

EL ESTADO DEL BANCO MUNDIAL *

Christian Anglade

Resumen

El Banco Mundial ha admitido gradualmente en los años noventa que el Estado es un actor importante del proceso de desarrollo que no puede ser suprimido fácilmente. Pero este intento de construir una imagen de un Estado “amigable” promotor del desarrollo, del que se continúa desconfiando, ha conducido al Banco a elaborar un argumento unilateral e inconsistente que —mientras identifica al Estado como el principal obstáculo para la reforma— idealiza al mercado, pasa por alto las contribuciones de los actores no estatales al mantenimiento del *status quo*, y minimiza el papel de las políticas redistributivas en la reducción de las desigualdades.

Abstract

The World Bank had gradually admitted in the 1990s that the state was an important actor in development which could not be brushed away easily. But its attempt to construct a development-friendly states which it continues to mistrust has led the Bank to elaborate an inconsistent one-sided argument which —while identifying the state as the main obstacle to reform— idealizes the market, overlooks the contribution of non-state actors to the *status quo*, and plays down the role of redistributive policies in reducing inequalities.

*Traducción de David Torres Mejía y Víctor Figueras.

Introducción

El enfoque del Banco Mundial (“el Banco”) sobre el Estado ha sufrido varias modificaciones desde los tiempos en que promovía la minimización del Estado en los años ochenta. Así, influenciado por el comportamiento de las economías asiáticas orientadas hacia el exterior, el *Reporte Sobre el Desarrollo Mundial de 1987 (RDM, 87)* presenta una innovación, al reemplazar el argumento usual de reducir la intervención del Estado sobre el mercado, con una recomendación a favor de un cierto tipo de activismo estatal orientado hacia el despegue y respaldo de las exportaciones. Aquellos gobiernos que habían mantenido políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) se vieron alentados a acabar con los rasgos antiexportadores y rentistas de esas políticas y a adoptar una estrategia de exportación activa.

Pero había otra lección que aprender de las economías del oriente asiático, que el *RDM, 87* no destacó. Ellos también habían protegido sus precios domésticos de los precios mundiales mediante políticas de ISI, pero al vincular los subsidios que se otorgaban a los productores locales con su desempeño exportador, promovieron la inversión productiva y la competitividad exportadora, en lugar de generar rentas improductivas y un estancamiento de las exportaciones, como en el caso latinoamericano. Este proceso inducido por el Estado se aplicó tanto a los consumidores como a los productores, pudiéndose retirar los incentivos si las empresas no reunían requisitos de desempeño como el crecimiento de las exportaciones (Shapiro y Taylor, 1990, p. 875). El Banco minimizó las consecuentes distorsiones de precios generadas sobre los mercados domésticos, pero —aunque su punto de vista sobre el éxito exportador de las economías asiáticas era partidista— indudablemente se había logrado progresar, y el énfasis se desplazó del *grado* de la intervención del Estado a su *orientación*: las distorsiones inducidas por determinadas políticas eran aceptables si ayudaban a las exportaciones. Al reconocer implícitamente que el Estado había jugado un papel en el crecimiento asiático, el Banco también redujo la *brecha de credibilidad* de sus argumentos previos; sin embargo, al mismo tiempo, su intento poco

convinciente de reconciliar políticas promotoras de exportaciones que inducían distorsiones, con el mito creciente del comercio y mercado libres, introdujo una *brecha de inconsistencia* en su nueva posición.

Un paso adelante en la evolución de este argumento tuvo lugar cuatro años más tarde en el *Reporte del Desarrollo Mundial de 1991 (RDM, 91)*, en el cual se recomienda al Estado desplegar una actitud amistosa hacia el mercado y donde el Banco desafió el postulado clásico de que la desigualdad del ingreso se correlaciona positivamente con el ahorro y el crecimiento (p. 137). Pero el papel del Estado como promotor de la equidad no se hizo extensivo a las políticas redistributivas de bienes e ingreso, precisamente por las supuestas distorsiones de dichas políticas sobre el mercado: las recomendaciones sobre reforma agraria se mantuvieron cuidadosamente en reserva debido “a que su efecto sobre la eficiencia agrícola es... variado” (p. 139), a pesar de que la evidencia mostraba que la productividad de la agricultura había mejorado *después* de la reforma agraria en Corea del Sur y en Taiwán.¹

Aun así, más allá de este tema, y el ya mencionado de las distorsiones de los precios (cuyo uso por parte de los países de Asia oriental terminaría por reconocer —y minimizar— el Banco en 1993²), la evidencia proporcionada por académicos “revisiónistas” sobre el *control estatal de la renta* en Asia oriental también demostró que el modelo asiático desafiaba el postulado neoliberal fundamental sobre el poder del Estado en los países menos desarrollados (PMDs).

