lugar de disolver, las trampas en las que se reproduce la pobreza. Las desventajas acumulativas de la pobreza sólo se podrán superar con buenas probabi-

lidades de éxito cuando existan un conjunto de instituciones básicas que estén adaptadas para superar esas trampas.

Una vez que se decide que las instituciones son el quid del problema, necesitamos una teoría del cambio institucional que nos permita transformarlas. Desgraciadamente, nuestras teorías sobre cómo ocurren los cambios institucionales fundamentales no están bien desarrolladas (Hodgson 1988; Chang y Evans 2005). Las interacciones entre ideas, conjuntos de comportamientos probables, creencias culturales y formas organizativas son suficientemente complicadas, pero una teoría del cambio institucional debe ocuparse también del problema del poder y del conflicto (como Haggard [2004] destaca). Por ello, no es sorprendente que el enfoque institucional pueda producir resultados perversos cuando se articula mediante un paradigma político que percibe el desarrollo como un problema «técnico» (Ferguson 1994).

## MONOCULTIVO INSTITUCIONAL

En lugar de promocionar nuevos caminos creativos para la política del desarrollo, el «giro institucional» en la teoría del desarrollo (Evans 2005) se ha visto acompañado de un conjunto de políticas que no tienen mucha más sensibilidad que la que tenían las viejas estrategias que pensaban que más capital equivalía a más desarrollo. La estrategia normal comienza insistiendo en la imposición del monocultivo institucional, el equivalente institucional de las ya viejas técnicas de monocultivo agrícola.

El monocultivo institucional descansa sobre la premisa general de que la eficiencia no depende de la adecuación al entorno sociocultural local y sobre la premisa más específica de que las versiones idealizadas de las instituciones angloestadounidenses son los instrumentos óptimos para el desarrollo, con independencia del nivel de desarrollo o la posición de un país dentro de la economía global. Las organizaciones internacionales, los legisladores locales y los consultores privados se unen para intentar hacer realidad la presunción de que los países más avanzados han descubierto ya el mejor y único patrón para el desarrollo y que su aplicabilidad trasciende las culturas y las circunstancias nacionales. Hacen esto con una agresividad cada vez mayor en una variedad de instituciones, que incluirían los índices de deuda en proporción al capital para las sociedades mercantiles, las relaciones entre bancos centrales y presidentes de bancos, o la organización de los hospitales públicos o los sistemas de pensiones, entre otras muchas instituciones.

El atractivo teórico del monocultivo como modelo del cambio institucional es comprensible. Las instituciones básicas de los países ricos están, por definición, asociadas con el desarrollo (al menos en esos países). Los países pobres, mediante la adopción de instituciones que los inversores

de los países ricos pueden entender, y con las que pueden trabajar, parece que podrían atraer inversión extranjera. Reinventar la rueda se considera, por lo general, una mala idea. Los sistemas de gobernanza defectuosos que predominan en la mayoría de los países del Sur hacen más fácil creer que la imposición de formas universales es una alternativa superior frente al «pensamiento confuso» que se refleja en los esfuerzos locales.

Desde la perspectiva de los gobiernos del Norte, de las instituciones multilaterales y de las corporaciones transnacionales, los atractivos prácticos y políticos del monocultivo son aún más obvios. Para cualquier organización que pretenda realizar actividades en múltiples entornos, el incremento de la uniformidad de los mismos hace que la gestión sea más sencilla. Si la oficina central de Wall-Mart revisa la gestión de un almacén local de la compañía, le hace la vida más fácil saber de antemano cómo se organiza el almacén. Si la organización es la misma, con independencia de si el almacén se encuentra en Chile, Corea o Sudáfrica, las operaciones globales se administran con mayor sencillez. Eso mismo podría decirse de un funcionario del FMI que intenta supervisar los presupuestos nacionales de un conjunto de países africanos, o del funcionario del Departamento de Estado estadounidense que intenta negociar un acuerdo comercial.

Incluso aquellas elites globales que apoyan, en teoría, una visión del mundo como una red formada por entidades legítimamente autónomas, con diferencias constitutivas cultural e históricamente valiosas, en la práctica también encuentran alivio en el monocultivo. Para un consultor de la Unesco comprometido con la diversidad cultural, el monocultivo facilita asesorar a los funcionarios encargados de la educación en los países subsaharianos (Meyer 2003; 2000). Pero para los ejecutivos de las compañías privadas que ven el mundo como un «diagrama de árbol», organizado de manera jerárquica, en lugar de como una red de entidades culturales y políticas legítimamente autónomas, el monocultivo se convierte en algo más que en una teoría atractiva o un alivio. Se convierte en una «concepción del control» (Fligstein 2001).

Si entender el atractivo del monocultivo institucional no es difícil, tampoco lo es entender por qué fracasó. La superficialidad de la imposición de formas institucionales es parte del problema: las «reformas» que se imponen en las esferas institucionales suelen estar sujetas a la presión externa, es decir, se imponen sobre las reglas formales de las organizaciones del sector público. Como señala Roland (2004, 110), estos contextos institucionales pueden «trasladarse», al menos superficialmente, de una manera rápida. Los espacios que son menos accesibles y menos transparentes –aunque también fundamentales para el funcionamiento de esas organizaciones–, como las redes informales de poder o las rutinas operativas que producen resultados en las organizaciones del mundo real, son ignoradas, casi por necesidad. Las predicciones acerca de la capacidad de estas

organizaciones para hacer cumplir nuevas reglas formales tienden, por tanto, a ser optimistas sin base real.

En la práctica, la disyunción entre las estructuras formales y las estructuras subyacentes más informales del poder y de la práctica hacen que las estructuras formales sean ineficaces. Carecemos de estimaciones fiables sobre cuánta dislocación pueden tolerar las instituciones entre reglas formales y relaciones informales de poder antes de convertirse en disfuncionales, pero las estrategias de monocultivo institucional parecen rebasar regularmente las fronteras de la disfuncionalidad.

Los problemas potenciales se ahondan cuando expandimos nuestra visión más allá de las disyunciones entre funcionamiento real e informal, y miramos en el interior del mundo de las organizaciones, que son los objetivos principales del monocultivo. Los grupos de organizaciones a los que va dirigido el monocultivo institucional están a su vez insertos en un conjunto más grande de relaciones de poder socialmente estructuradas. La advertencia de Haggard (2004, 75) acerca de que un adecuado análisis requiere que «indaguemos sobre lo que hay debajo de los acuerdos institucionales y veamos así las relaciones políticas que los crean y los apoyan», es absolutamente apropiada. Hoff y Stiglitz (2001, 418-20) están de acuerdo con esa observación y apuntan que la imposición de nuevos conjuntos de reglas formales, sin que simultáneamente se reconfigure la distribución de poder que está detrás de los anteriores acuerdos institucionales, es una estrategia dudosa desde la perspectiva de la economía política.

En conjunto, hay sólidos argumentos analíticos que explican por qué el monocultivo institucional es improbable que mejore el desempeño de los países concretos a los que se les impone en relación con el desarrollo. Una crítica más general defiende que, aun si el monocultivo institucional mejorara el desempeño de varios países concretos, la uniformidad global en la organización de las economías políticas nacionales seguiría siendo todavía una propuesta arriesgada. Si la diversidad biológica en un ecosistema lo hace más resistente frente al cambio medioambiental, y si los portafolios de inversión diversificados son superiores frente al riesgo, ¿no debería valorarse el potencial de adaptación que proporciona la diversidad institucional para la economía política en su conjunto? La economía política global, sin duda, enfrentará amenazas y retos imprevistos. Nuestra capacidad colectiva para diseñar respuestas adaptativas podría depender de nuestra competencia para recurrir a un «portafolio» variado de instituciones. Incluso si ciertas propiedades institucionales abstractas, como la transparencia y la responsabilidad frente a la sociedad, poseen valores que trascienden contextos específicos, la imposición global de un conjunto uniforme de estructuras institucionales determinadas es una propuesta dudosa si valoramos la diversificación del riesgo social, político y económico.

Estas consideraciones, que ven las desventajas de la imposición externa de un conjunto uniforme de formas institucionalidades desarrolladas exógenamente, son independientes del contenido de las instituciones que se quieren imponer. Con respecto al contenido específico que se impone a través de la cosecha actual de monocultivo institucional, se pueden realizar reflexiones adicionales. Para Chang (2002), el monocultivo institucional constituye, usando la frase de List, un «empujar lejos la escalera después de subir por ella». Defiende que las instituciones que se le imponen al Sur no son, de hecho, aquellas que caracterizaban los países hoy desarrollados durante el periodo en el que progresaron, y que la imposición de esas instituciones entorpecerá, en vez de facilitar, el desarrollo en esta región. Las versiones idealizadas de las instituciones angloestadounidenses que se están ofreciendo tampoco serían idénticas a aquellas que se asocian más de cerca con el «liberalismo solidario» que siguió a la Segunda Guerra Mundial, la conocida «Edad de Oro del capitalismo». En la mayoría de los espacios de la vida pública, especialmente en aquellos que se preocupan del suministro de servicios públicos, el monocultivo institucional ofrece la propuesta estéril de que la mejor respuesta frente al mal gobierno es menos gobierno. Sus defensores se sorprenden cuando sus esfuerzos se plasman en la persistencia de un gobierno trivial, una «atomización furiosa» de la ciudadanía y la parálisis política (O'Donnell 1993).

La experiencia del desarrollo global a lo largo del último cuarto del siglo XX es consistente con las expectativas analíticas de que el monocultivo institucional tendría un funcionamiento pobre en la práctica. Si el monocultivo fuera una estrategia efectiva para el desarrollo, podríamos esperar tasas de crecimiento acelerado en el Sur durante las dos últimas décadas en las que se han verificado esfuerzos intensos por impulsarlo. En lugar de eso, en estos últimos veinte años hemos sido testigos de una disminución de las tasas de crecimiento entre los supuestos beneficiarios de este proceso en el Sur, tanto en términos relativos al compararlas con las tasas de crecimiento de los países ricos del Norte como absolutos. Por ejemplo, Easterly (2001a, 211) encuentra que cuando los países del Sur se contemplan en conjunto, se hace evidente una «desaceleración en el crecimiento del ingreso per cápita de los países en desarrollo, que pasa del 2,5% entre 1960 y 1979 a prácticamente cero en el periodo 1980-1998». Ni siquiera parecen verificarse consistentemente en la práctica algunos de los efectos específicos positivos que podrían esperarse del monocultivo. Por ejemplo, la emulación de las instituciones de los países avanzados no es necesariamente la forma más efectiva de hacer que los contextos locales sean más hospitalarios para los inversores de los países ricos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Pistor (2000).

Los ejemplos concretos de la falta de eficacia del monocultivo más obvios son los que se refieren a la condicionalidad\* que se impone a las estructuras de gobierno por las instituciones financieras internacionales (IFI) para la concesión y renovación de préstamos. Usualmente, esa condicionalidad no «engancha» y a menudo fracasa en producir los resultados esperados, aun cuando se adopten las medidas propuestas<sup>9</sup>. Argentina, el «hijo modelo», como recompensa por su aceptación plena de la condicionalidad, consiguió transformarse en un caso dramático de fracaso. La reestructuración institucional en Rusia posterior a 1989 proporcionó tal vez el mayor ejemplo de los defectos del monocultivo institucional. Paralelamente, los protagonistas estrella en términos de inmenso crecimiento económico en los últimos diez años, como por ejemplo China, Vietnam y Malasia, nos muestran patrones institucionales que son vergonzantemente híbridos cuando se comparan con el ideal del monocultivo<sup>10</sup>.

El fracaso en ofrecer un crecimiento acelerado de los ingresos reales es sólo el comienzo de los problemas con el monocultivo. Los modelos angloestadounidenses de instituciones públicas tienden a ignorar el suministro de bienes públicos y enfatizan la provisión de incentivos individuales por encima de los resultados distributivos. Si los objetivos son mejorar las instituciones de salud pública o corregir los prejuicios contra la inversión en escuelas primarias dentro de los sistemas de educación, no hay ninguna razón que permita asumir la superioridad de los modelos institucionales angloestadounidenses. Los resultados desalentadores con respecto al crecimiento del ingreso, que se supone sería la variable más favorable a la práctica del monocultivo, indican que una evaluación más amplia sería todavía más negativa. Los defectos conspicuos del monocultivo hacen surgir la pregunta por las alternativas. Si el monocultivo no es una buena solución para las trampas institucionales que hacen persistir los equilibrios inestables de la economía, ¿qué otras estrategias deberían explorarse?

---

\* Condicionalidad es un neologismo, procedente de una traducción directa del inglés, con el que se definen el conjunto de condiciones, principalmente de carácter económico, pero en los últimos años también de carácter político, que las instituciones internacionales imponen a los países receptores de créditos y ayuda para otorgársela. Es una práctica antigua, que ha adquirido un carácter expansivo, de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial. (N. del T.)

<sup>9</sup> Véanse Kapur (1997; 2000); Kapur y Webb (2000); Killick (1995).

<sup>10</sup> Estudiando China, por ejemplo, Qian (2003) observa que «es enigmático cómo China ha conseguido crecer tan rápidamente, a pesar de la ausencia de muchas instituciones convencionales, como el Estado de derecho o la garantía de los derechos de propiedad». Esa misma observación se podría hacer en relación con Vietnam (Van Arkadie y Mallon 2003) o Malasia (Rodrik y Kaplan 2002). En cada uno de esos casos, las opciones políticas locales rompían con los patrones globales.

## LA DELIBERACIÓN Y EL DESARROLLO

Dani Rodrik (1999a, 19) propone la alternativa obvia frente al monocultivo, defendiendo que «puede ser útil pensar que las instituciones políticas participativas son metainstituciones que extraen y agregan el conocimiento local y ayudan así a construir mejores instituciones». Rodrik voltea las propias premisas del monocultivo institucional y presenta una crítica adicional: la imposición externa de patrones institucionales socava el trabajo más esencial de desarrollar instituciones que permitan opciones sociales efectivas, y reduce la posibilidad de que las sociedades lleguen a desarrollar la capacidad de «construir instituciones mejores» de otro tipo. La idea de Rodrik de comenzar a partir de las políticas (y más específicamente, de las opciones políticas) que surgen del repertorio completo de instituciones globales es un cambio fundamental frente a la idea de que hay «un único camino institucional óptimo» que puede imponerse tecnocráticamente por las elites globales de las naciones del Sur global. Este reto encuentra un apoyo intelectual vigoroso en el trabajo de Amartya Sen sobre opciones sociales y desarrollo<sup>11</sup>.

El argumento de Sen le da una prioridad fundamental a las «instituciones políticas participativas» y comienza con la premisa de que las instituciones donde se adoptan decisiones «profundamente democráticas», construidas mediante la discusión pública y el intercambio de ideas, información y opinión, ofrecen la *única* forma de definir adecuadamente los fines deseables en relación con el desarrollo<sup>12</sup>. Igual de importante es que esas instituciones ofrezcan la oportunidad de ejercitar una de las más valiosas capacidades que existen: la capacidad de elegir. Como nos explica Sen (1999a, 291), los «procesos de participación tienen que entenderse como partes constitutivas de los *finés* del desarrollo en sí». Mientras que reconoce que «la búsqueda democrática del acuerdo o del consenso puede ser extremadamente confusa y muchos tecnócratas están ya suficientemente disgustados por su propia confusión, lo que les lleva a anhelar alguna fórmula maravillosa que simplemente les dé soluciones hechas “correctas”», Sen afirma su convicción de que hay que rechazar los atajos tecnocráticos

<sup>11</sup> *Development as Freedom* (1999a) es tal vez la síntesis más accesible del voluminoso trabajo de Sen sobre desarrollo y escogencias sociales. Véase *Studies in Comparative International Development* 37(2), 54-86 para una recopilación de comentarios sobre los argumentos de Sen en *Development as Freedom*.

<sup>12</sup> En contraste con Arrow (1951, 1963), Sen argumenta (1999b, 354) que mientras que las elecciones sociales pueden ser «imposibles» si se asume que la base de información para adoptar decisiones es muy restringida, incrementos modestos de la base de información con la cual se realizan las elecciones sociales (por ejemplo, simplemente comparaciones interpersonales y parciales de utilidad) son suficientes para hacer que la elección social sea posible. Como resume Sen (1999a, 279), «lo que está en discusión no es la posibilidad de una elección social racional, sino el uso adecuado de la base de información para las valoraciones y decisiones sociales».

porque «la cuestión de ponderar las distintas opciones corresponde a la valoración y el juicio, no a alguna forma de tecnología impersonal» (1999a, 79).

Para aquellos que están de acuerdo con que merecen explorarse las alternativas de Rodrik y Sen, aparecen nuevas preguntas: ¿cómo pueden ponerse en práctica las «instituciones políticas participativas»? ¿Qué podemos decir acerca de sus consecuencias probables para el desarrollo? Estas preguntas generan a su vez una multitud de problemas teóricos interesantes. También llaman la atención sobre la escasez relativa de pruebas empíricas acerca de las consecuencias que tienen las instituciones para el desarrollo, si se sobrepasan los niveles más pequeños de «comunidad» y «proyecto».

Los esfuerzos más interesantes por introducir la discusión y el intercambio dentro de los procesos de gobernabilidad pueden etiquetarse vagamente como «democracia deliberativa»<sup>13</sup>. La «democracia deliberativa»<sup>14</sup> es un proceso de «planificación conjunta, de solución de problemas y elección de estrategias» que involucra a los ciudadanos comunes, y en el cual «se estructuran y elaboran estrategias y soluciones mediante la *deliberación* y la *planificación* con los otros participantes», de tal forma que los «participantes a menudo forman o transforman sus preferencias a la luz de ese empeño», permitiendo así que aparezcan soluciones que hubieran sido imposibles si solo se hubieran tenido en cuenta las preferencias iniciales. Si fuera posible implantar este tipo de proceso deliberativo en unidades políticas lo suficientemente grandes como para tener impacto en las trayectorias del desarrollo, por ejemplo, a nivel municipal o provincial, tendríamos algo que podríamos llamar «desarrollo deliberativo».

Pensar sobre el desarrollo deliberativo nos ofrece un ángulo refrescante desde el cual revisar los argumentos teóricos acerca de cómo el proceso de decisión democrático podría afectar las estrategias para el desarrollo y su eficacia. Los esfuerzos por explorar las posibilidades del desarrollo deliberativo pueden construirse a partir de la experiencia con la democracia electoral «superficial» y de los experimentos a menor escala con la participación. Más importante todavía es que pueden inspirarse en el pequeño grupo de experimentos innovadores que parecen aproximarse a lo que se entendería por desarrollo deliberativo, y que pueden verse en la práctica en algunos gobiernos municipales y regionales.

Una de las características más destacadas de la globalización contemporánea es que la democracia, en el sentido «superficial» de transferencias

<sup>13</sup> Para discusiones acerca de cómo puede funcionar la «democracia deliberativa», véanse Benhabib (1996); Bonham y Rehg (1997); Elster (1998); Gutman y Thompson (1996); Mansbridge (1990); Fung y Wright (2003).

<sup>14</sup> O como la llaman Fung y Wright (2003, 20), el «gobierno participativo para el empoderamiento del ciudadano».

del poder político formal políticamente sancionadas, se ha convertido en la regla hegemónica. Las naciones que no transfieren electoralmente el poder corren el riesgo de ser consideradas menos que miembros de pleno derecho de la comunidad internacional. El alcance global de las normas electorales es una tendencia alentadora desde el punto de vista del desarrollo deliberativo. Las elecciones democráticas y los derechos civiles siguen siendo prerequisites fundacionales para el florecimiento de procesos deliberativos más «densos». A medida que la democracia «superficial» se va haciendo casi universal, se hace más plausible poder pensar sobre un intento por institucionalizar algo cercano a ejercicios sociales plenos de decisión.

Al mismo tiempo, la expansión general de la democracia electoral refuerza los argumentos de Sen de que las elecciones deben complementarse con formas de deliberación donde el uso de información sea más intensivo. La era en la cual la democracia electoral podía imaginarse como la panacea para el desarrollo desapareció hace tiempo, si es que existió alguna vez. Cuando la participación popular en los procesos decisivos consiste sólo en la conformidad del comportamiento ciudadano con reglas electorales, el resultado es lo que Yusuf y Stiglitz (2001, 249) llaman una democracia «vacía». Con la disminución del porcentaje de población deseosa de desplazarse hasta las urnas y los costosos anuncios televisivos de frases simples y sonoras que se están convirtiendo en la principal fuente de información para decidir a quién elegir, el proceso electoral está más cerca de reflejar la base informativa superficial que se asocia con la imposibilidad descrita por Arrow\* que el tipo de «ejercicio social de la decisión» que defiende Sen.

A medida que las transferencias electorales del poder se han convertido en la norma en un conjunto creciente de países, se ha hecho cada vez más claro que la celebración de elecciones regulares y el mantenimiento de la protección de los derechos civiles, al menos nominalmente, aún siendo necesarios, no son suficientes por sí solos como para producir un debate público que incida en la ponderación de los fines para el desarrollo o en la distribución de los recursos colectivos. En resumen, la extensión de la democracia electoral crea una base institucional normativa y formal para el desarrollo de instituciones deliberativas, y muestra al mismo tiempo por qué la institucionalización de las decisiones sociales no puede restringirse a las elecciones.

---

\* Se refiere al teorema de la imposibilidad del académico Kenneth J. Arrow, conocido también como paradoja de la imposibilidad, que defiende que no es posible ninguna forma de votación democrática que permita una distribución igual de la riqueza disponible recurriendo a criterios razonables. En resumen, como algunos comentaristas de Arrow lo expresan, una verdadera democracia sería imposible. (N. del T.)

De la misma manera que, en el nivel general de análisis, el desencanto con la democracia electoral superficial apunta hacia la necesidad de «profundizar» las instituciones democráticas, la ampliación de las experiencias de participación en proyectos y en comunidades apoya, en un nivel más específico, la idea de que las instituciones deliberativas pueden ser posibles en la realidad<sup>15</sup>. Debido a que la conexión entre instituciones deliberativas y resultados económicos es tan difícil de evaluar en los mayores niveles de agregación, las pruebas a escala más pequeña son una forma de aumentar la confianza hacia la idea de que una experimentación más amplia merecería la pena. El reciente trabajo sobre el impacto de la participación en la eficiencia de los proyectos del Banco Mundial es un buen ejemplo<sup>16</sup>. Según Kanbur y Squire (2001, 215), «los expertos en desarrollo han llegado a un consenso acerca de que la participación de los supuestos beneficiarios mejora el funcionamiento del proyecto». Incluso en el nivel nacional, hoy en día las IFI sienten que la «apropiación»\* de los proyectos ha demostrado ser un factor clave en el éxito o en el fracaso de los préstamos para el ajuste estructural (p. 215)<sup>17</sup>.

Las consecuencias de este cambio de dirección no pueden recalcarlo lo suficiente. De la «participación» en los proyectos y la «apropiación» de los préstamos resultan posibilidades limitadas del ejercicio de deliberación social, que ciertamente no equivalen al ejercicio de evaluación social plena que defiende Sen. La participación dentro de las comunidades, en contraste con la que se da en los proyectos, tendría un alcance más amplio, pero la duda acerca de cuánto «empoderamiento» otorgan realmente sigue estando presente (Houtzager y Moore 2003). Además, tampoco estas versiones atenuadas del ejercicio de la deliberación por los ciudadanos son necesariamente bien recibidas por los reguladores. El rechazo al borrador del *Informe sobre desarrollo mundial 2000-2001*, recurriendo parcialmente argumento de que destacaba excesivamente la idea de empoderamiento, es una buena prueba de ello (Wade 2001a; 2001b).

La hegemonía global sin oposición de la democracia electoral, por un lado, y el creciente conjunto de pruebas de que otras formas de participación son efectivas para el desarrollo, por otro, se combinan para crear un

<sup>15</sup> Por ejemplo, Uphoff et al. (1979); Uphoff (1986; 1992); Ostrom (1990; 1995); Tandler (1997). También es relevante aquí el trabajo sobre asociaciones intermedias, por ejemplo, Cohen y Rogers (1995); sobre el capital social véase, por ejemplo, Evans (1996); Putnam (1993; 2000); Woolcock (1997); sobre la movilización social, MacAdam, Tarrow y Tilly (2001). La reciente recopilación de Houtzager y Moore (2003) sobre «la política de la inclusión» es especialmente interesante.

<sup>16</sup> El trabajo de Deepa Narayan (1994; 2000) es uno de los más convincentes.

\* El término «apropiación» es una traducción directa del inglés «ownership», por el cual quiere indicarse la necesidad de que las personas e instituciones a las cuáles van dirigidas los programas de ayuda o las condicionalidades de los créditos (véase nota del traductor en p.) se «apropien» de ellos, es decir, los asuman como suyos y no como impuestos. (N. del T.)

<sup>17</sup> Véase también Branson y Jayarajah (1995).

entorno político en el cual el desarrollo deliberativo es una propuesta que debe considerarse con seriedad. Sin embargo, para que la democracia deliberativa pueda ser atractiva como estrategia para el desarrollo se deben superar tres problemas. El primero es que las instituciones deliberativas deben «autosostenerse socialmente», en el sentido de que los ciudadanos ordinarios deben estar dispuestos a invertir su propio tiempo y energía en las oportunidades para participar en los procesos de decisión que ofrecen esas instituciones, y a proporcionar apoyo electoral a los partidos y líderes políticos que las defienden. El segundo problema sería que las instituciones deliberativas deben ser capaces de superar, si se verifican una serie de condiciones empíricamente plausibles, el «problema de economía política», es decir, superar la oposición de aquellos que gozan de poder y que tienen intereses creados en las estructuras decisorias ya existentes. Por último, tenemos el «problema del crecimiento», es decir, que los procesos deliberativos no deben ser económicamente tan ineficientes o tan contrarios a la inversión que reduzcan el crecimiento del ingreso real hasta un punto en el que los costos superen los beneficios intrínsecos que se derivarían de ellos.

Si las respuestas a los problemas de la sostenibilidad social o al problema de economía política son negativas, las estrategias deliberativas son irrealizables. Si la respuesta al problema del crecimiento es negativa, no es probable que las instituciones deliberativas sean atractivas para los ciudadanos, ni siquiera para aquellos que valoran sus características intrínsecas. Ninguna de esas preguntas puede responderse afirmativamente a priori, pero es posible, no obstante, presentar algunos argumentos teóricos e incluso alguna evidencia empírica a su favor. Como se puede imaginar, el problema del crecimiento ha sido el más cuidadosamente estudiado en los trabajos académicos tradicionales sobre el desarrollo.

Si bien no existe ninguna lógica clara que permita predecir los efectos sobre el crecimiento de los procesos de decisión deliberativos y ampliados, se han ido debilitando los antiguos argumentos que defendían que la participación era contraria al crecimiento cuando tendía sesgadamente hacia la redistribución de recursos. El reciente trabajo empírico sugiere que las estrategias redistributivas pueden tener, de hecho, efectos positivos sobre el crecimiento del ingreso real. Stewart (2000, 5) observa que un numeroso conjunto de estudios empíricos muestra que «los países con distribuciones más equitativas del ingreso tienen una tasa de crecimiento más alta»<sup>18</sup>. Aunque la relación general todavía se discute<sup>19</sup>, el debate le ha dado apoyo a los argumentos que conectan las políticas igualitarias con el crecimiento, lo cual es consistente con el enfoque de Sen. Una mayor igualdad se asocia

<sup>18</sup> Estos estudios recientes se basan, naturalmente, en una larga tradición de trabajo académico que se remonta al menos a Adelman y Morris (1973), Chenery, Ahluwalia et al. (1979), y Streeten et al. (1981).

<sup>19</sup> Por ejemplo, Fishlow (1995); Li y Zou (1998); Landa y Kapstein (2001).

con niveles generales más altos de salud, nutrición y educación, lo que a su vez permite tener una población más productiva. En ese sentido, una distribución más igualitaria de los activos económicos (los ejemplos paradigmáticos serían la propiedad y el crédito)<sup>20</sup> hace que personas que previamente eran incapaces de usar su energía e ideas debido a la falta de los activos necesarios, se vuelvan contribuyentes productivos. En conjunto, los argumentos de que las estrategias igualitarias pueden mejorar el crecimiento son tan convincentes como los argumentos de que pueden entorpecerlo.

Si el pensamiento económico actual rechaza las antiguas ideas de que las estrategias redistributivas son una amenaza para el crecimiento, el trabajo reciente sobre las consecuencias económicas de la democracia electoral rechaza la idea de que la democracia dificulte el crecimiento. Rodrik (1999a, 1999b), por ejemplo, defiende que la democracia, aunque no eleva los índices totales de crecimiento<sup>21</sup>, mejora la calidad del mismo. Concluye que «los regímenes más participativos producen una mayor igualdad... sin costos para el crecimiento económico, produciendo al mismo tiempo una mayor estabilidad y solidez en general» (1999a, 33).

La preocupación del crecimiento con la «corrupción», la «cleptocracia» y los «Estados depredadores»<sup>22</sup> presenta argumentos adicionales para una relación positiva entre instituciones deliberativas efectivas y crecimiento. Las instituciones deliberativas «elevan el nivel» de la transparencia y la responsabilidad pública de la organización estatal. La institucionalización de la discusión abierta y del intercambio público como una parte central del proceso político de decisión es, casi por definición, un control sobre los administradores públicos predatorios, cuyas políticas subvertirían en otro caso los incentivos para la inversión, y desviarían los recursos hacia usos improductivos. Dado que se ha demostrado que la corrupción es incontrolable mediante las estrategias convencionales, difícilmente puede ignorarse la contribución potencial de las instituciones deliberativas a este problema<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Sobre el caso específico de la distribución de la tierra, véanse Lipton (1993), Deininger y Squire (1998), Ravallion (1998).

<sup>21</sup> Przeworski y Limongi (1993) y Przeworski et al. (2000) también defienden que tener un régimen político en el que se produzca la sucesión electoral regular es neutral en relación con el crecimiento. Véase Haggard (en este volumen) para un resumen de sus hallazgos.

<sup>22</sup> Véase Haggard (2004, 53 y 81).

<sup>23</sup> De la misma forma que ayudan a manejar la corrupción, las instituciones deliberativas pueden ayudar a canalizar el conflicto en formas que eviten la violencia política y económicamente debilitadora que plaga gran parte del Sur. En Kerala, el conflicto sindical y entre partidos ocasionalmente degenera en violencia física, pero allí se ha evitado la violencia comunitaria que plaga otras partes de la India; el tipo de violencia anárquica de clase que recorta la posibilidad de una gobernanza efectiva en otros estados indios, como Bihar, y la lucha armada que también ha surgido en otros estados (Heller 1999; 2000, 500). Porto Alegre, como Kerala, se caracteriza por un conflicto político intenso, pero no por la clase de violencia anárquica que es endémica en las áreas rurales brasileñas y que incluso se ha expandido en el sudeste urbano, como los asesinatos recientes de los líderes municipales en Campinas, Santo André.

Los efectos de las instituciones deliberativas sobre la eficiencia de la administración pública están obviamente relacionados con su impacto en la oferta de bienes públicos. Las asignaciones de la inversión en infraestructuras sobre la base de criterios tecnocráticos o de la «demanda efectiva», que pondera las preferencias a partir de la riqueza y el ingreso, sólo son eficientes parcialmente. Al dar a los ciudadanos acceso a un conjunto ampliado de información sobre la asignación de recursos públicos, y proporcionar a los administradores públicos una mejor información acerca de las preferencias ciudadanas, los procesos deliberativos deberían hacer que las inversiones, y especialmente aquéllas en infraestructuras, fueran más «eficientes», en el sentido de satisfacer las necesidades percibidas. Los cambios que se producen en los incentivos individuales complementan las ganancias en información. La participación en las decisiones sobre asignación de recursos también da a los ciudadanos un interés directo más claro en el control del cumplimiento de esas decisiones. Una mayor capacidad para controlar la asignación de recursos y los resultados de los gastos públicos son la otra cara de la moneda de la predisposición a efectuar mayores inversiones en bienes públicos. Ambos elementos combinados deberían ayudar a mitigar la pobre oferta de bienes colectivos, que es un obstáculo esencial cada vez mayor para mejorar la calidad de vida de los países del Sur.

Puede que sea imposible establecer instituciones deliberativas, aunque se demuestre que mejoran la eficiencia y estimulan el crecimiento. Las visiones funcionalistas del institucionalismo, que asumen una evolución fácil hacia formas institucionales «mejor adaptadas al entorno», es improbable que nos lleven hacia las instituciones deliberativas<sup>24</sup>. A pesar de que las deliberaciones públicas sean efectivas, y de que aquellos en el poder o en situaciones de privilegio se beneficien de la mejor gobernabilidad junto con el resto de la comunidad, gozando de una mayor estabilidad política y de un menor costo de cumplimiento de las normas, el uso de la deliberación pública lleva aparejado casi necesariamente una disminución del poder de las elites privadas y políticas. Al verse negativamente afectada su capacidad para distorsionar la distribución pública de los recursos en su propio beneficio, es probable que esas elites reaccionen a la defensiva. Como señala Sen (1999a), los tecnócratas también pueden verse amenazados; la imposición de patrones institucionales incrementa el poder y el prestigio de los tecnócratas, que probablemente encontrarán que dar un mayor peso a las deliberaciones de la gente común es frustrante, cuando no humillante.

El «problema de economía política» es probablemente el mayor impedimento para la institucionalización de las instituciones deliberativas. La deliberación puede que sea deseable debido a su impacto intrínseco sobre las capacidades de la sociedad y a sus efectos económicos generales, pero

<sup>24</sup> De nuevo, véanse Pierson (1997), y especialmente Bardhan (2001).

aun así puede no ser políticamente factible. Siendo así, se crearía una situación del tipo descrito en la novela *Trampa 22*\*: si la oposición de las elites que tienen intereses creados impide realizar experimentos deliberativos, es difícil conseguir la evidencia empírica acerca de los beneficios de las instituciones deliberativas, pero sin pruebas claras de su potencial de éxito, será difícil conseguir que aquellos «desconfiados, pero honestos» se atrevan a experimentar con las formas deliberativas. Esta situación hace todavía más valiosas las escasas experiencias duraderas que pueden verse hoy en día.

## EL DESARROLLO DELIBERATIVO EN LA PRÁCTICA: DOS EJEMPLOS

Para explorar en mayor detalle los mecanismos y las consecuencias del desarrollo deliberativo usaré dos ejemplos estudiados por Fung y Wright (2003): el proceso de «presupuesto participativo» iniciado por la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, que se ha convertido en un ejemplo ampliamente citado de la democracia deliberativa en el nivel territorial municipal; y el caso aun más conocido de Kerala, que proporciona otro ejemplo de democracia deliberativa en un estado de la India en el que viven más de treinta millones de personas. Considerados en conjunto, estos dos casos ofrecen una oportunidad de ver cómo los conceptos abstractos de discusión e intercambio públicos pueden traducirse en institucionales concretas en la práctica.

### Porto Alegre (Brasil)

El proceso de «presupuesto participativo» (PP) en Porto Alegre se instauró en 1989 por la nueva administración de la ciudad, a cargo del Partido de los Trabajadores, con el propósito de mejorar el sistema corrupto y clientelista de asignación de fondos públicos que había prevalecido en la ciudad, similar al de la mayoría de las ciudades brasileñas<sup>25</sup>. Mediante la participación de la ciudadanía en la asignación de las inversiones en infraestructuras públicas, y especialmente de los ciudadanos más excluidos tradicionalmente de la prestación de los servicios públicos, el Gobierno municipal esperaba producir una distribución de la inversión que fuera a la vez más eficiente y equitativa.

\* Evans se refiere a la novela de Joseph Heller «Catch-22», traducida al español con el nombre de *Trampa 22*. En ella, su protagonista sufre una situación que sigue una lógica circular autocontradictoria: como soldado, desea obtener la baja del servicio por tener problemas mentales, pero si presenta la solicitud, es que está lo suficiente sano mentalmente como para estar en el ejército. (N. del T.)

<sup>25</sup> La discusión que sigue se inspira primordialmente en Baiocchi (2003a, 2003b, 2001). Véanse también Abers (2000); Baierle (2001); Pozzobon (1998); Santos (1998); Fedozzi (1997); Genro y Souza (1997).

Aunque ciertamente «enrevesado», el sistema parece funcionar. Es impresionante el éxito que ha tenido a la hora de conseguir su sostenibilidad social. El sistema requiere una inversión sustancial de tiempo por parte de los ciudadanos a lo largo de un ciclo anual de deliberaciones, que comienza en las dieciséis Asambleas Regionales que discuten los resultados del año anterior y eligen sus delegados, que se reúnen luego semanalmente o cada dos semanas, para preparar a su vez una segunda ronda de Asambleas Regionales. Esta segunda ronda de asambleas decide acerca de las prioridades de gasto anuales, y elige un número más pequeño de delegados que asisten al Consejo Municipal de Presupuesto. Estos delegados se reúnen cada quince días con los representantes de la administración municipal para determinar finalmente las partidas del presupuesto de la ciudad (Baiocchi 2003b, 52-54). La participación en el proceso presupuestal, lejos de declinar con el transcurso del tiempo, ha crecido. A los aumentos espectaculares de los primeros años de funcionamiento del programa les han seguido aumentos graduales de la participación en los siguientes.

El sistema ha tenido también un efecto positivo no pretendido sobre la «capacidad» de los ciudadanos. Baiocchi (2003, 63) señala que, como resultado de la participación, los ciudadanos ordinarios no sólo «adquieren competencias específicas en relación con el presupuesto, sino también habilidades para el debate y la movilización de recursos para fines colectivos». Además, un entorno político más participativo ha hecho que los ciudadanos perciban como valiosas otras clases de acción colectiva: el número de asociaciones de vecinos se ha triplicado desde que comenzó el programa y las cooperativas de vivienda se han multiplicado por cinco. El presupuesto participativo también ha demostrado ser políticamente carismático en términos electorales. Si dejamos a un lado el hecho de que el Partido de los Trabajadores, que inició las reformas, ganó las elecciones en cuatro periodos electorales consecutivos —un hecho sin precedentes en Brasil—, lo cierto es que la bandera del presupuesto participativo ha sido enarbolada por otros municipios y por el propio Estado (Schneider y Goldfrank 2001; Baiocchi 2003a).

El experimento de Porto Alegre confirma algunos de los efectos económicos esperados del desarrollo deliberativo. El control popular más efectivo sobre la asignación del gasto público produjo, al menos inicialmente, una mayor disposición de los ciudadanos a invertir en bienes colectivos. En las administraciones anteriores de la ciudad, los gastos de personal absorbían prácticamente todo el presupuesto y sólo el 2% del presupuesto municipal se encontraba disponible para inversión. Después de cinco años de existencia del sistema deliberativo, un aumento inicial de los impuestos junto con un incremento en la eficiencia permitió que ese porcentaje pasase al 20% (Baiocchi 2003, 55-56). En consecuencia, la infraestructura pública esencial se ha expandido enormemente. Durante la década que lleva funcionando el sistema, la cobertura de alcantarillado se ha duplicado, y de menos de la mitad de las viviendas, ha pasado a ser del 98%; el acceso al

agua potable pasó de menos de la mitad de las viviendas al 98% de las mismas. El número de escuelas también se ha duplicado. El sistema de transporte colectivo de la ciudad ha obtenido varios premios por su eficiencia. Mientras que Porto Alegre no puede vanagloriarse de tener tasas de crecimiento mucho más altas que las del resto de Brasil, la ciudad parece haber crecido a una tasa comparable, apoyando la hipótesis básica de que las instituciones deliberativas proporcionan servicios públicos para más gente y tienen efectos neutrales sobre el crecimiento.

## Kerala (India)

El estado de Kerala en la India presenta una dinámica análoga a la del caso anterior, pero en una escala mayor y a lo largo de un periodo de tiempo más largo<sup>26</sup>. La competencia infatigable entre partidos políticos, los altos niveles de participación en los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, y una historia épica de movilización popular (que abarca desde los años treinta hasta los setenta) para garantizar la reforma agraria, han llevado a que los observadores contemporáneos se maravillen ante la «gigantesca densidad de organizaciones civiles y el vigor de la vida asociativa» que muestra la región de Kerala (Heller 2000, 497). Recientemente, Kerala inició una «Campaña por la descentralización democrática» que le ha dado a los consejos municipales (*panchayats*) el control sobre la asignación de más del 40% del presupuesto público del estado. Este último logro es aún más sorprendente porque no era favorable a los intereses, definidos de manera simplista, ni de los funcionarios del estado, ni de los grandes sindicatos del sector público que constituyen la base más importante del partido político que impulsaba los cambios (Isaac y Franke 2000; Isaac y Heller 2003). La descentralización democrática ha privado de fuentes importantes de poder y patronazgo a los grupos más poderosos, mostrándonos que el problema de la economía política no siempre es insuperable.

En Kerala, la larga tradición de intensa participación popular en los procesos de decisión política también ha dado frutos para el desarrollo (al menos en los términos de Sen cuando habla de «capacidades»), produciendo un nivel de desarrollo humano comparable al de Estados-nación que superan en muchas veces su nivel de ingreso per cápita. Los niveles de alfabetización en Kerala son del 90%, frente al 50% del resto de la India, y están cercanos a los de Corea del Sur, que tiene un ingreso treinta veces superior (Heller 1999, 8). Sen (1999a, 22-23) observa que si consideramos el estar vivos como la capacidad más básica, entonces la situación de los ciudadanos de Kerala es mejor que la de los afroamericanos que viven en Estados Unidos, puesto que la expectativa de vida de los habitantes de

<sup>26</sup> Existen numerosísimas obras sobre el caso de Kerala, que comprenderían (entre muchas otras fuentes) Franke y Chasin (1989); Heller (1999); Isaac y Franke (2000); Isaac y Heller (2003).

Kerala es mayor. Todos esos logros dependen de un suministro inusualmente efectivo de servicios públicos, como educación básica y servicios de salud, que a su vez depende considerablemente del extraordinariamente alto nivel de participación popular en el proceso de gobierno.

Algunos críticos<sup>27</sup> han argumentado que, a pesar de estos logros, Kerala sigue mostrando los efectos negativos que tiene para el crecimiento la participación popular intensiva. Es cierto que a finales de los setenta y comienzo de los ochenta las tasas de crecimiento de Kerala estaban por debajo de las tasas de crecimiento de la India, que ya de por sí eran mediocres. La evolución del crecimiento en Kerala a finales de los ochenta y durante los noventa, sin embargo, se mantuvo en línea con la muy respetable tasa de crecimiento general de la India durante ese periodo. Por ejemplo, en el periodo 1985-1993, el producto de las manufacturas creció un 5,9% en Kerala y un 5,5% en toda la India (Heller 1999, 211). Igualmente, los niveles de inversión generales a finales de los noventa fueron ligeramente superiores en Kerala que para el promedio en la India (Heller 1999, 233). Estos resultados sitúan a Kerala en la categoría de «neutralidad frente al crecimiento de las formas políticas».

## IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO DELIBERATIVO

¿Cuáles son las implicaciones que tienen estos casos para las preguntas fundamentales acerca de la evaluación general del desarrollo deliberativo, que se han presentado anteriormente en este artículo? La evidencia que ofrecen en relación con la cuestión de la sostenibilidad social es la más clara, pero también arrojan claridad sobre los problemas de la economía política y el crecimiento. También ayudan a dilucidar cuál es el carácter organizativo y político de las instituciones deliberativas.

La respuesta a la pregunta de si los ciudadanos que no son parte de las elites se comprometerían lo suficiente como para permitir que funcionase correctamente la deliberación pública es positiva. Los casos muestran que a pesar de requerirse una mayor inversión de tiempo y energía del ciudadano, los sistemas deliberativos no se ven necesariamente perjudicados por la apatía que plaga la democracia formal. Cuando los resultados de los sistemas de deliberación se reflejan en la práctica en resultados reales, los ciudadanos comunes toleran la confusión del sistema e invierten el tiempo y la energía que se requiere para que funcionen. En lugar de efectuar la elección «racional» determinada por la creencia de que su contribución individual tendrá poco impacto en el resultado final y que, por tanto, no compensará el costo del tiempo perdido, los ciudadanos ordinarios parecen

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, Tharamangalam (1998).

estar de acuerdo con Sen en que la capacidad de escoger es una forma intrínsecamente valiosa y satisfactoria de organización humana<sup>28</sup>.

Estos casos, además de proporcionarnos una respuesta positiva a la cuestión de la sostenibilidad, ofrecen también algunas respuestas valiosas acerca de cómo puede superarse el problema de la economía política. Ante todo, dejan claro que la participación social efectiva exige un contexto sólido de instituciones formales. Confirman la afirmación de Houtzager y Moore (2003) de que «las acciones descentralizadas y no coordinadas de la sociedad civil» son insuficientes para la aparición o el mantenimiento de las instituciones deliberativas. En ambos casos, las estructuras organizativas formales de la política, como son las administraciones estatales y los partidos políticos, tienen una participación esencial en el proceso.