Al proporcionar evidencia del hecho de que la *extraordinaria* capacidad del Estado para imponer su disciplina al capital privado había sido un factor clave en el éxito de las exportaciones orientales, se dio sustento a las contadas críticas académicas al Estado minimizador de comienzos de los noventa (Streeten, 1993), para las cuales si los Estados fallaban en promover el desarrollo, no era debido a que fueran demasiado “fuertes”, sino por el contrario, a su debilidad. Como había sido sostenido con anterioridad, por ejemplo por Myrdal (1968), Huntington

¹ Véase Ong, Adams y Singh (1976), Ro. Adams y Hushak (1981).

² Véase World Bank (1993), capítulos 6 y 7.

(1968), Olson (1982), y North (1990), su principal fuente de debilidad consistía en su incapacidad para disciplinar a las minorías poderosas que controlaban efectivamente el proceso de toma de decisiones en los PMDs, y que utilizaban ese control para extraer renta improductiva del Estado, creando en consecuencia políticas subóptimas de Pareto que bloquean el desarrollo. La *excepción* del Asia oriental respaldaba sus argumentos contrarios a una conceptualización neoliberal de los Estados de los PMDs como actores fuertes, autónomos y voluntariosos.

Este es un tema importante en la medida en que la naturaleza del poder institucional del Estado es fundamental para una evaluación de su papel en el desarrollo. Si el Estado es conceptualizado como esencialmente autónomo en su capacidad de formular decisiones, los obstáculos a la optimización Paretiana sólo pueden derivar de un poder estatal arbitrario que necesita ser contrabalanceado para que proceda el desarrollo. Pero si es entendido como controlado por minorías poderosas buscadoras de renta (las “coaliciones distribucionales” de Olson) que utilizan su control sobre el Estado para ampliar sus propios intereses de una manera que restringe la optimalidad Paretiana, entonces la autonomía del Estado se convierte en una condición para el desarrollo.

Este artículo explora el grado en el que la posición del Banco sobre el Estado ha cambiado en los noventa. A pesar de que el antiestatismo integral de los ochenta ya no es válido, sostendré que el marco de referencia neoliberal más moderado dentro del cual opera el Banco deja poco espacio para cambios más radicales: el Estado sigue siendo visto con desconfianza para el *ethos* neoliberal, y cualquier alejamiento de esa ortodoxia tiende a introducir fuentes de inconsistencia en el argumento del Banco.

De la ortodoxia a la nueva ortodoxia

El reporte sobre el Milagro del Este Asiático (EAM)

Parte de la evidencia presentada en apoyo a la explicación “revisionista”

del crecimiento del Asia Oriental fue aceptada eventualmente por el Banco en su reporte de 1993 sobre el Milagro Asiático. En este reporte se dio importancia a dos factores que hasta ese momento habían sido ignorados: uno es el impacto positivo de una baja desigualdad relativa sobre el crecimiento y el otro el papel de las instituciones en la promoción del crecimiento rápido con equidad. Los dos están obviamente relacionados y el Banco reconoce el papel del Estado tanto en la promoción del patrón distintivo de alto crecimiento y de la baja desigualdad relativa del Asia Oriental,³ como en propiciar niveles elevados de ahorro e inversión (p. 41). Para el *EAM*, *a*) una reforma agraria conducida por el Estado fue una importante causa inicial para la igualación del ingreso,⁴ y *b*) la movilización de ahorros domésticos privados hacia la inversión productiva se debió a la combinación de tres factores:

1. El círculo virtuoso mediante el cual el crecimiento atrae ahorros hacia la inversión.
2. Una descentralización de los mercados financieros inducida por el gobierno.
3. La capacidad del Estado para capturar ahorros forzados a través de mecanismos de “esquemas de pensión obligatorios y restricciones al consumo y a los préstamos para el consumo”.⁵

A pesar de que el *EAM* no menciona otros factores importantes que ilustran el poder descomunal de los Estados asiáticos “como las transferencias forzadas de la agricultura a la industria⁶ y la disciplina impuesta al capital privado⁷ —los logros que sí menciona son también producto de Estados fuertes que no se encuentran usualmente entre los PMDs.

³ Véase Wade (1990), Amsden (1992), Rodrik (1994).