Los tecnócratas de elite pueden ser potencialmente enemigos de las instituciones deliberativas, pero para que la deliberación sea posible es un elemento fundamental la existencia de una organización administrativa pública que tenga la capacidad necesaria para proporcionar la información requerida y pueda poner en funcionamiento las decisiones que resultan del proceso de decisión<sup>29</sup>. Kerala y Porto Alegre, aunque no están libres de corrupción, gozan de administraciones públicas con organizaciones robustas y competentes, si se usan los estándares propios del Sur Global. Sin esa infraestructura administrativa inicial, habría sido muy difícil que la política deliberativa hubiera tenido éxito.

La institucionalización de los procesos deliberativos se encuentra ligada muy de cerca a la dinámica de la competencia entre partidos. Tanto en Kerala como en Porto Alegre, el empuje hacia los procesos deliberativos fue impulsado por partidos de izquierda con ideologías marxistas, a los que un contexto nacional más general de competencia electoral y de derechos civiles les había permitido concentrarse en estrategias de movilización popular (podemos decir que se habían visto obligados a ello). Para estos partidos, comprometer a sus bases políticas con un proyecto real de gobernanza tiene sentido como estrategia política. Sin el empuje de la competencia electoral, es improbable que alguna vez se hubieran llegado a dar estos experimentos deliberativos.

Estos casos parecen indicarnos que existe un grupo reducido de elites políticas que tienen un interés positivo en las instituciones deliberativas;

---

<sup>28</sup> Estos experimentos apoyan también la propuesta optimista de Hirschman (1981, 85-91) de que la propia acción que se requiere para la participación pública debe causar satisfacción en sí misma.

<sup>29</sup> Véanse Heller (2001); Evans (1995; 1996). En los términos de Fung y Wright (2003, 25), cada uno de estos casos «conduce el poder y los recursos del Estado hacia la deliberación y la participación populares».

élites cuyo «capital político» se traduce en su capacidad de movilización y cuyos votantes son las clases media y trabajadora pobre, que estiman que el establecimiento de instituciones deliberativas es un proyecto político interesante. El poder que se pierde a causa de que la mayor transparencia que introduce la democracia deliberativa disminuye la posibilidad de usar las obras públicas como forma de recompensa clientelista. Sin embargo, esa pérdida queda ampliamente compensada por el poder y la legitimidad que se gana con la mayor capacidad de suministrar bienes públicos, en general, y por la mayor participación de los votantes en el proceso político. Esta lógica subraya una vez más la importancia que tiene que se cumplan con firmeza las reglas electorales y las libertades civiles para poder establecer instituciones deliberativas. Un «campo de juego electoral» que maximice los beneficios de la movilización pacífica ofrece fuertes incentivos a las elites políticas para que se exploren las opciones deliberativas.

Las elites administrativas pueden ser también partidarias en potencia de las instituciones deliberativas. Una información más precisa sobre dónde se encuentran las necesidades reales, y un control más efectivo de la asignación y el suministro de bienes públicos, mejorarían el desempeño administrativo, la legitimidad y la eventual disposición a invertir en la organización administrativa. Estas mejoras, a su vez, compensan las nuevas restricciones impuestas a los privilegios tecnocráticos de los administradores competentes. El problema de las elites privadas y de los partidos que las representan persiste<sup>30</sup> pero, a pesar de ello, el antagonismo probablemente no será uniforme. Pueden llegar a sumarse al proyecto las elites privadas que tienen perspectivas a largo plazo y valoran el potencial de desarrollo que surge de una buena gobernabilidad y de la inversión en bienes públicos, siempre y cuando se las pueda persuadir de que abandonen los presupuestos ideológicos convencionales acerca de la «irracionalidad económica» de las instituciones deliberativas.

Todos estos cambios tienen consecuencias para el problema del crecimiento. Un suministro más eficiente y amplio de los servicios básicos vitales, como educación, servicios de salud e infraestructura pública, es bueno para el crecimiento a largo plazo, como también lo es la reducción de la corrupción y la violencia. Las instituciones deliberativas producen muchas de las características normalmente asociadas con un «atmósfera buena para la inversión». La cuestión es si la hostilidad ideológica de las elites privadas reducirá las inversiones productivas locales en tal grado que termine compensando negativamente los efectos positivos de la mejor infraestruc-

---

<sup>30</sup> El análisis comparativo de Goldfrank (2001) de los casos más o menos exitosos de deliberación a nivel municipal sugiere también que los líderes de los partidos no asociados con el desarrollo deliberativo pueden encontrarse entre sus oponentes más implacables y efectivos.

tura y gobernabilidad<sup>31</sup>. Los casos de Porto Alegre y Kerala sugieren que la mejor hipótesis continúa siendo que el desarrollo deliberativo es neutro para el crecimiento económico, como también lo es la democracia formal.

Si la hipótesis de la neutralidad frente al crecimiento es correcta, los detractores del desarrollo deliberativo siempre podrán señalar que los regímenes autoritarios crecen más deprisa que los deliberativos, y defender que el incremento de las capacidades que hicieron posible el éxito material de esos regímenes puede compensar la pérdida de oportunidades de deliberación de los ciudadanos. Esos análisis no valoran la cuestión básica de que es prerrogativa de los ciudadanos de esos países decidir qué capacidades valoran en mayor grado. También ignoran otro aspecto básico: ni las democracias superficiales, ni los regímenes autoritarios, garantizan un crecimiento mayor. Los datos de Easterly (2001a, 211) para el periodo 1980-1998 indican, de hecho, que la «expectativa racional» para cualquier país escogido al azar del Sur es la de crecimiento cero. En estas circunstancias, es atrayente la opción de las instituciones deliberativas, neutrales en sus efectos en el crecimiento, pero que permiten la deliberación y un suministro más efectivo de bienes colectivos.

Los beneficios potenciales del desarrollo deliberativo no se encuentran disponibles para cualquier región o ciudad que estime interesante esa política. No deberían subestimarse la inversión en participación política y en construcción institucional que se requieren para embarcarse en experimentos exitosos de democracia deliberativa. Sin embargo, lo que demuestran Kerala y Porto Alegre es que el desarrollo deliberativo no es sólo un imperativo teórico y filosófico, como sugiere Sen, sino una posibilidad real.

## MÁS ALLÁ DEL MONOCULTIVO INSTITUCIONAL

La pregunta inicial a partir de la cual se desarrolló el argumento que se ha presentado en estas páginas fue por qué el nuevo énfasis de la teoría del desarrollo en las instituciones ha tenido un impacto positivo tan pequeño en la evolución del desarrollo en el Sur Global. He recalcado una de las respuestas a ese enigma: la concreción de las ideas básicas del institucionalismo ocurrió mediante el «camino del menor esfuerzo analítico», que asumió que ya sabíamos cuáles eran las instituciones que se necesitaban. Las elites tradicionalmente beneficiarias del desarrollo asumieron las versiones irreflexivas e idealistas de un subconjunto concreto de insti-

---

<sup>31</sup> Heller (1999, 234-235) observa que en 1997 una importante revista de negocios india colocaba a Kerala en el 15% superior entre los estados indios, según «veintiocho mediciones objetivas de la infraestructura física y social, el trabajo, la administración pública y los incentivos fiscales». En esa misma encuesta, la evaluación subjetiva de los inversores potenciales colocaba a Kerala en el 25% inferior.

tuciones supuestamente angloestadounidenses como la «única vía óptima». El uso de modelos tecnocráticamente diseñados, respaldados por una presión global económica y política para imponerlos, produjo la estrategia del monocultivo institucional, cuyas desventajas son evidentes en nuestros días.

La respuesta obvia frente a los deprimentes resultados del monocultivo institucional es facilitar (o al menos no suprimir) la construcción de instituciones locales que permitan a la sociedad escoger sus fines. El énfasis de Sen en las capacidades como el punto desarrollo ofrece un punto de llegada para el fuerte apoyo teórico a esta opción, al hacer de las instituciones deliberativas medios ineludibles para orientar los esfuerzos hacia el desarrollo, y también al considerarlas intrínsecamente un bien fundamental. La perspectiva de Sen concuerda con la advertencia de Rodrik (1999) de que deberíamos reconocer las «instituciones políticas participativas como metainstituciones», es decir, como herramientas esenciales para la mejora de la calidad de otras instituciones.

Este capítulo ha explorado las posibilidades que tendría una variación sobre esta hipótesis básica de las «opciones locales», estudiando la viabilidad que tendría el desarrollo deliberativo como forma para «hacer más densas» aquellas instituciones en las que la sociedad elige por sí misma cuáles son sus objetivos, y situando las instituciones políticas participativas en el centro de la transformación de la gobernanza. Una serie larga de argumentos teóricos y de pruebas empíricas sobre los efectos que tiene la asignación de recursos, la participación y la inversión en las capacidades de los ciudadanos sugiere que la hipótesis del desarrollo deliberativo tendría futuro. Los dos casos relatados aquí refuerzan la propuesta, al sugerir que las estrategias deliberativas mejoran la gobernanza, incrementan la oferta de bienes colectivos básicos y son intrínsecamente satisfactorias para los ciudadanos que participan en ellas, permaneciendo «neutrales frente al crecimiento», al menos en lo que se refiere a la evolución del crecimiento promedio (que es, sin duda, lamentable) en el Sur Global.

Los escépticos argumentarán que la estrategia del desarrollo deliberativo tiene sus propias desventajas. Presentarán dos críticas diferenciadas. En la primera, vaticinarán el peligro de que emerja una nueva forma de monocultivo institucional, en la que los países pobres serían presionados para que adoptasen los adornos superficiales de las instituciones deliberativas como la próxima «moda» para las instituciones modernas<sup>32</sup>. Varios factores hacen que ese resultado irónico sea improbable. Para las elites económicas y políticas que buscan «un decorado institucional», la opción de asignar la inversión pública mediante la deliberación difiere drásticamente de los «derechos de propiedad» o de los «principios generalmente aceptados de la

<sup>32</sup> De hecho, la adherencia superficial a las normas de la democracia electoral puede verse como un precedente de esta preocupación.

contabilidad». Es una opción que disminuye el poder de la elite, exige un compromiso a los que no forman parte de ella y eleva las expectativas políticas de estos últimos. En pocas palabras, el aspecto positivo del problema de economía política que plantea el desarrollo deliberativo es que hace que su adopción sea improbable a menos que nazca de un apoyo político real a nivel local. De hecho, lo máximo que podrá obtener el movimiento global a favor del desarrollo deliberativo es una nivelación parcial del campo de juego de la política local, mediante una ligera disminución del prejuicio contra el establecimiento de soluciones deliberativas.

El reverso de la crítica anterior que podría invocarse contra el desarrollo deliberativo es que éste, al privilegiar los procesos decisorios locales, fomentará estrategias de desarrollo regresivas y localistas que ignorarán los beneficios genuinos de los préstamos institucionales y de los vínculos económicos con los países industrializados. Aunque ello es una posibilidad, un argumento igual de plausible sería que el desarrollo de las instituciones deliberativas locales haría que el préstamo fuera más efectivo. Si se privilegia el desarrollo de las capacidades locales para adoptar decisiones, se pueden producir ganancias derivadas de una apropiación mayor y una mejor explotación del conocimiento local, creándose así una mayor armonía con las instituciones locales existentes. Las propias IFI reconocen que es quijotesco intentar imponer patrones importados sin preocuparse acerca del nivel de «apropiación local». La incorporación del proceso de préstamo institucional a una matriz general de desarrollo deliberativo debería conducir hacia préstamos seleccionados de manera más cuidadosa, a un menor desperdicio de recursos en trasplantes fallidos y, por tanto, a préstamos más exitosos.

Una variante de la crítica de las «desventajas del localismo» sería que el desarrollo deliberativo puede debilitar políticas básicas diseñadas para la sostenibilidad de las inversiones en activos productivos. Para que esa crítica fuera plausible debería poder descartarse casi totalmente el poder del contexto global en el que necesariamente se produce la deliberación local. Hasta en las regiones más aisladas y provincianas de la economía política global contemporánea se ha asumido la concepción de que el crecimiento depende de ofrecer incentivos adecuados a los inversionistas privados. Si la difusión hegemónica de esta visión del «sentido común» fuera insuficiente, se podría contar con que el poder económico y político persistente de las elites locales, que tienen un interés directo en las políticas que protegen los rendimientos del capital, aseguraría que se le siguiera prestando atención a la inversión, especialmente en un sistema político democrático.

La preocupación por las posibles desventajas no debería oscurecer el potencial del desarrollo deliberativo. El espacio intelectual e ideológico en el que ocurren estas luchas acerca de las estrategias para el desarrollo

necesita estar más equilibrado. Los actores locales interesados en la instauración de un desarrollo deliberativo no deberían ser expulsados del debate mediante afirmaciones como que la teoría económica predice que las instituciones deliberativas tienen consecuencias negativas para el desarrollo cuando, si acaso, lo que es cierto es lo contrario. Igualmente, si las «elites a cargo del desarrollo» reflexionaran acerca de la conclusión de William Easterly (2001b) de que «lo mejor que puede hacer la comunidad de donantes internacionales es apoyar el cambio genuino en las pocas y preciosas ocasiones en las que ocurre», estarían más dispuestas a considerar los casos de desarrollo deliberativo como expresiones de las «ocasiones preciosas de cambio genuino» que necesitan protegerse.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, Rebecca (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO: Lynne Reiner.
- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris (1973). *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Aghion, Philippe y Peter Howitt (1999). *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Arrighi, Giovanni, Beverly Silver y Benjamin Brewer (2003). «Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide». *Studies in Comparative International Development* 38(1), 3-31.
- Arrow, Kenneth. (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley
- \_\_\_\_\_ (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Arthur, W. Brian (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, MD: University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_ (1990). «Positive Feedbacks in the Economy» *Scientific American* (febrero), 92-9.
- Baierle, Sergio (2001). «Orçamento participativo ao Thermidor». Porto Alegre, Brazil (manuscrito no publicado).
- Bardhan, Pranab (2001). «Deliberative Conflicts, Collective Action, and Institutional Economics». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.) *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1989). «The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment». *World Development* 17(9), 1389-95.
- Barro, Robert (1997). *The Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Benhabib, Seyla (1996). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Biacchi, Gianpaolo (2003a). *Radicals in Power: The Workers Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books.
- \_\_\_\_\_ (2003b). «Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.

- \_\_\_\_\_ (2001). «From Militance to Citizenship: The Workers Party, Civil Society, and the Politics of Participatory Governance in Porto Alegre, Brazil». Tesis doctoral, Department of Sociology, University of Wisconsin-Madison, Madison, WI.
- Blomstrom, Magnus, Robert Lipsey y Mario Zejan (1996). «Is Fixed Investment the Key to Economic Growth?» *Quarterly Journal of Economics* 111(1), 269-76.
- Bonham, James y William Rehg (1997). *Deliberative Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Branson, William H. y Carl Jayarajah (1995). «Evaluating the Impacts of Policy Adjustment». *International Monetary Fund Seminar Series* 1.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder: Policies and Institutions for Development in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans (2005). «The Role of Institutions in Economic Change». En Silvana de Paula y Gary A. Dymksi (eds.). *Reimagining Growth: Toward a Renewal of Development Theory*. London: Zed Books.
- Chenery, Hollis B., Montek S. Ahluwalia et al. (1979). *Redistribution with Growth: Policies to Improve Income Distribution in Developing Countries in the Context of Economic Growth*. London: Oxford University Press.
- Clarke, George (1996). «More Evidence on Income Distribution and Growth». *Journal of Development Economics* 47, 403-27.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1995). *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1998). «New Ways of Looking At Old Issues: Inequality and Growth». *Journal of Development Economics* 57 (2), 259-87.
- DeLong, Bradford y Lawrence Summers (1993). «Equipment Investment and Economic Growth». *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 445-502.
- Domar, Evsey (1957). *Essays in the Theory of Economic Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1946). «Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment». *Econometrica* 14, 137-47.
- Easterly, William (2001a). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- \_\_\_\_\_ (2001b). «The Failure of Development». *Financial Times*, 4 de julio, 13.
- Elster, John (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter (2005). «The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory». En Victor Nee y Richard Swedberg (eds.). *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (2003). «Além da 'monocultura institucional': instituições, capacidade e o desenvolvimento deliberativo». *Sociologias*. Porto Alegre 5(9), 20-63.
- \_\_\_\_\_ (1996). «State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development». Sección especial de *World Development* 24(6).
- \_\_\_\_\_ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fedozzi, Luciano (1997) *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

- Ferguson, James (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Fishlow, Albert (1995). «Inequality, Poverty and Growth: Where Do We Stand?» Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo Económico. Washington D.C.: World Bank.
- Fligstein, Neil (2001). *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Capitalist Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Franke, Richard W. y Barbara H. Chasin (1989). *Kerala: Radical Reform as Development in an Indian State*. San Francisco, CA: The Institute For Food and Development Policy, Food First Development Report no. 6.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Genro, Tarso y Ubiratan de Souza (1997). *Orçamento participativo: A experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Fundação Perseu Abramo.
- Goldfrank, Benjamin (2001). «Deepening Democracy through Citizen Participation? A Comparative Analysis of Three Cities». *American Political Science Association*, reunion anual, agosto.
- Grief, Avner (1994). «Cultural Beliefs and the Organization of Society: Historical and Theoretical Reflections on Collectivist and Individualist Societies». *Journal of Political Economy* 102(5), 912-50.
- Gutman, Amy y Dennis Thompson (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1991). *The Theory of Communicative Action, vol. 2*. Boston, MA: Beacon Press.
- \_\_\_\_\_ (1989). *The Theory of Communicative Action, vol. 1*. Boston, MA: Beacon Press.
- \_\_\_\_\_ (1962). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Haggard, Stephen (2004). «Institutions and Growth in East Asia». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 53-81.
- Heller, Patrick (2001). «Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre». *Politics and Society* 29(1), 131-63.
- \_\_\_\_\_ (2000). «Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India». *World Politics* 52, 484-519.
- \_\_\_\_\_ (1999). *The Labor of Development: Workers and the Transformation of Capitalism in Kerala, India*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hirschman, Albert (1981). *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hodgson, Geoff (1988). *Economics and Institutions*. Cambridge, MA: Polity Press.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz (2001). «Modern Economic Theory and Development». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- Houtzager, Peter y Mick Moore (2003). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Isaac, Thomas M. y Richard Franke (2000). *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*. Nueva Delhi: Left Word Books.

- Isaac, Thomas M. y Patrick Heller (2003). «Decentralization, Democracy and Development: The People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Jorgenson, Dale W., Frank Gallop y Barbara Fraumeni (1987). *Productivity and U.S. Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire (2001). «The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- Kapur, Devesh (2000). «Risk and Reward: Agency, Contracts, and the Expansion of IMF Conditionality». Artículo preparado para el seminario *Political Economy of International Monetary and Financial Institutions*.
- \_\_\_\_\_ (1997). *The New Conditionalities of the International Financial Institutions. International Monetary and Financial Issues for the 1990's. Vol. VIII*. New York and Geneva: United Nations publication, sales no. E.97.II.D.5.
- Kapur, Devesh y Richard Webb (2000). «Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions». *G-24 Discussion Paper* no. 6. United Nations: New York and Geneva [http://www.g24.org/g24-dp6.pdf ].
- Killick, Tony (1995). *IMF Programmes in Developing Countries*. London: Routledge.
- Kim, Jong-II y Lawrence J. Lau (1994). «The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Journal of Japanese and International Economics* 8, 235-71.
- Kim, Jong-II y Lawrence J. Lau (1995). «The Role of Human Capital in the Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries». *Asian Pacific Economic Review* 1, 259-92.
- King, Robert G. y Ross Levine (1994). «Capital Fundamentalism, Economic Development, and Economic Growth». *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 40, 259-92.
- Kremer, Michael (1993). «The O-Ring Theory of Economic Development». *Quarterly Journal of Economics* 108, 551-75.
- Landa, Dimitri y Ethan B. Kapstein (2001). «Review Article: Inequality, Growth and Democracy». *World Politics* 53(1), 264-96.
- Li, Hongyi y Heng-Fu Zou (1998). «Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence». *Review of Development Economics* 2 (3), 318-24.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lin, Kenneth S. y Hsiu-Yun Lee (1999). «Can Capital Fundamentalism be Revived? A General Equilibrium Approach to Growth Accounting». En Gustav Ranis et al. (eds.). *The Political Economy of Comparative Development into the 21st Century*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Lipton, Michael (1993). «Land Reform as Commenced Business: The Evidence against Stopping». *World Development* 21(4), 641-57.
- Lucas, Robert E. (1988) «On the Mechanics of Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.
- MacAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane (1990). «Democracy and Common Interests». *Social Alternatives*, 8(4), 20-5.

- Meier, Gerald y James Rauch (2000). *Leading Issues in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Meier, Gerald y Joseph Stiglitz (2001). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press [World Bank].
- Meyer, John (2003). «Globalization, National Culture, and the Future of the World Polity». *Wei Lun Lecture*, The Chinese University of Hong Kong (28 de noviembre).
- \_\_\_\_\_(2000). «Globalization: Sources, and Effects on National States and Societies». *International Sociology* 15(2), 235-50.
- Narayan, Deepa (2000). *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(1994). *The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects. Environmentally Sustainable Development Occasion Paper Series*, no. 1. Washington, D.C.: The World Bank.
- Noorbakhsh, Farhad y Alberto Paloni (2001). «Human Capital and FDI Inflows to Developing Countries: New Empirical Evidence». *World Development* 29(9), 1593-1610.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_(1986). «The New Institutional Economics». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 142, 230-37.
- \_\_\_\_\_(1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- O'Donnell, Guillermo (1993). «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries». *World Development* 21(8), 1355-69.
- Ostrom, Elinor (2001). «Decentralization and Development: The New Panacea». En Keith Dowding, James Hughes y Helen Margetts (eds.). *Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions* (The PSA Yearbook 2000). New York: Palgrave Publishers.
- \_\_\_\_\_(1995). «Incentives, Rules of the Game, and Development». En *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1995*. Washington, D.C.: The World Bank.
- \_\_\_\_\_(1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Persson, Torsten y Tabellini, Guido (1994). «Is Inequality Harmful for Growth?». *American Economic Review* 84, 600-21.
- Pierson, Paul (1997). «Path Dependence, Increasing Returns and the Study of Politics» *Working Paper* no. 7, *Program for the Study of Germany and Europe*, Harvard University. Cambridge, MA.
- Pistor, Katharina (2000). «The Standardization of Law and Its Effect on Developing Economies». *G-24 Working Paper*, New York: United Nations and Unctad.
- Pozzobon, Regina (1998). *Porto Alegre: Os Desafios da Gestão Democrática*. São Paulo: Instituto Polis.
- Przeworski, Adam et al. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World 1950–1990*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1993). «Political Regimes and Economic Growth». *Journal of Economic Perspectives* 7(3), 51-70.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

- \_\_\_\_\_ (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Qian, Yingyi (2003). «How Reform Worked in China». En Dani Rodrik (ed.). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ravallion, Martin (1998). «Does Aggregation Hide the Harmful Effects of Inequality on Growth?» *Economic Letters* 61, 73–7.
- Rodrik, Dani (ed.) (2003). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999a). «Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them». Ensayo presentado en la Conferencia del FMI sobre *Second-Generation Reforms*, Washington D.C., 8-9 noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1999b). «The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work». *Policy Essay* no. 24, Washington, D.C.: Overseas Development Council: Johns Hopkins University Press.
- Rodrik, Dani y Ethan Kaplan (2002). «Did the Malaysian Capital Controls Work?» En Sebastian Edwards y Jeffrey Frankel (eds.). *Preventing Currency Crises in Emerging Markets*. Chicago: The University of Chicago Press for the NBER.
- Roland, Gerard (2004). «Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions». *Studies in Comparative International Development* 38(4), 109-131.
- Romer, Paul M. (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 3-22.
- \_\_\_\_\_ (1993a). «Two Strategies of Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas». Memorias de la conferencia anual de 1992 del Banco Mundial sobre *Economic Development*. World Bank: Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1993b). «Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development». *Journal of Monetary Economics* 32, 543-73.
- \_\_\_\_\_ (1990). «Endogenous Technological Change». *Journal of Political Economy* 98(5), 71-102.
- \_\_\_\_\_ (1986). «Increasing Returns and Long Run Growth». *Journal of Political Economy* 94, 1002-37.
- Rueschmeyer, Dietrich, Evelyne Stephens y John Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Polity Press and Chicago: University of Chicago Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998). «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy». *Politics and Society* 26(4), 461-510.
- Schneider, Aaron y Benjamin Goldfrank (2001). «Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State». Ensayo presentado en la *American Political Science Association*, reunión anual, agosto.
- Sen, Amartya (2001). «What Development is About». En Gerald Meier y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999a). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- \_\_\_\_\_ (1999b). «The Possibility of Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 89, 349-78 [discurso de aceptación del Premio Nobel].
- \_\_\_\_\_ (1995). «Rationality and Social Choice». *American Economic Review, Papers and Proceedings* 85, 1-24 [discurso de apertura del presidente].

- Solow, Robert (1957). «Technical Change and the Aggregate Production Function». *Review of Economics and Statistics* 39, 312-20.
- Srinivasan, T. N. (1994). «Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel». *American Economic Review*, Papers and Proceedings 84, 238-43.
- Stewart, Frances (2000). «Income Distribution and Development». Ensayo preparado para la *Unctad X High Level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century*, Bangkok, Thailand.
- Stewart, Frances y Severine Deneulin (2002). «Amartya Sen's Contribution to Development Thinking». *Studies in Comparative International Development* 37(2), 61-70.
- Streeten, Paul P. (1994). «Human Development: Means and Ends». *American Economic Review* 84(2), 232-7.
- Streeten, Paul P., Shahid Javit Burki et al. (1981). *First Things First, Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Taylor, Charles (1995). «Irreducible Social Goods». En *Philosophical Arguments*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Tharamangalam, Joseph (1998). «The Perils of Development without Economic Growth: The Development Debacle of Kerala, India». *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 30, 1.
- Uphoff, Norman, John M. Cohen y Arthur Goldsmith (1979). *Feasibility and Application of Rural Development Participation: A State of the Art Paper*. Ithaca: Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University.
- Uphoff, Norman (1992). *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_(1986). *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, CT: Kumarian Press for Cornell University.
- Van Arkadie, Brian y Raymond Mallon (2003). *Vietnam: A Transition Tiger?* Canberra: Asia Pacific Press.
- Wade, Robert (2001a). «Showdown at the World Bank». *New Left Review* 7, 124-37.
- \_\_\_\_\_(2001b). «Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty». *World Development* 29(8), 1435-41.
- Woolcock, Michael (1997). «Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework». *Theory and Society* 27(1), 1-57.
- World Bank (IBRD) (2000-2001). *World Development Report: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Young, Alwyn (1995). «The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience». *Quarterly Journal of Economics* (agosto), 641-80.
- Yusuf, Shahid y Joseph Stiglitz (2001). «Development Issues: Settled and Open». En Gerald Meir y Joseph Stiglitz (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York: Oxford University Press.

## CAPÍTULO 9

# El Estado y la economía

*Fred Block y Peter Evans\**

El reciente trabajo académico en la Sociología de la Economía y otros campos de estudio relacionados ha desafiado los términos familiares con los cuales se analiza la relación entre Estado y economía que han dominado gran parte de la ciencia social desde Adam Smith (1976[1776])<sup>1</sup>. El pensamiento académico de nuestros días rechaza el supuesto, compartido tradicionalmente sin distinción por defensores y críticos de la asignación de recursos por el mercado, de que el Estado y el mercado son modos diferentes de organización de la actividad económica (Block 1994; Evans 1995; Fligstein 2001). En este capítulo pretendemos ampliar y desarrollar este enfoque alternativo y también demostrar su valor para reformular los debates existentes. Defenderemos nuestro argumento centrándonos en tres áreas sustantivas específicas: las sociedades en desarrollo y transicionales, los Estados de bienestar industriales avanzados y la gobernanza económica supranacional.

Nuestra perspectiva puede resumirse brevemente en tres premisas generales. Primero, el Estado y la economía no son esferas autónomas desde una perspectiva analítica, sino que son esferas de actividad mutuamente constituyentes. Segundo, los Estados y las economías se encuentran incorporados dentro de sociedades que tienen estructuras institucionales específicas, y esa integración tiene una relevancia crítica en la configuración política y económica de la sociedad. Tercero, esa integración es dinámica y se ve a menudo reconfigurada a través de innovaciones institucionales, que a su vez reestructuran la manera en que interactúan los Estados y las economías entre sí. En la siguiente parte de este capítulo explicaremos estas premisas, y a continuación presentaremos las principales secciones de este trabajo.

---

\* Deseamos agradecer a los editores Antonio Barros de Castro y Frank Dobbin sus comentarios a un borrador previo, y a Sarah Staveteig por su impecable ayuda de investigación. El orden de los nombres de los autores es alfabético.

<sup>1</sup> Este capítulo toma como punto de partida, para ir más allá de él, el análisis de Fred Block en «The Roles of the State in the Economy», que apareció en la primera edición de *The Handbook of Economic Sociology*. Los lectores que deseen leer una crítica más extensa de las perspectivas convencionales sobre el Estado y la economía pueden acudir a esa obra.

## UN MARCO CONCEPTUAL DIFERENTE

Durante demasiado tiempo, los debates sobre la relación entre la economía y el Estado se han centrado en una única pregunta: ¿cuán grande o cuán pequeña debería ser la participación del Estado en la economía? En esta pregunta está implícito el dudoso presupuesto de que el Estado y la economía son esferas analíticas separadas, que pueden funcionar autónomamente. Frente a esta presuposición, insistimos en que el Estado y la economía deberían verse como esferas de actividad que se constituyen mutuamente, ninguna de las cuales puede funcionar sin la otra<sup>2</sup>. Una de las caras de esta dependencia recíproca no despierta ninguna polémica: obviamente, los Estados dependen de la economía para obtener los flujos de ingresos necesarios para financiar sus actividades (Tilly 1990). Esta dependencia ayuda a explicar por qué las formas puramente predatorias de gobierno son relativamente escasas, ya que incluso los gobernantes más codiciosos terminan por aprender que si no colocan límites a sus instintos depredadores, la producción se contraerá, porque la gente necesita algún tipo de seguridad que le permita retener parte de los frutos de sus esfuerzos (Levi 1988).

El otro caso homólogo pero en sentido opuesto de la dependencia recíproca es más discutido. Que la economía dependa del Estado tiende a negarse sin más por los teóricos del libre mercado, que defienden que las economías de mercado funcionan mejor con una «interferencia» mínima del gobierno (Friedman y Friedman 1980; Hayek 1976[1944]). Los sociólogos de la economía han rechazado esa afirmación, argumentando que incluso las economías más orientadas hacia el mercado dependen de estructuras políticas y jurídicas<sup>3</sup>. Weber (1978[1922]) defendió que la forma única de «capitalismo racional» que había terminado predominando en Europa occidental dependía en gran medida de la eficacia de las leyes de propiedad y de contratos pensadas para garantizar que los beneficios se generasen primordialmente a través de actividades productivas, y no mediante expoliaciones parasitarias<sup>4</sup>. Recientemente aprendimos de nuevo esa lección cuando la aplicación a Rusia de una «terapia de choque» con el propósito de facilitar una rápida transición al capitalismo produjo, no un capitalismo racional, sino una explosión de criminalidad, como consecuencia de estructuras políticas y jurídicas que eran demasiado débiles para encauzar la actividad empresarial en el interior de canales productivos (Woodruff 1999; King 2003).

<sup>2</sup> Véase también Migdal (2001).

<sup>3</sup> Incluso en economía existen trabajos recientes sobre el papel del Estado en la definición de los derechos de propiedad que son más respetuosos de las funciones económicas del Estado. Véase, en particular, Barzel (2002).

<sup>4</sup> Véase Swedberg (1998).

Karl Polanyi (2001[1944]) profundizó el argumento de Weber al mostrarnos que las economías de mercado se apoyan en tres insumos críticos que no puede suministrar la actividad del mercado por sí misma. Usó la expresión *bien básico ficticio de intercambio económico* para caracterizar a la tierra, el trabajo y el dinero, porque los teóricos de la economía deben pretender que estos bienes se producen para la venta en el mercado de la misma forma que otros bienes (Block 2001). Sin embargo, el trabajo es simplemente la actividad de los seres humanos, la tierra es la naturaleza parcelada, y el dinero que circula en las economías nacionales descansa casi siempre en la «plena confianza y crédito» que tengan uno u otro Gobierno. En todos estos casos, la actividad necesaria para regular el suministro de estas mercancías ficticias corresponde al Gobierno e implica una serie de acciones. Regular la oferta monetaria, por ejemplo, supone la creación de una moneda viable, la actividad de bancos centrales y la supervisión de los bancos y de otras instituciones financieras que determinan la oferta crediticia. Ajustar la oferta de mano de obra incluye políticas que influyan en la emigración y la inmigración de las personas, junto con políticas de educación y tecnología, y de bienestar diseñadas para proporcionar recursos a las unidades familiares y a los individuos que no cuenten con suficientes ingresos derivados del empleo. Por último, administrar la oferta de suelo requiere planificación medioambiental, políticas de transporte, políticas agrarias y planificación de otros usos de suelo. Evidentemente, no existe ninguna certeza de que el gobierno sea capaz de administrar estas mercancías ficticias sabiamente; el asunto aquí es más bien que no existe una alternativa clara a la acción estatal.

La idea de una actividad constitutiva recíproca entre el Estado y la economía se expresa a menudo en la fórmula de que la economía se encuentra incorporada a las estructuras sociales y políticas. Nuestra intención en este capítulo es profundizar el argumento de la incorporación de la economía en el Estado aclarando *a qué* se incorpora realmente la economía. El argumento es que las economías de mercado se incorporan a una *sociedad civil* que se encuentra estructurada por el Estado y que la sociedad civil colabora a su vez a la estructuración de este último<sup>5</sup>.

La sociedad civil, en nuestra opinión, engloba una variedad de actividades asociativas no gubernamentales, entre las que estarían las asociaciones comerciales y las organizaciones fraternales, los sindicatos obreros, los movimientos de protesta, los partidos políticos y la «esfera pública» en la cual los ciudadanos forman sus preferencias políticas, entre otras (Ehrenberg 1999; Habermas 1989; Keane 1988, 1998). Existe una variación

---

<sup>5</sup> En el desarrollo de este argumento nos vemos influenciados por las formulaciones de Burawoy (2003). También seguimos a Zukin y DiMaggio (1990) en la conceptualización de la incorporación de la economía en la sociedad como una idea que tiene múltiples dimensiones, es decir, que es simultáneamente social, legal, política y cognitiva. Véase también la crítica valiosa de Krippner (2001) acerca del uso del concepto de incorporación.

considerable entre sociedades en relación con la densidad de la vida asociativa y las formas particulares en las cuales se estructuran las sociedades civiles (Putnam 1993, 2000). No obstante, el derecho y otras prácticas gubernamentales están profundamente imbricadas en las sociedades civiles; las estructuras y las responsabilidades de los sindicatos obreros o de las asociaciones comerciales se configuran por normas jurídicas y modelos institucionalizados de interacción con los funcionarios del gobierno. Ello no es un impedimento para que, idealmente, las sociedades civiles retengan suficiente autonomía en relación con el Estado como para ponerle límites y restricciones importantes al ejercicio de la autoridad gubernamental. Como han insistido muchos teóricos, la viabilidad de las instituciones democráticas descansa, en última instancia, en la capacidad de los ciudadanos para la movilización política en el interior de la sociedad civil (Ehrenberg 1999; Keane 1988).

La materia de la que está hecha la sociedad civil es la actividad de seres humanos reales, con vínculos asociativos que se forjan a partir de la vecindad, la etnia, la religión, la clase, el clan y otras clases de identidad. Esos individuos son simultáneamente actores económicos y actores políticos. En ambas esferas confían en concepciones normativas que descansan finalmente en el orden de las interacciones. Las normas de reciprocidad, por ejemplo, facilitan los intercambios económicos, pero también las transacciones políticas mediante las cuales los ciudadanos otorgan sus votos y los políticos prometen establecer políticas públicas que satisfagan las necesidades de aquéllos. Una sociedad civil viva, que contenga vínculos asociativos y concepciones normativas, desempeña un papel central en el funcionamiento efectivo de la economía y del Estado (Evans 1997b).

Al mismo tiempo, nuestra perspectiva rechaza la idea de que fortalecer la sociedad civil y producir más «capital social» sea suficiente para solucionar los problemas de la sociedad (Smith y Kulynych 2002). Vemos el dinamismo de la sociedad civil como una condición necesaria, pero no suficiente, para solucionar los problemas políticos y económicos. Por un lado, se deben crear, diseminar y legitimar nuevas ideas y propuestas sobre políticas públicas. Aunque eso es más probable que ocurra en una sociedad en la que existe una esfera pública vigorosa, el proceso no es en absoluto automático. Las ideas firmemente arraigadas pueden cerrar el espacio político y reprimir el desarrollo de nuevas ideas. Es más, las elites políticas o económicas se resisten a menudo a cambiar las prácticas existentes, incluso si hay presiones considerables de la sociedad civil. Por tanto, las estrategias que simplemente fortalecen la sociedad civil puede que no consigan provocar cambios sociales relevantes.

Un enfoque triangular ayuda a superar las formas de pensar que atribuyen el éxito o el fracaso de sociedades concretas para conseguir un mayor desarrollo al funcionamiento de un principio único, como por ejemplo,

la penetración que tengan las fuerzas de mercado o el grado de fortaleza del Estado. Se sugiere, en lugar de ello, que los éxitos y los fracasos en relación con el desarrollo deberían comprenderse en términos de la presencia o ausencia de sinergia entre la sociedad civil, la economía y el Estado. Ello implica rutas institucionales múltiples hacia una economía exitosa y una gobernanza efectiva (Block 1990). Este enfoque también permite explicar los resultados de las investigaciones del creciente conjunto de trabajos académicos que ha analizado las «variedades del capitalismo», es decir, las variaciones sistemáticas en las prácticas institucionales entre diferentes sociedades contemporáneas orientadas hacia el mercado (Crouch y Streeck 1997; Hall y Soskice 2001b; Hollingsworth y Boyer 1997; Kitschelt *et al.* 1999; Orrù, Woolsey y Hamilton 1997). Que estas sociedades difieran en sus relaciones laborales, en la organización del sistema financiero, en la estructura de las empresas o en los sistemas para generar innovaciones no es el resultado de una lógica puramente económica o puramente estatista; las diferencias son el resultado de la interacción histórica compleja entre el Estado, la economía y la sociedad civil.

No existe ninguna garantía de que esa interacción conduzca automáticamente de una «variedad del capitalismo» que funcione bien a otra que también lo haga. Las sociedades pueden padecer largos periodos de crisis institucional en los cuales cualquier iniciativa nueva se ve paralizada como consecuencia del bloqueo entre fuerzas sociales competidoras. Y también pueden experimentar con orientaciones de las políticas públicas que en última instancia se abandonan porque no conducen a ningún lado (Polanyi 2001[1944]). Cualquier forma específica de incorporación de la economía en el Estado puede tener consecuencias positivas y negativas. Las formas específicas en las cuales la economía se encuentra incorporada a la sociedad civil, y las conexiones institucionales específicas que se establezcan entre la sociedad civil y el Estado pueden producir resultados tanto disfuncionales como funcionales. Sería también erróneo presentar esa incorporación como algo estático, como algo parecido a una fuerte inercia de la tradición que limitara las opciones disponibles para los individuos. Ciertamente, el concepto pretende destacar precisamente el hecho de que la acción económica individual se encuentra siempre estructurada por ciertas visiones y acuerdos institucionales. Pero estas visiones y acuerdos son dinámicos en las sociedades de mercado. Existen considerables incentivos para la innovación y para la construcción de nuevas instituciones que cambien la forma en que la acción económica se incorpora dentro de la sociedad civil.

Polanyi (2001[1944]) pretendió caracterizar este dinamismo argumentando que las sociedades de mercado se encuentran continuamente preconfiguradas por dos tendencias conflictivas: la primera es la tendencia hacia el *laissez-faire*, a expandir el alcance de los mercados; la segunda es

la tendencia hacia la protección social para limitar el alcance de las fuerzas de mercado. La tendencia hacia el *laissez-faire* exige a menudo la expansión y el cumplimiento obligatorio de los derechos de propiedad de los poseedores de riqueza, mientras que la tendencia opuesta se centra a menudo en asegurar los derechos sociales. Polanyi sugiere que ambas tendencias operan a través de innovaciones institucionales. La *New Poor Law* (ley para los pobres) de Inglaterra en 1834 fue un triunfo del movimiento del *laissez-faire*, que buscó la institucionalización de «un mercado de trabajo libre», eliminando la asistencia en las calles y estableciendo las casas de pobres como las únicas alternativas frente al empleo pagado (Block y Somers 2003). La intuición crítica de Polanyi fue que incluso aquellos que insistían en que todo lo que se requería era dejar a los mercados actuar dependían del poder del Estado y de las estructuras institucionales para conseguir sus fines. Poco tiempo después de la *New Poor Law*, la otra tendencia consiguió que se aprobara la *Factory Acts* (ley de fábricas), que establecía límites a la duración de la jornada laboral y un sistema de inspectores para las fábricas. En resumen, ambas tendencias cambiaron la forma en la que los mercados de trabajo se incorporaban en ese momento dentro de la sociedad civil, y ambas alteraron la interrelación entre sociedad civil y Estado.

El marco de análisis de Polanyi, que se basa en esta doble tendencia, está abierto a una variedad de críticas. Probablemente destaca de manera excesiva la fuerza de la tendencia hacia el *laissez-faire* en algunas de las «variedades del capitalismo» no anglosajonas, y la idea de expandir el alcance del mercado es problemática, porque todos los acuerdos de mercado exigen de ciertas restricciones sobre a quién se le permite hacer negocios y qué puede comprarse y venderse<sup>6</sup>. Sin embargo, la formulación de Polanyi sigue siendo todavía muy útil para transmitir la idea de que existen diferentes dinámicas en acción que pretenden cambiar las formas en que las actividades económicas se incorporan a la sociedad civil.

El principal argumento es que la forma de incorporación cambia a través de las innovaciones institucionales. A veces ocurre en gran parte en el terreno de la sociedad civil, a través de la creación de nuevas asociaciones o instituciones con las cuales se pretende organizar o coordinar la actividad económica (Fligstein 1990). Pero incluso en estos casos, si se quiere que las nuevas formas duren, tienen que estar apoyadas y legitimadas por el Estado. Otras veces, la iniciativa proviene del Estado o de prácticas de cooperación entre actores del Estado y de la sociedad civil (Evans 1995).

<sup>6</sup> La mayoría de iniciativas legislativas eliminan y crean simultáneamente oportunidades de mercado. Por ejemplo, los esquemas de seguro social reducen la participación en el mercado laboral de aquellos que son elegibles para recibir la ayuda pública –lo que Esping-Andersen (1990) ha denominado «descomodificación» del trabajo–, pero simultáneamente crean oportunidades de mercado para aquellos que pueden vender en ese momento más a aquellos que tienen un ingreso asistencial del Estado.

Todas esas innovaciones tienden a reconfigurar la relación entre el Estado y la economía. En lugar de ver el éxito económico como algo enraizado en una configuración concreta entre Estados y mercados, destacamos la importancia de esta capacidad de reconfiguración institucional para explicar por qué algunas sociedades han tenido más éxito que otras a la hora de solucionar sus problemas político-económicos (Evans 1995, 1997b; Sabel 1994).

En resumen, nuestra perspectiva ofrece una forma de escapar al debate familiar y a menudo estéril entre los defensores del «libre mercado», por un lado, y los defensores de fortalecer la regulación efectuada por el gobierno y el suministro de bienes públicos, por el otro. Dirige su atención, en lugar de ello, hacia las cuestiones cualitativas sobre cómo y por qué medios deberían articularse los mercados y los Estados, y qué estructuras y prácticas en la sociedad civil apoyan una sinergia productiva entre los mismos.

### Tres áreas sustantivas

Nuestros tres presupuestos son de obvia relevancia para el caso de las economías en desarrollo y transicionales. Los relatos de los grandes éxitos, incluyendo los extraordinarios avances experimentados por los Estados desarrollistas de Asia del Este, especialmente por Japón, Corea del Sur y Taiwán, no pueden explicarse acudiendo simplemente a la «confianza en el libre mercado» o «la acumulación impulsada por el Estado» (Evans 1995; Wade 1990). El Estado desarrollista debe comprenderse como una innovación institucional cuyo éxito se explica mediante las relaciones intrincadas que conectan el Estado, la economía y la sociedad civil. Sin embargo, en los últimos tiempos los académicos que estudian el desarrollo y las transiciones políticas se han centrado cada vez más en los numerosos casos de fracaso, puesto que en los últimos veinticinco años muchos países han experimentado tasas de crecimiento deprimentes y reducciones importantes en el suministro de bienes públicos esenciales. Pero, de nuevo, ahí las perspectivas más prometedoras para una mejoría giran en torno a las innovaciones institucionales que vinculen a la sociedad civil con la reconstrucción de la gobernanza económica.

Los dilemas contemporáneos de las sociedades industriales avanzadas exigen un tipo de análisis similar. Aquí el argumento parte del Estado de bienestar, del que los liberales defensores del mercado insisten en que, a través de sistemas sobredimensionados para el suministro de bienes públicos, ha originado las tasas de crecimiento más lentas y los índices altos de desempleo experimentados por gran parte de Europa Occidental durante los últimos veinte años en comparación con Estados Unidos. Por otro lado, los defensores del Estado de bienestar han insistido en que la provisión

generosa de bienes públicos ha sido una parte crucial en una variedad del capitalismo, tipo «alemán», que ha producido estándares de vida más altos que los del modelo estadounidense (Albert 1993). En el momento actual, el debate se encuentra en un punto muerto. Por un lado, un volumen creciente de investigaciones empíricas no ha podido demostrar la afirmación de que el desempeño económico europeo haya sido peor a causa de la provisión generosa de bienes públicos realizada por el Estado de bienestar (Huber y Stephens 2001; 2005; Lindert 2004; Swank 2002; Wilensky 2002). Por el otro, es también obvio que algunos de los Estados de bienestar europeos más generosos se han visto obligados a echar marcha atrás, o lo estarán en el futuro, debido a que los actuales niveles de beneficios sociales son simplemente insostenibles (Huber y Stephens 2001). Nuestra perspectiva presta atención principalmente, no a la cuestión cuantitativa acerca de la expansión o la contracción del Estado de bienestar, sino a las innovaciones institucionales que modifican las formas de suministro de bienes públicos a medida que las sociedades luchan por redefinir los fines del Estado de bienestar.

Finalmente, en el nivel global de análisis, la necesidad de innovaciones institucionales es cada vez más obvia, al igual que lo es la importancia de analizar los vínculos novedosos entre Estado, sociedades civiles y economía que determinan las posibilidades para una gobernanza económica global efectiva. Las crisis de las economías de Asia del Este entre 1997 y 1998 permiten intuir la fragilidad de las formas actuales de gobernanza económica supranacional y exponen el potencial de que ocurran fracasos de proporciones catastróficas (Soros 2002; Stiglitz 2002). Es más, pensamos que estos peligros se ven intensificados por una corriente de opinión que abraza una variante contemporánea del «utopismo de mercado»: la creencia en que la autorregulación del mercado global puede ser la base de una economía mundial viable. Evitar un regreso a la «economía de la depresión» (Krugman 1999) depende de la capacidad de los Estados y de la sociedad civil de construir nuevas formas de gobernanza global. Mientras que se podría hablar de la aparición de una sociedad civil global sólo como una tendencia emergente, la bifurcación entre el Foro Económico Mundial y el Foro Social Mundial, que ya está implícita en sus propios nombres, sugiere la diversidad de fuerzas sociales que están atentas a estas cuestiones. Ambas organizaciones, de manera muy distinta, representan los esfuerzos por escapar al utopismo del mercado y construir nuevas formas de gobernanza. Por definición, todos estos esfuerzos para la construcción de regímenes de gobernanza global son esfuerzos de innovación institucional, pero entran directamente en conflicto con la lógica del neoliberalismo global que impone un tipo de «monocultivo institucional» que constriñe severamente las posibilidades de innovación en el interior las sociedades y también en el nivel superior de las relaciones entre sociedades.

## LAS SOCIEDADES EN VÍAS DE DESARROLLO Y TRANSICIONALES

El desarrollo transforma las estructuras políticas, económicas y sociales, creando nuevas bases para la productividad, y permitiendo idealmente que las personas «lleven el tipo de vida que valoran por buenas razones» (Sen 1999)<sup>7</sup>. Definido de esta forma, el «desarrollo» es el problema arquetípico para las teorías del Estado y la economía. Hoy se acepta como canon que el desarrollo se produce esencial y principalmente en torno a las transformaciones institucionales, en lugar de ser sólo crecimiento o acumulación de capital<sup>8</sup>. El análisis pionero de Douglas North (1981) sobre el desarrollo comparado de los primeros países industriales ejemplifica el «giro institucional». En la visión de North de la expansión de los mercados, es fundamental el papel del Estado para el suministro de normas y leyes que definan y protejan los derechos de propiedad. Al destacar la importancia de las normas sociales informales a la hora de promover (o impedir) el desarrollo, también deja claro que los mercados no pueden separarse de la sociedad.

Al igual que North, Polanyi y Gerschenkron son ejemplos de la perspectiva institucional acerca de la dinámica del desarrollo en el contexto europeo. Para Polanyi (2001[1944], 146), «el camino hacia el libre mercado (en Inglaterra) se abrió y se mantuvo abierto gracias al enorme incremento de un intervencionismo continuo, organizado centralmente y controlado». En resumen, la construcción del «libre mercado» fue una innovación institucional que requería la participación activa del Estado. Gerschenkron (1962) profundizó ese argumento, mostrando que las innovaciones institucionales fueron insuficientes para los países «desarrollistas tardíos» como Alemania y Rusia. Al carecer de capitalistas individuales que fueran capaces de asumir los riesgos en el nivel requerido por la tecnología moderna, estos países dependieron del Estado, no sólo para construir los mercados, sino también para que aquél funcionara como banca de inversión y asumiera los riesgos empresariales.

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, incluso las naciones ricas del Norte parecieron reconocer que se requeriría de innovación institucional adicional si se quería expandir el desarrollo al Sur. El desarrollo se convirtió en un proyecto ideológicamente explícito<sup>9</sup> debido a que las naciones de Asia, África y Latinoamérica enfrentaban obstáculos importantes. La distancia competitiva entre sus economías y las del Norte

<sup>7</sup> Esta sección se basa profusamente en Evans (2001).

<sup>8</sup> Cfr. Rodrik et al. (2002); Evans (2002).

<sup>9</sup> Véase McMichael (2000).

industrializado era mayor que la que enfrentaron los últimos países europeos en incorporarse a la industrialización. Sus elites locales políticamente dominantes estaban ligadas a estructuras agrarias que preservaban el privilegio, sacrificando la productividad, y no existía ninguna razón por la cual pudiera esperarse que emergieran elites empresariales «de manera natural».

Si el sector manufacturero debía ocupar un lugar junto a la agricultura, los fabricantes locales necesitaban inversiones públicas en producción de energía y transporte, y protección frente a las importaciones de los países ricos. Los inversores privados se enfrentaban también a un problema de acción colectiva. La inversión en fabricación tenía más sentido si otros empresarios locales realizaban inversiones complementarias que proporcionarían los recursos necesarios. Si no ocurría así, las inversiones parecían quijotescas. Albert Hirschman (1958) proporcionó una visión elegante del tipo de innovación institucional que podía alterar las percepciones sociales prevalecientes de las oportunidades económicas. Para Hirschman (p. 35), el problema esencial era despertar el espíritu empresarial, entendido simplemente como «la percepción de las oportunidades de inversión y su transformación en inversiones reales». El Estado debería ayudar a estimular a los capitalistas privados para que asumieran su papel, y para ello, además de suministrar infraestructuras, debería asegurar a los empresarios individuales que sus iniciativas constituirían parte de un conjunto más general de decisiones de inversión que se reforzaban mutuamente.

Durante los años cincuenta y sesenta, las estrategias institucionales «hirschmanianas» funcionaron para países del Tercer Mundo tan diferentes como India y Brasil, al estimular la aparición de elites industriales locales y producir tasas impresionantes de crecimiento económico. Sin embargo, hacia finales de los años setenta, las estrategias para el desarrollo en África, Latinoamérica y Asia del Sur estaban fallando. A pesar de una industrialización impresionante (Arrighi, Silver y Brewer 2003), las importaciones crecían más rápido que las exportaciones, creando problemas en la balanza de pagos. Al mismo tiempo, los gastos del Estado sobrepasaban sus ingresos, creándose problemas fiscales y produciéndose una deuda externa gigantesca. La transformación industrial era claramente insuficiente para proporcionar a la mayoría de los ciudadanos del Sur la posibilidad plena de «llevar la vida que valoraban por buenas razones».

Una de las razones por las cuales el «proyecto desarrollista» de los años cincuenta y sesenta fracasó y no proporcionó aquello que prometía fue que su éxito requería de políticos y legisladores estatales capaces y benévolo, que pudieran separar los fines colectivos de los intereses particulares de los actores privados de las elites. Una vez que los proyectos para el desarrollo comenzaron a fracasar, esa premisa se cuestionó rápidamente. Los lazos que ataban a los actores estatales con las elites locales y con la sociedad civil parecían ser una forma perversa de incorporación de la economía a la sociedad civil, «contraria al mercado», en lugar de un medio para gene-

rar un mayor espíritu empresarial. Las políticas estatales que protegían a los empresarios locales de la competencia extranjera llevaron a los industriales a concentrarse en la búsqueda improductiva de favores políticos, en lugar de en la competitividad (Krueger 1974). Al mismo tiempo, el proyecto del desarrollo se veía como un instrumento para convertir en víctimas a todos aquellos que carecían de conexiones fuertes con el Estado y, especialmente y por desgracia, al campesinado (Bates 1981). En su versión más exagerada, los Estados predatorios, como el Zaire de Mobutu, eran agregaciones de elites autointeressadas que se quedaban con el excedente de la producción de la sociedad en su propio beneficio, en lugar de proporcionar los bienes colectivos necesarios para el crecimiento o la protección social.

Hay que reconocerle bastante méritos a esta crítica, pero la conclusión simplista en relación con las políticas públicas que arrojan algunos de esos juicios, es decir, que la solución era el retorno al *laissez-faire*, estaba claramente equivocada. En el momento en el que la primera generación de «proyectos desarrollistas» estaba comenzando a mostrar signos de agotamiento, un nuevo modelo de innovación institucional, que se alejaba igualmente de la noción utópica de mercados independientes de la sociedad, estaba surgiendo en otros lugares. Siguiendo los pasos de Japón, otros países asiáticos, como Corea, Taiwán y Singapur, estaban alterando llamativamente su posición en la jerarquía económica mundial, desafiando la supremacía industrial del Norte con tasas de crecimiento seis veces superiores a las de la Revolución Industrial. Aun más impresionante era que el nuevo modelo iba más allá de la acumulación. Las inversiones públicas impulsaron crecimientos rápidos de los niveles de educación y mejoras en la salud pública.

Este nuevo conjunto de «Estados desarrollistas» también comportó estrechas conexiones entre la economía, el Estado y ciertos sectores de la sociedad civil, pero, al igual que antes, el éxito requirió de la innovación institucional. Aunque estas innovaciones dependían incuestionablemente de una confluencia única de características estructurales sociales y culturales de carácter local, insertadas en un contexto geopolítico concreto, podían también extraerse características analíticas de relevancia más general. A partir del análisis de Japón realizado por Johnson (1982), se generó un sorprendente grado de consenso dentro de una numerosísima obra académica acerca de qué es lo que hizo que el modelo funcionara. Entre esos trabajos, algunos estaban inspirados por la economía política orientada institucionalmente<sup>10</sup>, otros por la economía del desarrollo dominante<sup>11</sup> y aun otros por la idea de la comunidad política internacional<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, Akyüz (1999); Amsden (1989); Chang (1994); Wade (1990).

<sup>11</sup> Véase Meier y Rauch (2000, capítulo 9).

<sup>12</sup> Véase World Bank (1997).

Los «países milagro de Asia del Este» se relacionaron intensamente con los mercados globales y conectaron a su vez el Estado y la sociedad civil mediante la «autonomía incorporada»\*, la capacidad paradójica de mantener la autonomía en relación con las elites privadas y desarrollar simultáneamente vínculos cercanos con ellas (Evans 1995). Como en el anterior proyecto desarrollista, la inversión del Estado en infraestructura moderna esencial se combinó con subsidios y una protección selectiva contra la competencia externa. La gran diferencia, como destaca Amsden (1989), era la capacidad del Estado de hacer que su apoyo dependiera de que las elites locales generaran una capacidad industrial que fuera internacionalmente competitiva.

La posibilidad del Estado de estar conectado a las elites económicas privadas, conservando al mismo tiempo su independencia respecto a ellas, dependía a su vez de la presencia de burocracias estatales coherentes y capaces, cimentadas en la contratación meritocrática, y con carreras administrativas que ofrecían remuneraciones a largo plazo comparables a las disponibles en el sector privado. Estas características básicas del Estado predicen un crecimiento económico más rápido no sólo en Asia del Este, sino en un conjunto grande de países en vías de desarrollo (Evans y Rauch 1999).

Nada de lo anterior permite afirmar que Asia del Este hubiera descubierto una fórmula que asegurase una relación dinámica y productiva entre economía, Estado y sociedad civil. Como revelaron las crisis financieras de 1997 y 1998, estos Estados desarrollistas no se podían permitir dormirse en los laureles más de lo que lo hicieron sus predecesores. Ciertamente, todavía persisten los beneficios de las innovaciones institucionales que podían encontrarse en el modelo de la «autonomía incorporada». Corea, Singapur y Taiwán continúan teniendo un crecimiento superior a la media en relación con casi todos los países del Sur Global (o, para el caso, también en relación con los países del Norte). Estos casos de Asia del Este nos ofrecen una lección doble. Por un lado, nos muestran la magnitud de los beneficios que pueden derivarse de encontrar formas más efectivas de conectar el Estado, la economía y la sociedad civil. Al mismo tiempo, dejan claro que, a menos que se reinvente periódicamente esa relación triangular, incluso el desempeño más exitoso en términos de desarrollo se deteriorará con el pasar del tiempo. El desafío para los analistas es intentar identificar el siguiente grupo de innovaciones, como las que aparecen, por ejemplo, en el trabajo de O'Riain (2004) sobre el «Estado desarrollista organizado mediante redes».

---

\* Véase nota del traductor en p. 250.

## Los casos «transicionales»

Si prestamos ahora atención a los países transicionales, se podría esperar un conjunto muy diferente de hallazgos y conclusiones. Mientras que el aislamiento relativo de los mercados globales era una de las características definitorias esenciales en los países organizados a través del socialismo de Estado, que hoy llamamos «transicionales», los Estados y las estructuras sociales del Sur Global son el producto de siglos de integración en la economía capitalista mundial. El grado en el cual la experiencia de los países transicionales refuerza las conclusiones extraídas de los casos de los países en vías de desarrollo es, por tanto, asombroso.

Rusia, uno de los dos casos «transicionales» más importantes, demuestra las carencias que se generan cuando se intenta implantar la economía de mercado sin pensar cuidadosamente acerca de cómo se conectará con las estructuras sociales y con otros Estados. Aterrorizados por la idea de que el Estado soviético constituido sobre la base del partido único pudiera sobrevivir, los «reformistas» rusos y sus patrones occidentales intentaron imponer los formalismos de las reglas de mercado occidentales tan rápido y profundamente como fuera posible. Los resultados no sólo fueron lamentables desde el punto de vista de la preservación de la protección social, sino que también fracasaron en producir las transformaciones económicas que mejoraran la productividad y tuvieron, en cambio, efectos perversos a la hora de conseguir normas jurídicas y un orden social efectivos<sup>13</sup>.

China y Vietnam nos proporcionan casos contrastantes, que sugieren que la construcción de híbridos institucionales innovadores a partir de estructuras sociales locales permite una transición más efectiva. La mayor participación en los mercados globales y los cambios internos hacia economías de mercado se han combinado con la precaución en la apertura de los mercados de capital, la preservación obstinada de las estructuras estatales previas y los esfuerzos por evitar la erosión total de la sociedad civil socialista. El resultado es una relación triangular híbrida característica, que ha producido tasas de crecimiento veloces (tras algún tiempo de espera en el caso de Vietnam).

China y Vietnam muestran que las disciplinas y los incentivos de mercado pueden ser una fuente de nuevo dinamismo en sistemas que habían estado dominados por una organización estatal totalitaria. Sin embargo, es esencial ver que la vieja estructura estatal continuó proporcionando la suficiente disciplina sobre los actores de mercado como para prevenir la emergencia del capitalismo predatorio, al estilo mafioso, como ocurrió en Rusia. Nee (2000, 64) destaca la «actuación crucial del Estado para establecer una economía de mercado» en el caso chino. De hecho, se podría argumentar

<sup>13</sup> Cfr. King (2002); King y Szelényi (2005)

que estos dos éxitos asiáticos transicionales no son sino una variación del éxito anterior del capitalismo de los «Tigres asiáticos», que también fueron ejemplos de cómo yuxtaponer a estructuras estatales anteriormente totalitarias una participación mayor en los mercados internacionales, preservando simultáneamente con firmeza la participación del Estado<sup>14</sup>.

La comparación de los dos países más grandes del mundo, China e India, subraya el grado en el cual los países en vías de desarrollo y transicionales permiten extraer lecciones comunes. En ambos casos, organizaciones estatales relativamente fuertes y grandes (aunque no ágiles) han permitido la adaptación parcial al liberalismo global de mercado y mejorado su desempeño económico como resultado de ello. Al mismo tiempo, estos países han escapado, al menos hasta ahora, al destino de los «partidarios fanáticos» del mercado, como Argentina entre los países en vías de desarrollo y Rusia entre los transicionales.

China y la India no son ciertamente modelos que puedan copiarse fácilmente o que carezcan de defectos. El éxito del nuevo romance de China con los mercados ha dependido en parte del hecho de haber heredado las ventajas de una distribución del ingreso muy igualitaria y de un suministro excepcional de bienes colectivos considerando su nivel de ingreso. Por cuánto tiempo persistirán los frutos de esta herencia no es claro. Las desigualdades crecientes entre las áreas rurales y urbanas, y entre la costa del sudeste y el interior del país no pueden sino generar tensiones sociales graves. Si se combina con la legitimidad decreciente del partido gobernante, y la confusión normativa introducida al intentar mantener el «leninismo capitalista», no puede asumirse la sostenibilidad de la trayectoria actual de China. El caso de la India es parecido. Antes de que ocurriera el movimiento actual hacia el liberalismo de mercado, el caparazón pesado y confuso, aunque sorprendentemente efectivo, de la democracia secular de la India consiguió mantener la estabilidad política durante medio siglo. Las ansiedades, incertidumbres y desigualdades mayores que son inherentes a las arriesgadas relaciones contemporáneas entre Estado y economía, menos protectoras, pueden suponer una amenaza para el sistema político indio semejante a la de las disparidades sociales crecientes en China. Los llamativos casos recientes de violencia comunitaria y el mayor tono sectario del debate político en la India insinúan que se requerirá una reinvencción más profunda de su programa político en el futuro.

---

<sup>14</sup> El contraste entre las agonías de Rusia y los relatos de éxito en las transiciones de Hungría, Polonia y la República Checa refuerza la hipótesis de que el hibridismo construido localmente produce mejores resultados que el monocultivo institucional. Cfr. Stark y Bruszt (1998).

## La política de la innovación institucional

Si el éxito en el desarrollo exige la reinención continua de la relación triangular que conecta el Estado, la economía y la sociedad civil, estamos entonces frente a un problema institucional y político al mismo tiempo. A pesar del hecho de que la democracia es uno de los pilares centrales de la ideología global contemporánea, los modelos actuales de gobernanza económica en el Sur Global no son proclives a construir conexiones más efectivas entre la sociedad civil y el Estado. El modelo político que se sigue globalmente combina la suposición de que los mercados globales son la mejor fuente de disciplina política para los Estados manirroto, con otra suposición, extrañamente «estatalista», de que las instituciones para la gobernanza global externas, «parecidas al Estado», arraigadas en las sociedades y las estructuras de poder del Norte industrial, serán los agentes más efectivos de cambio institucional en los países del Sur.

Los resultados han sido esfuerzos por imponer versiones «de molde» de las instituciones de los países avanzados. El «monocultivo institucional» (Evans 2002) ignora la lógica básica de la incorporación de la economía en la sociedad. Produce «lunas de miel» ocasionales, durante las cuales el entusiasmo de los inversores de los países ricos genera una entrada breve de flujos financieros, pero hay poca evidencia de que eso funcione como estrategia para el crecimiento, por no decir nada de como estrategia para el desarrollo. De nuevo, Argentina nos ofrece un caso especialmente llamativo. Ni la disciplina económica impuesta por una apertura completa a la competencia de bienes e inversores extranjeros, ni el «compromiso creíble» del Estado con el mantenimiento del valor de la moneda, bastaron para convencer a las elites privadas locales y globales de que hicieran las inversiones necesarias para expandir las actividades productivas locales.

¿Cuál es la alternativa? Puesto que ya hemos visto que el Estado desarrollista es una herramienta política cada vez menos eficiente, ¿existe alguna posibilidad de que la sociedad civil pueda compensar la capacidad disciplinaria inadecuada que muestran los mercados y los Estados? Más específicamente, ¿es utópico pensar en alguna clase de «disciplina democrática», de abajo hacia arriba? A pesar de la hegemonía retórica de la democracia electoral, el Estado de las instituciones democráticas a nivel nacional es descorazonador. Puesto que la autonomía política está limitada, el éxito electoral no garantiza ningún éxito en la formulación de nuevas políticas públicas que reconfiguren la relación triangular entre el Estado, la economía y la sociedad civil. El resultado natural es el desencanto popular creciente con el proceso electoral. De hecho, los liberales partidarios del mercado sospechan que la política democrática conduce a una manipulación populista que distrae recursos no productivos hacia los gastos del Estado de bienestar o hacia la corrupción sin más. Sin embargo, si partimos del presupuesto de que la participación de la sociedad civil es esencial

para el funcionamiento efectivo del Estado y para el éxito en el desarrollo<sup>15</sup>, entonces el carácter anémico de la democracia contemporánea es un problema real.

A pesar de todo lo anterior, existen algunos experimentos prometedores en el nivel local. Al menos dos casos muy diferentes, el del Estado de Kerala en la India y el de la ciudad de Porto Alegre en Brasil\*, han atraído la atención hacia el establecimiento de instituciones democráticas deliberativas. Estas instituciones, a su vez, han funcionado efectivamente para disciplinar a las elites estatales, reducir la corrupción e incrementar la eficacia en el suministro de servicios públicos<sup>16</sup>. Infortunadamente, no existen pruebas de que estas innovaciones puedan extenderse con análogos efectos a las elites privadas, y no es claro cómo podrían «superar el nivel local» para proporcionar soluciones más generales al problema de la «disciplina». No obstante, siguen siendo ejemplos esperanzadores en un panorama en el cual parece haberse atrofiado la imaginación institucional. Sería irónico, de hecho, si en la era de la globalización lo local terminara siendo el lugar por excelencia de la necesitada innovación institucional.

En conjunto, los casos de los países en vías de desarrollo y transicionales subrayan la hipótesis de que tomarse en serio la incorporación de la economía en la sociedad significa rechazar las fórmulas simples «altamente modernistas» de la organización de los Estados y los mercados (Scott 1998). Los resultados deprimentes de la ola actual de monocultivo institucional sugieren que las imposiciones formulistas de instituciones al Sur Global es probable que socaven los niveles ya precarios de protección social, sin producir ninguna aceleración compensatoria en las tasas de crecimiento. Los primeros «Estados desarrollistas» que aparecieron después de la Segunda Guerra Mundial funcionaron durante un tiempo. Los Estados desarrollistas de Asia del Este funcionaron mejor y por más tiempo. El extraño capitalismo híbrido de China y Vietnam también ha producido resultados impresionantes. Ninguna de estas formas institucionales es una solución permanente. Deben verse todas ellas como plataformas temporales sobre las cuales construir el siguiente conjunto de innovaciones.

Esta visión de la innovación institucional hace surgir una pregunta obvia: ¿se aplica sólo al Sur Global y a los países transicionales, o es un marco general? Defendemos que se aplica igualmente bien al Norte industrial avanzado, aunque los fines se definen menos en términos de «desarrollo» y más en términos de preservar y expandir la calidad de vida asociada con el «Estado de bienestar».

---

<sup>15</sup> Cfr. Migdal, Kohli y Shue (1994); Evans (1997b).

\* Véase el capítulo

<sup>16</sup> Véanse Heller (2001); Fung y Wright (2003); Baiocchi (2003).

## EL ESTADO DE BIENESTAR

En las sociedades desarrolladas, los debates en torno al Estado de bienestar utilizan argumentos acerca de la estrategia óptima para el desarrollo que transcurren muy cercanos y en paralelo a los que presentamos para las sociedades en vías de desarrollo y transicionales. Por un lado, los liberales partidarios del mercado insisten en que el suministro estatal de bienestar interfiere con el funcionamiento efectivo de los mercados (McKenzie y Lee 1991; Friedman 1999). Por el otro, los defensores del desarrollo producido por el Estado de bienestar generalmente se concentran en los resultados políticos y sociales negativos que se producen cuando las sociedades dependen únicamente de los procesos de mercado para asignar el ingreso (Kuttner 1996; Piven y Cloward 1997). Sin embargo, durante más de un siglo de este debate, tanto los críticos como los defensores del Estado de bienestar han compartido la premisa subyacente de que los Estados y los mercados son esferas analíticamente separadas, cada una de las cuales con su propia lógica autónoma. En los años setenta, este dualismo compartido produjo un cierto nivel de convergencia en los argumentos entre los liberales partidarios del mercado y los defensores del Estado de bienestar situados en la izquierda política. Los teóricos del mercado argumentaban que «el exceso de democracia» había llevado a los políticos a expandir el gasto del Estado de bienestar más allá de los niveles sostenibles, y que se requerían recortes importantes para restaurar la salud de la economía (Bacon y Eltis 1976; OECD 1977). Los analistas de la izquierda argumentaban que las lógicas enfrentadas de legitimación y acumulación son las que habían producido una expansión insostenible en la provisión de bienes públicos, que necesitaba, o un recorte severo, o una ruptura definitiva con la lógica del capitalismo (Habermas 1975; O'Connor 1973).

Pero estas aseveraciones demostraron ser predicciones tremendamente inexactas. Las naciones de Europa occidental habían gastado mucho más que Estados Unidos en mantener el Estado de bienestar, y hay pocas señales de que se esté acortando esa distancia en el gasto (Huber y Stephens 2001). Durante un tiempo, fue posible argumentar para los analistas que los europeos estaban usando una variedad de medidas proteccionistas para aislar sus economías de las consecuencias negativas para la eficiencia económica que producía el gasto del Estado de bienestar. Pero durante los años ochenta y noventa, los procesos de «globalización» erosionaron algunas de las medidas proteccionistas esenciales en Europa. En teoría, a medida que los inversores europeos se vieran libres de los controles que restringían su capacidad para enviar capitales al extranjero y se redujeran las barreras comerciales, aquellas naciones con compromisos con el Estado de bienestar grandes y costosos comenzarían a pagar un precio más visible por sus elecciones ineficientes. Al enfrentarse a oleadas de bienes

importados de economías más dinámicas y a salidas constantes de capital inversor en búsqueda de tasas de retorno más elevadas, estas sociedades se verían obligadas a reducir el gasto en el Estado de bienestar para incrementar la eficiencia económica<sup>17</sup>. Sin embargo, una serie de estudios ha encontrado que las grandes diferencias en gasto en el Estado de bienestar entre Estados Unidos y Europa occidental persistieron durante la segunda mitad de los años noventa (Huber y Stephens 2001; Wilensky 2002). Un estudio diseñado para comprobar el impacto específico de la globalización concluye que «el análisis precedente ofrece pocas pruebas que demuestren la creencia convencional de que una mayor movilidad del capital se encuentra sistemáticamente relacionada con recortes, retiradas y estructuración neoliberal del Estado de bienestar contemporáneo» (Swank 2002, 117). Es más, existe poco apoyo para la afirmación de que la generosidad del Estado de bienestar deprime las tasas de crecimiento económico (Lindert 2004).

Los resultados de estas investigaciones destacan la necesidad de un análisis del gasto en el Estado de bienestar que comience, no a partir de la dualidad entre Estado y economía, sino del reconocimiento de que el Estado y la economía son recíprocamente constitutivos. Desde esa perspectiva, el gasto del Estado de bienestar no se estudia simplemente como un costo que se impone sobre la economía, sino como un insumo vital para los procesos económicos centrales (Block 1987a). Obras académicas recientes sobre «variedades del capitalismo» han comenzado a desarrollar ese argumento. Alemania y Suecia son ejemplos de sociedades que han concentrado sus industrias manufactureras en la producción de calidad diversificada (PCD), es decir, en productos complejos que requieren altos niveles de capacidad y de compromiso de los trabajadores. Como consecuencia, altos niveles de gasto del Estado de bienestar en pensiones, desempleo y programas de formación y reeducación son un ingrediente crítico de la cooperación necesaria entre los gestores de las empresas y los trabajadores para la PCD (Estévez-Abe, Iversen y Soskice 2001; Hall y Soskice 2001a; Soskice 1999; Streeck 1992, 1997). Estos casos contrastan fuertemente con los Estados de bienestar menos generosos, como el Reino Unido y Estados Unidos, en los cuales la PCD es mucho menos relevante para el sector económico. Pero incluso en estos Estados menos generosos, el suministro de bienes públicos tiene una importancia crítica para el funcionamiento efectivo de la economía. Por ejemplo, los esquemas de pensiones de vejez pueden entenderse como una forma de inversión productiva porque la reducción de la inseguridad económica para los ancianos tiene consecuencias positivas para los trabajadores en edad laboral óptima. Reduce

<sup>17</sup> Scharpf (1991) fue un pionero al anticipar las tensiones que introduciría la globalización en los Estados de bienestar europeos.

simultáneamente la carga económica de cuidar a los padres que envejecen y les proporciona a los trabajadores un sentido palpable de seguridad acerca de su propio futuro. Ambos efectos ayudan probablemente a mantener niveles de cooperación más altos entre los empresarios y los administradores de las empresas (Block 1990, 82-85).

Pero si los Estados de bienestar proporcionan insumos económicos primordiales, entonces la discusión acerca del Estado de bienestar no debería restringirse, como a menudo se ha hecho, a las sociedades desarrolladas más ricas. Deberíamos esperar encontrar fuertes presiones para conseguir expandir el suministro de bienes públicos en las sociedades en vías de desarrollo, como de hecho ocurre. En los últimos tiempos, países industrializados como Taiwán y Corea del Sur han ido expandiendo sus Estados de bienestar, aunque no siempre siguiendo los modelos europeos o estadounidenses (Aspalter 2001; Tang 2000). Y existe una discusión cada vez mayor acerca de cómo las naciones más pobres en vías de desarrollo pueden hacer más por estabilizar el ingreso entre los grupos más pobres de su población, a medida que se ha hecho evidente que esta inestabilidad en el ingreso es un obstáculo para el desarrollo (Lustig 2001). La ironía es que las políticas de «estabilización» impuestas a los países en vías de desarrollo por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son responsables de algunos de los mayores impactos negativos en el ingreso experimentados por las unidades familiares en el mundo en desarrollo (Lustig 2001). Como explicaremos luego, ésta es otra de las razones importantes por las cuales las estructuras actuales de gobernanza global son hoy objeto de fiera oposición.

### **Una explicación del desarrollo en el Estado de bienestar**

Para ir más allá del análisis dualista del Estado de bienestar se requiere también pensar en las condiciones en las cuales se desarrollaron dichos Estados. A menudo los críticos y los defensores del Estado de bienestar invocan una explicación basada en el poder de clase, en la cual la oferta de bienes del Estado de bienestar se ve como una victoria del movimiento obrero, bien directamente a través de los partidos socialdemócratas, bien indirectamente a través de los partidos políticos que luchan por contener la influencia de los movimientos obreros (Korpi 1983). Sería equivocado contar esta historia sin reconocer la importancia fundamental de los movimientos obreros (Hicks 1999), pero el trabajo académico más reciente ha hecho mucho más compleja esa historia. Uno de los factores de complejidad es reconocer que mientras la iniciativa favorable al Estado de bienestar ha provenido tradicionalmente de los movimientos o líderes obreros, los intereses de las empresas, han tenido directa e indirectamente, a menudo papeles muy activos en conformar las formas institucionales concretas en que se manifiesta el Estado de bienestar (Mares 2001; Swenson 1997, 2002).

Otro factor de complejidad es el reconocimiento de los procesos constantes de ajuste y adaptación a través de los cuales administraciones estatales sucesivas, guiadas por criterios políticos, modifican el diseño y la organización de los programas concretos del Estado de bienestar. A menudo ello ocurre mediante la alternancia de partidos políticos. Cuando el partido que ha estado en la oposición llega al poder, puede rechazar algunos elementos de las iniciativas del Estado de bienestar del partido que gobernaba antes y retener otros, produciéndose a lo largo del tiempo una especie de mecanismo de selección evolutivo (Glyn 2001; Pierson 1996).

Ambos factores de complejidad son consistentes con situar a la sociedad civil en el centro del análisis de los Estados de bienestar. No es un único grupo, como el representado por el trabajo, sino la disposición de los diferentes grupos dentro de la sociedad civil, entre los que están los trabajadores, los empresarios y otros grupos de interés, el que ha producido las distintas distribuciones para la provisión de bienes públicos en los diferentes países. Pero es también en la esfera pública donde las sociedades se pronuncian abiertamente acerca de cuáles son los programas del Estado de bienestar que están funcionando, cuáles requieren ser rediseñados o rechazados y cuáles son las mejores formas de financiar los bienes suministrados por el mismo. Probablemente es a través de esos debates en la esfera pública, por ejemplo, que la mayoría de las sociedades europeas han optado por financiar los costosos Estados de bienestar de tal manera que no impongan una fuerte carga fiscal en los intereses del mundo de los negocios. Pero ha sido también mediante un proceso de consulta continuo entre organizaciones importantes de empresas y trabajadores que los grupos empresariales han terminado comprendiendo algunas de las consecuencias productivas de los programas del Estado de bienestar. Por tanto, es en la sociedad civil concreta que los diversos grupos terminan percibiendo sus propios intereses particulares. Las consecuencias pueden ser una intensa polarización en relación con el gasto realizado por el Estado de bienestar, pero también compromisos de clase efectivos y duraderos.

Las instituciones del Estado de bienestar son también un caso paradigmático del proceso dinámico por el cual los límites entre sociedad civil y Estado se están renegociando constantemente. Por ejemplo, un tipo común de seguro de desempleo, como es el sistema Ghent, que da la responsabilidad de administrar los fondos a los sindicatos obreros, ha sido un elemento importante para conseguir altos índices de densidad sindical en algunos países (Swenson 2002). En términos más generales, los programas específicos del Estado de bienestar ayudan a menudo a construir bases políticas que se constituyen luego en las principales defensoras de esos mismos programas en las contiendas electorales. Además, los programas del Estado de bienestar, desde las primeras iniciativas de salud pública que

aparecieron en Europa Occidental, pueden verse como parte del proceso por el cual los Estados buscan influenciar y controlar el comportamiento de los ciudadanos (Foucault 1977; Scott 1998). Más recientemente, los teóricos del «nuevo paternalismo» han reciclado un tema muy viejo: lo deseable es que los Estados estructuren la ayuda pública de manera que aleje a sus receptores de viejos hábitos como la promiscuidad sexual y la falta de disciplina de trabajo (Mead 1986; Block y Somers 2003). En resumen, prácticamente todos los nuevos programas del Estado de bienestar producen nuevas conexiones institucionales entre el Estado y la sociedad civil.

El reconocimiento de las funciones económicas del gasto en el Estado de bienestar, y el arraigo de los regímenes asistenciales dentro de las sociedades civiles hace altamente improbable que Europa Occidental vire hacia el modelo estadounidense de gasto mucho más limitado en el Estado de bienestar. Sin embargo, sería también un error ignorar los indicadores relevantes que muestran la tensión en el interior de aquellos Estados. Algunas de esas tensiones se han abordado ya mediante esfuerzos de retirada paulatinos del Estado de bienestar, diseñados para contener los costes de los programas, especialmente los de pensiones. En otros países, especialmente en Alemania, las tensiones sobre el sistema de pensiones son realmente serias, y se necesitarán grandes reformas para que el sistema de pueda llegar a ser sostenible (Hinrichs 2001; Huber y Stephens 2005). Pero más allá de estas presiones económicas inmediatas, hay problemas más profundos. Los Estados de bienestar europeos se consolidaron en los años cuarenta, cincuenta y sesenta, cuando la clase industrial trabajadora todavía estaba creciendo y las mujeres casadas trabajaban principalmente en las tareas del hogar. Cuando esas tendencias se invirtieron en las décadas siguientes, se incrementaron las tensiones entre las formas existentes del Estado de bienestar y las necesidades sociales (Block 1990; Esping-Andersen 1999). Tres de estas tensiones son especialmente importantes.

Primero, el Estado de bienestar «industrial» se inició a partir de una homogeneización básica de la vida social; los programas se basaban en la idea de que las personas pasaban a lo largo de su vida por patrones básicamente similares. Los cambios posindustriales, sin embargo, tienden a producir una pluralización de la vida social (Offe 1996), con desigualdades mayores en las carreras laborales y patrones cada vez más complejos de vida familiar. Segundo, la reducción de los trabajos industriales, combinada con los obstáculos al crecimiento en el sector de servicios, ha llevado a tasas de desempleo sustancialmente más elevadas en gran parte de Europa, y al crecimiento del empleo marginal y temporal. Ello ha creado nuevos peligros de que aparezca una población marginada, a menudo joven, que está en riesgo de ser socialmente excluida (Esping-Andersen 1999; Rosanvallon 2000). En tercer lugar, incluso algunos de los Estados de bienestar más avanzados fueron lentos cuando tuvieron que desarrollar la va-

riedad de servicios y ayudas que se requerían para apoyar la incorporación de las mujeres al trabajo asalariado. Esping-Andersen (1999) ha defendido que esta omisión ha sido uno de los factores en el descenso de las tasas europeas de nacimientos, que en últimas terminará poniendo más presión sobre la financiación del Estado de bienestar<sup>18</sup>.

Estos cambios también han debilitado algunos de los apoyos normativos establecidos para el Estado de bienestar. La mayor variedad de trayectorias laborales y formas de vida familiar ha resquebrajado el atractivo de los programas universales que proporcionan un único grupo de beneficios a todos los receptores. Mientras que algunos ven estas tensiones como indicadores de la muerte incipiente del Estado de bienestar europeo, también pueden verse como retos que producirán una renovación de sus políticas públicas.

### Las posibilidades de innovación institucional

Mientras que en estas páginas nuestro argumento tiene necesariamente que ser provisional y especulativo, queremos sugerir que los últimos años del siglo XX y los primeros años del siglo XXI podrían llegar a reconocerse como el comienzo de una nueva época importante en la historia del Estado de bienestar<sup>19</sup>. Pueden verse indicios de ella en la aparición de nuevas bases normativas para el gasto en el Estado de bienestar, la aparición de nuevas políticas públicas y los procesos de innovación institucional. Ciertamente, estamos en medio de la batalla. Algunas de las innovaciones y de las nuevas ideas han sido acogidas tanto por los liberales partidarios del mercado, que son hostiles al Estado de bienestar, como por los teóricos y políticos que favorecen una u otra forma de «tercera vía» entre el liberalismo favorable al mercado y la democracia social (Giddens 1994; 2000). Por ello, la situación continúa siendo fluida y estas innovaciones podrían estar prediciendo indistintamente una renovación del Estado de bienestar o una crisis más profunda del mismo.

Una de las nuevas justificaciones normativas es el énfasis en la «inclusión social». El concepto concentra la atención en aquellos individuos y unidades familiares cuya falta de acceso a los recursos esenciales hace difícil que funcionen como miembros plenos de la sociedad. Puesto que una sociedad justa debe perseguir políticas públicas que faciliten la inclusión social, cómo distribuir los recursos para minimizar la exclusión social se convierte en la cuestión esencial de la política pública. Esta retórica se ha

<sup>18</sup> Las tensiones proceden de cohortes que se incorporan a la fuerza laboral y que son más pequeñas que las que se necesitan para financiar el retiro de cohortes más grandes. Estas tensiones podrían compensarse gracias a tasas más altas de inmigración, pero la inmigración creciente crea otras tensiones políticas.

<sup>19</sup> Para un argumento opuesto favorable a la existencia de una nueva época, véase Rosanvallon (2000).

abierto camino hasta en Estados Unidos. George W. Bush, en su campaña presidencial del 2000, hizo un uso generoso del lema del Children's Defense Fund (una organización benéfica cuyo propósito es defender condiciones iguales de salud, cuidado y educación durante la infancia), «No Child Behind» (No dejemos atrás ningún niño), para transmitir su mensaje de «conservadurismo caritativo»<sup>20</sup>.

Otra nueva justificación normativa ha surgido a partir de las preocupaciones feministas en torno a la «ética del cuidado» (Tronto 1993). El argumento es que la calidad del cuidado de las poblaciones dependientes, como los niños, los ancianos y los enfermos, es un indicador social fundamental. Con la reducción progresiva del rol tradicional de ama de casa de las mujeres, las sociedades experimentan un creciente «déficit en el cuidado» (Hochschild 1997). Puesto que ni el mercado ni las burocracias son mecanismos fiables que proporcionen realmente un cuidado de calidad para los ciudadanos, se requieren nuevas estructuras que reduzcan este déficit (Jenson y Sineau 2001; Meyer 2000).

Estas argumentaciones normativas se están discutiendo mucho y han generado nuevas iniciativas políticas que podrían prefigurar la renovación del Estado de bienestar. En el tema de la exclusión social, Francia ha transformado su sistema de subsidios familiares, que tenía sus orígenes en las doctrinas de derecha y católicas. Parte de los recursos económicos antiguamente destinados a los subsidios infantiles se usa ahora para financiar un programa de ingresos mínimos garantizados que busca combatir la exclusión social entre la juventud desempleada (Levy 1999), lo que hace parte de una tendencia más general hacia la sustitución de los mecanismos tradicionales por beneficios ligados al nivel de renta que pongan mucha menos tensión en los presupuestos de los gobiernos de lo que lo hacen los beneficios universales. Los partidarios de los programas ligados al nivel de renta argumentan que pueden redistribuir el ingreso sin producir el estigma o la degradación que históricamente se asociaban con los programas de ayuda ligados a los ingresos. Esta lógica de los beneficios ligados al nivel de renta se desarrolla más profundamente en los programas asistenciales que se integran dentro los sistemas tributarios, como el *Earned Income Tax Credit* (devolución de impuestos en función del nivel de renta) en Estados Unidos o el *Canadian Old Age Security and Child Tax Benefits* (beneficios fiscales para la vejez y la infancia) (Myles y Pierson 1997). Estas políticas son variaciones del impuesto de renta negativo, en las que los receptores que están por debajo de un cierto nivel de renta reciben una transferencia del Gobierno, es decir, una devolución de impuestos.

---

<sup>20</sup> Como sugiere el ejemplo estadounidense, una mayor discusión acerca de la inclusión social no significa que en la práctica se mejoren de manera efectiva los problemas de exclusión social.

Algunos analistas han seguido esta idea hasta su conclusión lógica, y han defendido que el futuro del Estado de bienestar reside en el suministro de un ingreso básico incondicional (IBI) para todos los ciudadanos (Standing 2002; Suplicy 2002; Van Parijs 1992). Al proporcionar a todo el mundo un ingreso de subsistencia, los gobiernos eliminarían la necesidad de una variedad extensa de programas asistenciales específicos diseñados para proteger a individuos y unidades familiares de contingencias tales como el desempleo, la disolución familiar y las incapacidades físicas. Mientras que el IBI es todavía extremadamente controvertido, los debates en torno a él han producido nuevas perspectivas a cerca de en que dirección puede evolucionar el Estado de bienestar.

Sobre la cuestión del cuidado, el objetivo de las nuevas políticas es desarrollar formas desburocratizadas de suministro de servicios (Block 1987b, 29-33)<sup>21</sup>, bien creando organismos públicos nuevos y más descentralizados, o bien usando fondos estatales para promover la expansión de las organizaciones no gubernamentales. Estas últimas iniciativas son distintas de los esquemas de privatización que defienden los liberales partidarios del mercado, quienes desearían quitarle al Estado la responsabilidad de proporcionar esos servicios. La diferencia reside en que para que estas iniciativas fueran viables sería necesario el reconocimiento de asignaciones presupuestales públicas y permanentes para asegurar que aquellos con recursos limitados reciban un cuidado de calidad.

En ese sentido, una de las iniciativas más interesantes ha sido el desarrollo de la «economía social» en la provincia de Québec durante los últimos quince años<sup>22</sup> (Levesque y Ninacs 2000; Mendell 2002). Es un esfuerzo más integral por fortalecer el desarrollo económico a través de nuevas instituciones que incluyen la financiación social en apoyo de la inversión de cooperativas, organizaciones no gubernamentales y pequeñas empresas. Más relevante para la discusión actual es que los activistas se han movilizado a favor de la provisión de servicios públicos mediante cooperativas de empleados y otras organizaciones no gubernamentales en un periodo de intensas presiones presupuestarias sobre el gobierno provincial. Como resultado, el cuidado infantil y los servicios gratuitos de salud domiciliaria se prestan cada vez más gracias a nuevas formas de colaboración entre el sector público y redes de cooperativas de empleados de reciente creación. De esta clase de ejemplos se puede extrapolar una visión del Estado social basada en una nueva división del trabajo entre el Estado y una sociedad civil revitalizada (Castells e Himanen 2002; Unger 1998; Archibugi 2000).

En los primeros años del siglo XXI, estos signos posibles de la renovación del Estado de bienestar no han sido el principal asunto en los medios

---

<sup>21</sup> Véase también Rothstein (1996).

<sup>22</sup> Sobre las iniciativas de desarrollo comunitario en Estados Unidos, véase Simon (2001).

de comunicación o el trabajo de los académicos. El relato predominante, prácticamente en todos los lugares, continúa teniendo como protagonistas las fuertes presiones económicas por limitar los gastos del Estado de bienestar y la desilusión creciente del público con la capacidad de la política y el gobierno para realizar cambios importantes. Pero si nuestro énfasis en la productividad del gasto del Estado de bienestar y en la capacidad a largo plazo de las sociedades civiles para producir innovaciones institucionales es correcto, siquiera parcialmente, entonces es importante tomarse en serio horizontes de renovación, por muy improbables que puedan parecer a corto plazo.

## **LAS INSTITUCIONES SUPRANACIONALES Y LA GOBERNANZA GLOBAL**

En el mundo contemporáneo «poswefaliano», el análisis de las interacciones entre Estado y economía no puede confinarse ya más al nivel del Estado-nación. Ni tampoco puede confinarse el análisis de las estructuras asociativas de la sociedad civil al nivel nacional. Como los mercados, que deben analizarse simultáneamente en los niveles global y nacional, la gobernanza se encuentra ahora incorporada en instituciones «de corte estatal» que actúan no sólo en el ámbito nacional (y subnacional), sino también en el supranacional. Del mismo modo, los grupos y las organizaciones sociales que hacen de la «sociedad civil» un actor político operan transnacional y nacionalmente. Una perspectiva en varios niveles acerca del Estado y la economía complica el análisis, pero los dilemas contemporáneos no se pueden entender sin una perspectiva de ese tipo.

La dinámica en varios niveles del Estado y la economía se desenvuelve de diversas maneras en las distintas regiones del mundo. En el Sur, los mercados globales y la gobernanza global parecían ser imposiciones institucionales controladas por otros mucho antes de que los vínculos transfronterizos se describieran como «globalización». Los Estados del Norte tienen una relación diferente con la economía política global. Además de su poder económico y militar como Estados individuales, gozan de una parte desproporcionada del control sobre las instituciones de la gobernanza global. Los intrincados vínculos que unen las estructuras estatales del Norte a las elites privadas que administran las grandes corporaciones mercantiles globales acentúan todavía más las diferentes formas en las cuales el Norte y el Sur enfrentan la dinámica de la economía global en los distintos niveles<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Las dinámicas son diferentes incluso entre las diversas regiones del Norte. Como señalan Fligstein y Mérand (2002), la gobernanza supranacional y los mercados transnacionales parecen más una «europeización» que una «globalización» cuando se ven desde Europa.

A pesar de la complejidad y la variación, los temas que han sido centrales en nuestro análisis de los países ricos y pobres reaparecen nuevamente en un análisis en varios niveles y funcionan como lentes útiles que permiten ver en general la relación triangular entre Estado, economía y sociedad civil. A veces se argumenta que los mercados nacionales se están siempre incorporados a una sociedad determinada, pero que los mercados globales están más allá del control institucional. Pero ésta es una falsa representación. La aparición de los mercados globales ha dependido fundamentalmente de la creación de una gama impresionante de nuevas instituciones para la gobernanza global. Los mercados no «florecen» simplemente en el nivel transnacional más de lo que lo hacen en el nivel nacional. Dependen de una compleja red de innovaciones políticas y jurídicas. Ciertamente, las instituciones para la gobernanza global tienen más posibilidades de ser inadecuadas y carecer de objetividad, y son todavía más difíciles de conectar con la sociedad civil en formas efectivas.

Los dilemas de la «doble tendencia» polanyiana se despliegan de manera más aparatosa en el nivel global<sup>24</sup>, como también lo hace la dinámica de la innovación institucional. Las posibilidades de innovación institucional dependen de la interacción entre los niveles local, nacional y global. El proceso de construcción de nuevas instituciones globales ejemplifica (para lo bueno y para lo malo) el proceso de innovación institucional. En su actual forma, las instituciones globales más poderosas son cada vez más un importante impedimento para la innovación institucional a nivel nacional. Al mismo tiempo, instituciones renovadas para la gobernanza global podrían ser un estímulo potencialmente poderoso para la innovación institucional en otros niveles. Poco puede sorprender que las instituciones para la gobernanza global se hayan convertido en el blanco de la movilización transnacional de una variedad de grupos de la sociedad civil (Evans 2000; Khagram, Riker y Sikkink 2002).

## Los Estados-nación y la gobernanza global

Un análisis en varios niveles debería comenzar a partir del Estado-nación. Lejos de ser «irrelevantes» o de estar «eclipsadas», las instituciones estatales en el ámbito nacional continúan teniendo un papel fundamental en el funcionamiento de los mercados globales, aun cuando esas mismas instituciones estén siendo transformadas por los mercados globales que ayudaron a crear. Mientras que el régimen liberal de los mercados globales puede terminar, sin advertirlo, debilitando fatalmente el Estado-nación, no es éste su programa político<sup>25</sup>. La construcción de mercados y el aseguramiento de los derechos de propiedad de los actores empresariales globales

<sup>24</sup> Cfr. Silver y Arrighi (2003).

<sup>25</sup> Cfr. Sassen (1998).

requieren todavía ciertas clases de capacidad de gobernanza en los niveles nacional y global.

La dependencia de las empresas globales de los Estados en los que se constituyen (Wade 1996) afectaría a las funciones más generales, como proteger el valor de las monedas en las que se encuentran sus principales activos, o a las funciones comerciales concretas, como obtener concesiones legales de otros países hacia los cuales dirigen sus inversiones, entre otras. A menudo, los principales activos de las empresas son intangibles<sup>26</sup>, lo que acrecienta la necesidad del apoyo estatal para asegurarse que pueden obtener los beneficios que derivan de su propiedad (Arrow 1962). Incluso es probable que una estructura poderosa del Estado en el que se constituyen como empresas no sea suficiente; requerirán también estructuras estatales capaces y favorables en los lugares en los que venden sus productos (Evans 1997a).

Tampoco existe ninguna otra razón lógica para esperar que la apertura de los mercados a la competencia internacional reduzca la necesidad de regulación nacional. Como indica su título implorante, *Frer Markets, More Rules* (Mercados más libres, más normas), el análisis de Steven Vogel (1996) acerca de las consecuencias de la apertura en los países industriales avanzados sugiere lo contrario. Vogel muestra que el proceso de mayor exposición de las industrias nacionales, como las telecomunicaciones y la banca, a la mayor competencia internacional implica, de hecho, normas más elaboradas, que en última instancia deben hacerse cumplir por las instituciones reguladoras nacionales.

El papel fundamental de la capacidad del Estado en el nivel nacional es tal vez más evidente en el espacio económico globalizado por excelencia: el financiero. Una de las lecciones de la crisis financiera asiática fue cuán grande es el peligro que los mercados financieros domésticos inadecuadamente regulados representan para los inversores internacionales. Corea, por ejemplo, empujada por su deseo de amoldarse a las normas globales prevalecientes, y también a la orientación cada vez más internacional de sus propias elites locales, relajó sus controles sobre los flujos financieros internacionales antes de construir mecanismos apropiados para regular los mercados financieros nacionales, con resultados catastróficos. Los analistas de los mercados financieros globales, como Barry Eichengreen (1998, 8) extraen la conclusión obvia de que en la crisis financiera de Asia del Este «como en otras formas de regulación financiera, es inteligente errar en la dirección de la prudencia: estar absolutamente seguros de que las precondiciones necesarias se encuentran establecidas antes de abrir la cuenta de capitales».

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, las ideas o las imágenes, ya sean estructuras lógicas de bits como Windows o la fórmula de la Coca-Cola, o representaciones como Mickey Mouse y «Air» Jordan.

Incluso si las capacidades legislativas nacionales de las que depende la supervivencia de los mercados globales se preservan con éxito, la capacidad nacional de ofrecer protecciones para el medioambiente y sociales, y bienes colectivos como salud y educación, podrían destruirse de todas formas. Para las elites privadas, y aun más para sus aliados políticos que administran la estructura del Estado-nación, el supuesto poder de los mercados globales es la excusa perfecta. Enfrentados a las exigencias de la protección social de gravar las ganancias del capital o de preservar los derechos laborales básicos, los políticos y funcionarios estatales pueden decir, con absoluta sinceridad: «Mis manos se encuentran atadas por el liberalismo global inspirado por el mercado».

Sorprende poco que las actuales instituciones para la gobernanza global «aten las manos» de los actores políticos nacionales cuando intentan responder a las exigencias de protección social, y que impulsen al mismo tiempo la capacidad de esos mismos actores políticos para ponerse al servicio de las necesidades de los actores empresariales transnacionales. Las elites corporativas empresariales, que son actores poderosos en la sociedad civil y en los mercados, estaban dando efectivamente forma a la construcción de las instituciones para la gobernanza global, mientras que otros grupos, como los sindicatos, por ejemplo, todavía estaban ocupados totalmente en luchas de ámbito nacional. No obstante, la relación actual entre gobernanza global y sociedad civil no debería tomarse todavía como algo preordenado e inmutable.

### **Las instituciones para la gobernanza global**

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, pareció que la construcción de instituciones públicas globales implicaría una extensión del Estado democrático, protector de los derechos sociales, que se estaba reconstruyendo en Europa y prevalecía de manera atenuada en Estados Unidos. El «sistema» de Naciones Unidas (NU) de organizaciones internacionales, con su énfasis inicial en los derechos humanos universales, fue el ejemplo más conspicuo, pero también hubo un intento notable por incorporar los derechos sociales a la gobernanza económica global.

La Carta de La Habana, aprobada en 1948 por 53 Estados del Norte y del Sur para establecer una «Organización Internacional del Comercio» (OIC) capturaba las visiones predominantes sobre la gobernanza económica global. En lugar de verse como un simple instrumento para eliminar las barreras a los flujos de bienes y capital, la OIC hubiera tenido un papel real en la gobernanza. Por ejemplo, en un documento preparatorio realizado por el que luego sería premio Nobel, Jan Tinbergen, se presentaba el argumento de que el acceso a los mercados debería supeditarse a la protección social efectiva:

La comunidad de países que se adhiere a una política de pleno empleo debería tener el derecho a restringir las importacio-

nes de aquellos países que no han seguido políticas de empleo adecuadas. Con el propósito de evitar... restricciones al comercio deliberadamente nacionalistas, su supervisión debería efectuarse por un organismo internacional, tal vez por la Organización Internacional del Comercio (citado por Levinson 2002, 22).

Mientras que este tipo de punto de vista nunca tuvo ningún reflejo en la estructura organizativa del sistema de gobernanza económica global, se incorporó de manera difusa en el sistema internacional que siguió a la Segunda Guerra Mundial y que Ruggie (1982) llamó «liberalismo solidario»\*, y contribuyó a los casi 25 años de duración que tuvo la «Edad de Oro del capitalismo».

La OIC quedó simplemente como proyecto principalmente debido a la oposición de la elite corporativa estadounidense. Las instituciones supervivientes de la gobernanza económica global fueron los «gemelos de Bretton Woods»: el Banco Mundial, originalmente Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y el Fondo Monetario Internacional. Inicialmente se pretendía que el Banco y el Fondo proporcionaran bienes colectivos, como subvenciones y préstamos a bajo costo para infraestructuras públicas y proyectos para el desarrollo, en el caso del Banco, y ayuda para contrarrestar la volatilidad de las fluctuaciones globales en los valores de las divisas, en el caso del Fondo. El precio de Estados Unidos (y otros países ricos) por apoyar este suministro de bienes colectivos fue, sin embargo, un conjunto de normas profundamente antidemocráticas para el gobierno de las dos organizaciones (Evans y Finnemore 2001).

Con el transcurso del tiempo, las funciones del Banco y del Fondo han cambiado para concentrarse en los préstamos y el cumplimiento obligatorio de la «condicionalidad»\* en el Sur, en vez de en la reconstrucción y la estabilidad de las tasas de cambio entre los países del Norte industrializado. En especial, es el Fondo el que ha terminado pareciéndose cada vez más a una estructura para proteger los activos financieros de los acreedores del Norte y para hacer cumplir sus políticas económicas preferidas, y ha ido abandonando su función de dotar a los países del Sur de aislamiento frente a la volatilidad (y en ocasiones la irracionalidad) de los mercados financieros globales. En consecuencia, el carácter no democrático de su sistema de gobierno se ha hecho más opresivo. Si para el Sur, desde hace ya tiempo, los gemelos de Bretton Woods parecen ser entrometidos por la fuerza en sus asuntos, acuerdos como el de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Acuerdo de Libre Comercio de Norte América (ALCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) comienzan a verse de forma similar en el

---

\* Véase el capítulo 3 en este libro.

\* Véase nota del traductor en p. 280.

Norte. Barenberg y Evans (2002, 28) resumen el impacto del Capítulo 11 en el sistema de gobierno de los Estados Unidos como sigue:

Las normas sustantivas del modelo ALCAN incorporan en un grado sorprendente el programa político «restaurador»... Ese programa pretende regresar a la constitución económica anterior al *New Deal*, en la cual los derechos de propiedad y contratos procedentes del *common law* tradicional se veían estrictamente protegidos frente a la legislación en nombre del bienestar público. Esa constitución estaba diseñada originalmente con el propósito de impedir la llegada del moderno Estado regulatorio y con su regreso se pretende deshacerlo.

La cuestión esencial es si la atención capital que se le presta hoy al acceso a los mercados y a la protección global de los derechos de propiedad continuará dominando los programas futuros de las instituciones para la gobernanza global. Todavía más sombrío es el hecho de que las debilidades presentes de estas instituciones hacen surgir el espectro de un fracaso de la gobernanza global, producto del cual los mercados globales volátiles generarían el tipo de caos y devastación que destruyó parcialmente la economía global en la primera mitad del siglo XX. Pero, ¿sería posible que la trayectoria de la gobernanza global pudiera dirigirse para que replicase la trayectoria de la gobernanza en el Estado-nación, como ocurrió en los Estados industrializados entre los siglos XIX y XX, complementándose la protección de los derechos de propiedad con la protección de los derechos sociales? Desde nuestra perspectiva, la respuesta depende de la relación triangular que conecte Estados, mercados y sociedad civil, y, de manera más importante, en la clase de agencia que pueda ejercer la sociedad civil.

### Las tendencias compensatorias

Teniendo en cuenta la presión de la tendencia actual por volver a instaurar la prioridad decimonónica de expandir los mercados y proteger los derechos de propiedad, sería extraño que no observáramos la aparición de la «doble tendencia» polanyiana. Aunque los movimientos sociales globales no tienen todavía el poder ni la energía que permitió a los movimientos sociales de los siglos XIX y XX reconfigurar el carácter del Estado en el nivel nacional, proliferan y son persistentes. Es por ello que de la misma forma que el Estado-nación de inicios del siglo XIX contenía el germen de una construcción más democrática de la política económica, así las instituciones de la gobernanza económica global de principios del siglo XXI contienen posibilidades de control democrático.

Los elementos originales de la gobernanza global que estaban presentes tras la Segunda Guerra Mundial, a pesar de cuan secundarios puedan ser hoy, no se han evaporado. Debilitadas por la falta de poder y recursos, las distintas organizaciones que comprenden el sistema de las Naciones

Unidas continúan, no obstante, funcionando como puntos focales organizativos para el cambio normativo y la organización de la sociedad civil transnacional. Este sistema, ya sea facilitando el entusiasmo por el cambio medioambiental en Río de Janeiro en 1992, o ya sea con la ayuda que presta para generar «cascadas normativas» (Finnemore y Sikkink, 1998) en torno a cuestiones como los derechos de la mujer, mediante una serie de conferencias globales de las mujeres, continúa sirviendo como catalizador para el cambio normativo.

Incluso en relación con las principales organizaciones de la gobernanza económica global, la imagen no es tan gris como pareciera inicialmente. A pesar del carácter no democrático del Banco, del Fondo y de la OMC (en la práctica), estas organizaciones pueden suponer, no obstante, una mejora notable si se compara con la «anarquía» tradicional del sistema interestatal, especialmente en la medida en que Estados Unidos, sin limitaciones que provengan de superpoderes rivales, va asumiendo un modo de dominación global que se refleja en la frase «quien tiene la fuerza tiene la razón». Para los débiles, la institucionalización (incluso la institucionalización dirigida políticamente) es en general una mejora con respecto a los enfrentamientos individuales con el más fuerte. Para Costa Rica, ser capaz de llevar sus controversias frente a un panel de arbitramento de la OMC, por pequeñas que sean sus posibilidades de ganar, sigue siendo una mejora con respecto a tener que enfrentar a Estados Unidos a puerta cerrada en negociaciones bilaterales.

Este aspecto resulta aún más interesante cuando se examina el gobierno interno del Banco, el Fondo y la OMC. El Comité Ejecutivo, que es el órgano de gobierno del Fondo, adopta normalmente sus decisiones por consenso, y el consenso debe incluir a los once directores ejecutivos (de un total de 24) que representan a los países del Sur. Hasta ahora, el Sur ha sido incapaz de reunir la voluntad política para superar los problemas derivados de la acción colectiva, obviamente formidables, para beneficiarse de esa estructura, pero la posibilidad sigue estando ahí. Al mismo tiempo, el Banco se ha mostrado vulnerable a la presión de las ONG y de los movimientos sociales, cambiando su posición sobre cuestiones medioambientales o acerca de la importancia de construir sus programas con la «participación» de aquellos que se ven afectados por los proyectos de la institución (Fox y Brown 1998; Keck y Sikkink 1998; Narayan 1994). En la OMC, las normas formales dan a cada Estado miembro un voto igual. El hecho de que las decisiones se tomen en la práctica por «consenso» permite que una oligarquía informal de países ricos, liderada por Estados Unidos, configure las programas políticos y los resultados finales, pero los países del Sur han conseguido en ocasiones superar sus gravísimos problemas de acción colectiva para bloquear la oligarquía de los países ricos o forzar una solución de compromiso (por ejemplo, en la elección del actual director general en Seattle, en 1999, y en Doha, en 2001).

Estas posibilidades de «democratización» no deberían exagerarse. Llevarían, en el mejor de los casos, hacia una «democracia wesfaliana», dando mayor poder a los representantes de las elites nacionales, y no a las comunidades de ciudadanos. Para ir más allá de una democracia wesfaliana, tiene que obtener acceso a las instituciones para la gobernanza global un rango más amplio de actores. Y eso es lo que está precisamente intentando hacer un amplio segmento del «movimiento por la justicia global» transnacional y otras varias corrientes<sup>27</sup>. Nuevas formas organizativas originales como la Association for Taxation of Financial Transactions for the Aid of Citizens (ATTAC)<sup>28</sup> han ayudado a redefinir la relación entre sociedad civil y globalización. Las viejas formas organizativas, como los sindicatos, están intentando reinventarse a sí mismas como alianzas transnacionales (Anner 2002). Los grupos cuyos intereses en redefinir la forma en que funciona la economía nacen de los esfuerzos por derrocar las injusticias al «nivel» microsociales se encuentran a su vez integrados en redes transnacionales (Keck y Sikkink 1998; Thayer 2000).

El reto fundamental al que se enfrenta el actual sistema de gobernanza económica «en varios niveles» puede reformularse de una manera simple: ¿puede ese sistema tener éxito en suministrar globalmente lo que consiguió suministrar el Estado-nación en el Norte industrial hacia la mitad del siglo XX, en la «Edad de Oro del capitalismo», es decir, en conseguir complementar los derechos de propiedad con una amplia gama de derechos sociales, y, por tanto, combinar el crecimiento económico con mejoras generales en el bienestar común? El éxito dependerá de una combinación complementaria en la que se explote astutamente las oportunidades de una democratización «wesfaliana», que ya está incorporada en las instituciones globales existentes, junto con una acción política efectiva por parte de los movimientos sociales contestatarios en los niveles global y nacional. Sobre todo, el éxito dependerá de las formas múltiples de innovación institucional: de reconstruir las instituciones existentes para la gobernanza global, de reinventar nuevos vehículos organizativos para la movilización transnacional y de encontrar mejores formas de estimular las «cascadas normativas».

## CONCLUSIÓN

El Estado y la economía no son esferas analíticamente separables que puedan funcionar de manera autónoma la una de la otra. En consecuencia, centrar el debate alrededor de la pregunta «¿Qué es mejor, más Estado o más mercado?», es un enfoque estéril desde el punto de vista teórico. Ga-

<sup>27</sup> Cfr. Khagram, Riker y Sikkink (2002).

<sup>28</sup> Véase Ancelovici (2002).

namos fuerza analítica y capacidad de conceptualizar efectivamente la política y las políticas públicas reestructurando la discusión en torno a la idea de que se requieren estructuras institucionales tanto para limitar como para expandir los mercados, y que estas estructuras se construyen mediante la interacción entre Estado y sociedad civil.

Nuestro enfoque comenzó con la idea de que las economías de mercado, aun la economía más inclinada ideológicamente hacia los mercados y el *laissez-faire*, se integran siempre dentro de una sociedad civil, que hay que entender como un conjunto concreto de relaciones sociales, de ideas compartidas culturales y de formas institucionales y organizativas que configuran las posibilidades de acción económica. La sociedad civil está estructurada por las instituciones estatales, entre las que están las normas jurídicas y las prácticas organizativas del gobierno, pero las sociedades civiles también dan forma a la acción estatal y a las estructuras sociales. Trazamos entonces la relación triangular entre Estado, economía y sociedad civil en tres contextos muy diferentes: las sociedades desarrollistas y transicionales del Sur global, los Estados de bienestar de los países ricos del Norte global, y las relaciones en varios niveles que constituyen la economía política contemporánea. En cada uno de estos contextos, ir más allá de la cuestión sobre si lo que se necesita es «más Estado o más mercado» nos ha ayudado a aclarar las ideas presentes en las obras académicas recientes y ha arrojado luz sobre los principales debates políticos.

Las obras actuales sobre países en vías de desarrollo y transicionales muestran que intentar generar crecimiento sostenido sobre la base de sistemas de incentivos económicos impuestos desde fuera produce resultados descorazonadores. Al mismo tiempo, la fórmula de «más Estado» no es una panacea. El desarrollo ha exigido siempre una participación activa del Estado, pero también es cierto que el Estado ha estado profundamente implicado en la decadencia y estancamiento del desarrollo. El éxito depende, no de encontrar algún equilibrio mágico entre mercado y Estado, sino de construir instituciones que permitan la interacción productiva de estructuras estatales, actores del mercado y sociedad civil. Las «historias exitosas» del desarrollo en regiones y periodos de tiempo diferentes se han producido a partir de innovaciones institucionales que reconstruyen las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Del análisis de Gerschenkron de los últimos países en incorporarse a la modernidad europea en el siglo XIX, a los híbridos del siglo XXI como China y Vietnam, las innovaciones exitosas incorporan normas de mercado a la sociedad civil, y despliegan las capacidades organizativas y jurídicas del Estado en formas que acrecientan el potencial para la transformación social y económica.

Esta perspectiva tiene consecuencias para dos debates sustantivos fundamentales en torno a las estrategias para el desarrollo. Primero, sugiere

que ver la división entre estrategias para el desarrollo en términos de «acumulación frente a protección social» es tan erróneo como verlas en términos de «Estados contra mercados». Una orientación unidireccional que estipule taxativamente cuáles serían supuestamente las políticas «dirigidas hacia la acumulación» se autorrefutaría si socavara la manera en la cual los mercados se insertan dentro de la sociedad civil o la capacidad del Estado de proporcionar el marco jurídico e institucional que requieren los mercados y las sociedades civiles. De hecho, éste fue el problema de los fracasos neoliberales espectaculares como los de Rusia y Argentina. Aun cuando la ciudadanía estime que las estrategias liberales de mercado «legítimas», en el sentido de que las consideran la única alternativa «razonable», incluso si está caminando por el filo del fracaso, esas estrategias siguen todavía sin funcionar porque la capacidad de los mercados para producir desarrollo depende intrínsecamente de su conexión con la sociedad civil y las estructuras estatales.

Segundo, esta perspectiva hace posible reformular el debate «democracia y desarrollo capitalista». Las visiones más antiguas en las cuales se sospecha que la democracia (incluso definida estrechamente como la elección sucesiva de elites políticas) es una propaganda populista de efectos «antiacumulativos» son excesivamente amarillistas. Es evidente que las políticas democráticas pueden fracasar a la hora de facilitar una interacción entre los Estados y la sociedad civil que sea consistente con los mercados eficientes, y que los regímenes autoritarios pueden a veces tener éxito en desarrollar vínculos sistemáticos y económicamente eficientes con la sociedad civil. No obstante, es más probable que las instituciones democráticas que permiten a la sociedad civil conectarse de manera efectiva con la estructura administrativa del Estado impulsen el desarrollo que el gobierno arbitrario de elites con conexiones altamente selectivas e idiosincrásicas con el resto de la sociedad. El impacto económico de los regímenes políticos debe juzgarse por la manera en la que configuran la relación triangular entre Estado, economía y sociedad civil.

Cuando nuestro análisis se aparta de los países en vías de desarrollo y transicionales y pasa a los países ricos –los Estados de bienestar del Norte que están en el otro polo de la economía política global contemporánea–, las lecciones analíticas son sorprendentemente paralelas. Una vez más, la pregunta no es «cuánto Estado frente a cuánto mercado». Asimismo, es un error enmarcar el debate en términos de las «concesiones» que deben realizarse entre provisión de Estado de bienestar y crecimiento económico. La afirmación de que el desarrollo de las instituciones del Estado de bienestar disminuye necesariamente el crecimiento económico carece de apoyo empírico. Por otro lado, la necesidad de innovaciones institucionales para mantener el crecimiento económico y los resultados del Estado de bienestar es tan evidente en los países ricos como en los pobres.

Nuestro estudio panorámico de las obras académicas sobre el tema sugiere que el gasto realizado por el Estado de bienestar debe reconocerse como un insumo fundamental en el funcionamiento efectivo de las economías nacionales y de los conflictos y debates en las sociedades civiles, y que tiene una importancia esencial para el ajuste y el reajuste de las formas en las que sus programas son financiados y organizados. También reconocemos que, en el periodo actual, los Estados de bienestar europeos están sufriendo una tensión creciente como resultado de las presiones presupuestales, por un lado, y del desajuste entre algunos de sus beneficiarios históricos y las actuales necesidades sociales, por otro. Pero en lugar de imaginar una retirada gigante del Estado de bienestar, y la convergencia hacia el modelo anglosajón de bienestar, mucho menos generoso, señalamos una variedad de indicadores que permitirían la reconstrucción potencial de los Estados de bienestar avanzados. Una dirección posible de esta reconstrucción se basaría en la «economía social» de Québec, en la que el sector público subsidia la provisión de servicios para el «cuidado» de otros a través de cooperativas de empleados alimentadas y respaldadas por la sociedad civil.

Al examinar la complejidad «en varios niveles» de la economía política global se confirma con más fuerza nuestro énfasis en el análisis de los Estados y las economías como mutuamente constitutivos. Los pasados sesenta años han sido testigos de la construcción de instituciones para la gobernanza global, creadas a imagen de las de los Estados nacionales, que pretenden gestionar una economía global cada vez más integrada. Aquí vemos también que los esfuerzos por expandir globalmente el alcance de los mercados y las iniciativas para colocar límites y restricciones a las fuerzas de mercado globales requieren la construcción de instituciones globales. No es sorprendente que las formas específicas en las cuales se manifiesta la gobernanza supranacional sean el blanco de las siempre más numerosas movilizaciones de una sociedad civil global emergente, que incluiría las ciudadelas empresariales presentes en el Foro Económico Mundial, pero también la insurgencia popular del Foro Social Mundial.

Si observamos el nivel supranacional, vemos que las innovaciones institucionales en los diferentes niveles dependen las unas de las otras de una variedad de formas. A pesar de los argumentos que afirman que la globalización ha eclipsado el Estado-nación, lo cierto es que la política nacional y, especialmente, la política de la única superpotencia que queda, Estados Unidos, sigue siendo un poderoso impedimento a la innovación institucional a nivel global. Al igual que en las sociedades nacionales, el ejercicio del poder político desnudo puede producir bloqueos institucionales que impidan la renovación a nivel global. Adicionalmente, la relación entre las instituciones para la política global y las instituciones nacionales es

parcialmente simbiótica. Las instituciones para la gobernanza global dependen de las capacidades complementarias de los gobiernos nacionales, y han germinado una multitud de organizaciones globales, públicas y privadas, que prestan su ayuda a los esfuerzos reguladores de los Estados-nación. Sin embargo, lo que es preocupante es que las «reglas del juego» que actualmente obligan a cumplir las instituciones para la gobernanza global pueden suponer una poderosa limitación frente a las innovaciones institucionales en el ámbito nacional, con un impacto especialmente fuerte sobre los países pobres del Sur, como ocurre en el caso de lo que hemos denominado «monocultivo institucional».

Las relaciones de interdependencia entre los diferentes niveles de gobernanza generan también un potencial para la existencia de un círculo virtuoso de innovación institucional en varios niveles. Los cambios en la gobernanza global podrían abrir el espacio para innovaciones institucionales nacionales que podrían acelerar el desarrollo en los países pobres y fomentar nuevas iniciativas del Estado de bienestar en los ricos. Las innovaciones nacionales que profundizarían la democracia y la vitalidad económica a su vez expandirían las bases locales de los constituyentes transnacionales y contribuirían a impulsar más lejos la renovación institucional a nivel global, permitiendo que el ciclo se repitiera.

La existencia de círculos virtuosos de innovación institucional es una posibilidad, no un pronóstico. Sin embargo, por primera vez en la historia, los acuerdos institucionales básicos que gobiernan la sociedad global son objeto de debates que incluyen participantes de cada esquina del globo y de toda clase y condición social. La existencia de este debate es, en sí misma, una fuente de esperanza de que el futuro traiga consigo formas más fructíferas de vinculación triangular entre el Estado, la economía y la sociedad civil.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akyüz, Yilmaz (ed.) (1999). *East Asian Development: New Perspectives*. London: Frank Cass.
- Albert, Michel (1993). *Capitalism vs. Capitalism*. New York: Four Walls Eight Windows.
- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ancelovici, Marcos (2002). «Organizing against Globalization: The Case of ATTAC in France». *Politics and Society* 30(3), 427-63.
- Anner, Mark (2002). «Between Economic Nationalism and Transnational Solidarity: Labor Responses to Internationalization and Industrial Restructuring in the Americas». Ensayo presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association*.

- Archibugi, Franco (2000). *The Associative Economy: Insights beyond the Welfare State and into Post-capitalism*. Hampshire: MacMillan.
- Arrighi, Giovanni, Beverly Silver y Benjamin Brewer (2003). «Industrial Convergence and the Persistence of the North-South Divide». *Studies in Comparative International Development* 38(1): 3-31.
- Arrow, Kenneth (1962). «Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention». En NBER (ed.). *The Rate and Invention of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton: Princeton University Press.
- Aspalter, Christian (2001). *Conservative Welfare State Systems in East Asia*. Westport, Conn.: Praeger.
- Bacon, Robert y Walter Eltis (1976). *Britain's Economic Problem: The Few Producers*. London: MacMillan.
- Baiocchi, Gianpaolo (2003). «Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory». En Archon Fung y Erik Olin Wright (eds.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Barenberg, Mark y Peter Evans (2002). «The FTAA's Impact on Democratic Governance». Artículo presentado en la conferencia *FTAA and Beyond: For Integration in the Americas*, Punta del Este, Uruguay, 15-16 de diciembre.
- Barzel, Yoram (2002). *A Theory of the State: Economic Rights, Legal Rights and the Scope for the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bates, Robert H. (1981). *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Block, Fred (2001). «Introduction». *The Great Transformation*, por Karl Polanyi. Boston: Beacon Press.
- \_\_\_\_\_ (1994). «The Roles of the State in the Economy». En Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Russell Sage Foundation; Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1990). *Postindustrial Possibilities*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- \_\_\_\_\_ (1987a). «Rethinking the Political Economy of the Welfare State». En Fred Block, Richard A. Cloward, Barbara Ehrenreich y Frances Fox Piven (eds.). *The Mean Season: The Attack on the Welfare State*. New York: Pantheon.
- \_\_\_\_\_ (1987b). *Revising State Theory*. Philadelphia: Temple University Press.
- Block, Fred y Margaret Somers (2003). «In the Shadow of Speenhamland: Social Policy and the Old Poor Law». *Politics and Society* 31(2), 283-333.
- Burawoy, Michael (2003). «For a Sociological Marxism: The Complementary Convergence of Antonio Gramsci and Karl Polanyi». *Politics and Society* 31(2), 193-261.
- Castells, Manuel y Pekka Himanen (2002). *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*. Oxford: Oxford University Press.
- Chang, Ha-Joon (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London: MacMillan.
- Chang, Ha-Joon y Peter Evans (2000). «The Role of Institutions in Economic Change». Artículo presentado en la conferencia *The Other Canon and Economic Development*, Oslo, Noruega.

- Crouch, Colin y Wolfgang Streeck (eds.) (1997). *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. Thousand Oaks, Calif.: Sage
- Ehrenberg, John (1999). *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York: New York University Press.
- Eichengreen, Barry (1998). «Capital Controls: Capital Idea or Capital Folly?» Disponible en <http://emlab.berkeley.edu/users/eichengr/policy.html>.
- Esping-Andersen, Gosta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Estevez-Abe, Margarita, Torber Iversen y David Soskice (2001). «Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State». En Peter A. Hall y David Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Evans, Peter (2002). «Beyond 'Institutional Monocropping': Institutions, Capabilities and Deliberative Development». Manuscrito.
- \_\_\_\_\_ (2001). «Development and the State». En Neil J. Smelser y Paul Baltes (eds.). *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam: Elsevier.
- \_\_\_\_\_ (2000). «Fighting Marginalization with Transnational Networks: Counter-hegemonic Globalization». *Contemporary Sociology* 29(1), 230-41.
- \_\_\_\_\_ (1997a). «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization». *World Politics* 50, 62-87.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1997b). *State-Society Synergy: Government Action and Social Capital in Development*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter y Martha Finnemore (2001). «Organizational Reform and the Expansion of the South's Voice at the Fund». Artículo preparado para la reunión del *G-24 Technical Group*, Washington, D.C., 17-18 de abril.
- Evans, Peter y James Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review* 64, 748-65.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen y David Soskice (2001). «Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State.» En Peter Hall y David Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford y New York: Oxford University Press.
- Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink (1998). «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization* 52, 887-917.
- Fligstein, Neil (2001). *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1990). *The Transformation of Corporate Control*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fligstein, Neil y Frederic Mérand (2002). «Globalization or Europeanization: Changes in the European Economy, 1980-2000». *Acta Sociologica* 45, 7-22.

- Foucault, Michel (1977). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. New York: Pantheon.
- Fox, Jonathan y David L. Brown (eds.) (1998). *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Cambridge: MIT Press.
- Friedman, Milton y Rose Friedman (1980). *Free to Choose: A Personal Statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Friedman, Thomas L. (1999). *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Fung, Archon y Erik Wright (eds.) (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Giddens, Anthony (1994). *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2000). *The Third Way and Its Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Glyn, Andrew (ed.) (2001). *Social Democracy in Neoliberal Tunes: The Left and Economic Policy since 1980*. New York: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen (1975). *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- \_\_\_\_\_ (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press.
- Hall, Peter A. y David Soskice (2001a). «An Introduction to Varieties of Capitalism». En Peter A. Hall y David Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (eds.) (2001b). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich A. [1944] (1976). *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Heller, Patrick (2001). «Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre». *Politics and Society* 29(1), 131-63.
- Hicks, Alexander (1999). *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Hinrichs, Karl (2001). «Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries». En Stephan Liebfried (ed.). *Welfare State Futures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirschman, Albert (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hochschild, Arlie Russell (1997). *The Time Bind: When Work Becomes Home and Home Becomes Work*. New York: Henry Holt.
- Hodgson, Geoff (1988). *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.
- Hollingsworth, J. Rogers y Robert Boyer (eds.) (1997). *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howell, David R. (2002). «Increasing Earnings Inequality and Unemployment in Developed Countries: Markets, Institutions and the Unified Theory». *Politics and Society* 30(2), 193-244.

- Huber, Evelyne y John D. Stephens (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_(2005). «Welfare States and the Economy». En Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Russell Sage Foundation; Princeton: Princeton University Press.
- Jenson, Jane y Mariette Sineau (2001). *Who Cares? Women's Work, Childcare and Welfare State Redesign*. Toronto: University of Toronto Press.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Keane, John (1988). *Democracy and Civil Society*. London: Verso.
- \_\_\_\_\_(1998). *Civil Society: Old Images, New Visions*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Khagram, Sanjeev, James V. Riker y Kathryn Sikkink (eds.) (2002). *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- King, Lawrence (2003). «Shock Privatization: The Effects of Rapid Large Scale Privatization on Enterprise Restructuring». *Politics and Society* 31(1), 3-30.
- \_\_\_\_\_(2002). «The Emperor Exposed: Neoliberal Theory and Demodernization in Post-Communist Society» (manuscrito, diciembre).
- King, Lawrence y Iván Szelenyi (2005). «Post-Communist Economic Systems». En Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Russell Sage Foundation; Princeton: Princeton University Press
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks y John Stephens (eds.) (1999). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, Walter (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Krippner, Greta (2001). «The Elusive Market: Embeddedness and the Paradigm of Economic Sociology». *Theory and Society* 30, 775-810.
- Krueger, Anne O. (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». *American Economic Review* 64, 291-303.
- Krugman, Paul (1999). *The Return of Depression Economics*. New York: W. W. Norton.
- Kuttner, Robert (1996). *Everything is for Sale*. New York: Knopf.
- Levesque, Benoit y William A. Ninacs (2000). «The Social Economy in Canada: The Quebec Experience». En Eric Shragge y Jean-Marc Fontan (eds.). *Social Economy: International Debates and Perspectives*. Montreal: Black Rose.
- Levi, Margaret (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Levinson, Mark (2002). «Trading Places: Globalization from the Bottom Up». *New Labor Forum* 11, 20-28.
- Levy, Jonah (1999). «Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe». *Politics and Society* 27(2), 239-73.
- Lindert, Peter H. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lustig, Nora (2001). «Introduction». En Nora Lustig (ed.). *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution and Inter-American Development Bank.
- Mares, Isabela (2001). «Firms and the 'Welfare' State: When, Why and How Does Social Policy Matter to Employers?» En Peter A. Hall y David Soskice (eds.). *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- McKenzie, Richard y Dwight Lee (1991). *Quicksilver Capital: How the Rapid Movement of Wealth Has Changed the World*. New York: Free Press.
- McMichael, Philip (2000). *Development and Social Change: A Global Perspective*. Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press.
- Mead, Lawrence (1986). *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press.
- Meier, Gerald y James Rauch (2000). *Leading Issues in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Mendell, Marguerite (2002). «The Social Economy in Quebec: Discourses and Strategy». En Abigail B. Bakan y Eleanor Macdonald (eds.). *Critical Political Studies: Debates and Dialogues from the Left*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Meyer, Madonna Harrington (2000). *Care Work: Gender, Labor and the Welfare State*. London: Routledge.
- Migdal, Joel (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue (eds.) (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Myles, John y Paul Pierson (1997). «Friedman's Revenge: The Reform of Liberal Welfare States in Canada and the United States». *Politics and Society* 25(4), 443-72.
- Narayan, Deepa (1994). *The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*. Washington, D.C.: World Bank.
- Nee, Victor (2000). «The Role of the State in Making a Market Economy». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 156(1), 64-88.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton.
- O'Connor, James (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's.
- O'Riain, Sean (2004). *The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, Claus (1996). *Modernity and the State: East, West*. Cambridge: MIT Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (1977). *Towards Full Employment and Price Stability*. Paris: OECD.
- Orrù, Marco, Nicole Woolsey Biggart y Gary Hamilton (1997). *The Economic Organization of East Asian Capitalism*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Pierson, Paul (ed.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

- Piven, Frances Fox y Richard A. Cloward (1997). *The Breaking of the American Social Compact*. New York: New Press.
- Polanyi, Karl (2001)[1944]. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times*. Boston: Beacon Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi (2002). «Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development». *NBER Working Paper* n. W9305.
- Rosanvallon, Pierre (2000). *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, Bo (1996). *The Social Democratic State: The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Ruggie, John (1982). «International Regimes, Transactions y Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order». *International Organization* 36(2), 379-415.
- Sabel, Charles (1994). «Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development». En Neil J. Smelser y Richard Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Russell Sage Foundation; Princeton: Princeton University Press.
- Sainsbury, Diane (1999). «Gender, Policy Regimes and Politics». En Diane Sainsbury (ed.). *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Sassen, Saskia (1998). *Globalization and Its Discontents: Essays on the New Mobility of People and Money*. New York: New Press.
- Scharpf, Fritz (1991). *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Scharpf, Fritz y Vivien A. Schmidt (2002). *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (eds.) (2000). *Welfare and Work in the Open Economy*. 2 vols. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, James C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Silver, Beverly y Giovanni Arrighi (2003). «Polanyi's 'Double Movement': The Belle Époques of British and U.S. Hegemony Compared». *Politics and Society* 31(2), 325-55.
- Simon, William H. (2001). *The Community Economic Development Movement: Law, Business and the New Social Policy*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Smith, Adam (1976) [1776]. *The Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press.

- Smith, Stephen Samuel y Jessica Kulynych (2002). «It May Be Social, but Why Is It Capital? The Social Construction of Social Capital and the Politics of Language». *Politics and Society* 30(1), 149-86.
- Soros, George (2002). *On Globalization*. New York: Public Affairs Press.
- Soskice, David (1999). «Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980's and 1990's». En H. Kitschelt et al. (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Standing, Guy (2002). *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality*. London: Verso.
- Stark, David y Laszlo Bruszt (1998). *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press
- Stiglitz, Joseph (2002). *Globalization and Its Discontents*. New York: W. W. Norton.
- Streeck, Wolfgang (1997). «German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?». En Colin Crouch y Wolfgang Streeck (eds.). *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- \_\_\_\_\_ (1992). «Productive Constraints: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production». En Wolfgang Streeck (ed.). *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo (2002). *Renda de cidadania: A salda i pan porta*. São Paulo: Cortez Editora, Editora Fundação Perseu Abramo.
- Swank, Duane (2002). *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swedberg, Richard (1998). *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- Swenson, Peter (2002). *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1997). «Arranged Alliance: Business Interests in the New Deal». *Politics and Society* 25(1), 66-116.
- Tang, Kwong-Jeung (2000). *Social Welfare Development in East Asia*. Hampshire: Palgrave.
- Tendler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Thayer, Millie (2000). «Travelling Feminisms: From Embodied Women to Gendered Citizenship». En Michael Burawoy (ed.). *Global Ethnography: Forces, Connections and Imagination in a Postmodern World*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1992*. Oxford: Blackwell.
- Triglia, Carlo (2002). *Economic Sociology: State, Market and Society in Modern Capitalism*. Oxford: Blackwell.
- Tronto, Joan (1993). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. London: Routledge.
- Unger, Roberto Mangabeira (1998). *Democracy Realized: The Progressive Alternative*. London: Verso.

Van Parijs, Philippe (ed.) (1992). *Arguing for Basic Income*. London: Verso.

Vogel, Steven K. (1996). *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

Wade, Robert (1996). «Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the National Economy Are Greatly Exaggerated». En Suzanne Berger y Ronald Dore (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Weber, Max (1978)[1922]. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. Guenther Roth y Claus Wittich (eds.). 2 vols. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

Wilensky, Harold (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

Woodruff, David (1999). *Money Unmade: Barter and the Fate of Russian Capitalism*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

World Bank (IBRD) (1997). *World Development Report: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.

Zukin, Sharon y Paul DiMaggio (1990). «Introduction». En Sharon Zukin y Paul DiMaggio (eds.). *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.