⁴ Véase Lal (1983), Findlay (1983).

⁵ Véase Hamilton (1983), Moore (1984), Amsden (1985).

⁶ Véase Amsden (1992), Rodrik (1994).

⁷ Sobre el tema de la resistencia a la reforma agraria, véase Thiesenhusen (1989); Prosterman, Temple y Hanstad (1990); Riedinger (1993). Sobre la resistencia fiscal, véase Chaskravarty (1987), Bird (1992).

Unos indicadores clave de la debilidad de los Estados de los PMDs son precisamente su incapacidad para promover reformas agrarias redistributivas y para capturar ahorros privados a través de políticas fiscales. Ambas cosas se deben al poder de los intereses privados que se benefician de la concentración del ingreso y de los bienes para influenciar las políticas y resistir el cambio.⁸

Al sostener que la intervención gubernamental podía mejorar el desempeño económico y reducir la desigualdad del ingreso, el *EAM* desafió la ortodoxia neoliberal que sostiene que ambos eran resultado de las exportaciones, que —ellas solas— se suponía debían generar crecimiento e igualar el ingreso como consecuencia de que los salarios se beneficiaran del uso más intensivo de la mano de obra requerida para mejorar la competitividad exportadora. Sin embargo, el desafío del *EAM* a la ortodoxia es limitado:

a) A pesar de que la panacea de la promoción exportadora activa ha sido minimizada, esto se debe menos a la validez limitada de la evidencia empírica en que descansa, que al hecho de que sea vista como “injusta en los principales mercados de los países industriales”;⁹

b) El *EAM* no utiliza su propio análisis del papel de las políticas financieras crediticias, industriales y comerciales en el éxito del Asia Oriental y tampoco hace recomendaciones a otros PMDs como pareciera sugerirlo una lectura lógica del reporte. Al contrario, mientras reconoce “el rol crucial que las instituciones han desempeñado en la evolución y aplicación de... políticas para el extraordinario crecimiento de Asia Oriental”,¹⁰ la explicación que el Banco hace de ese rol demuestra los límites de su desafío a la ortodoxia.

⁸ Véase Colombatto (1990), Yaghmaian (1994).

⁹ Calculado a partir de Amsden (1992), p. 64, tabla 5.1.

¹⁰ Véase Hamilton (1983), Amsden (1985), Wade (1990).

*Los límites (autoimpuestos) del desafío del EAM a la ortodoxia:
El papel de las instituciones en el crecimiento con equidad*

La lección principal que el EAM desea que aprendan los PMDs sobre el éxito de Asia Oriental, es “establecer los fundamentos adecuados y las bases institucionales apropiadas para un crecimiento compartido”. El EAM clasifica estas opciones políticas en dos grandes grupos: *las políticas fundamentales* y *las de intervención selectiva*. Las primeras se refieren a la estabilidad macroeconómica, a una elevada inversión en capital humano, a sistemas financieros estables y seguros, a distorsiones de precios limitadas, a la apertura a la tecnología extranjera y al desarrollo de la agricultura. El segundo grupo consiste en una represión financiera discreta, en el crédito dirigido, en la promoción industrial selectiva y en políticas de comercio orientadas a la exportación.¹¹ Las primeras son consideradas amistosas para el mercado, mientras que las segundas no lo son, a pesar de que “fueron un elemento de éxito en algunas economías asiáticas” (Page, 1994, p. 624).

Esto se debe a que en aquellos países asiáticos donde funcionaron cabalmente, “los prerrequisitos para el éxito... fueron tan rigurosos que los diseñadores de política de otros países en desarrollo que buscaron aplicarlos a sus economías, a menudo fracasaron” (*ibid.*, p. 619). El hecho de que hayan tenido éxito en Asia Oriental “no significa que deban ser copiadas en cualquier lugar, ni tampoco que deban ser utilizadas como una excusa para resistir la necesidad de reformas orientadas hacia el mercado” (*ibid.*, p. 624). Nótese que las condiciones que ayudaron a que estas intervenciones tuvieran éxito en Asia Oriental no merecieron un mayor examen por parte del Banco, que permitiera elaborar recomendaciones específicas a otros países sobre cómo mejorar el diseño y la aplicación de dichas políticas. Esto se debe presumiblemente al hecho de que el Banco se haya referido a ellas como “no amistosas para el mercado” (Lall, 1994, p. 646).

¹¹ La nueva economía institucional, como este enfoque llegó a ser conocido, se inspiró en los escritos anteriores de North (1981) sobre los costos de transacción. Véase también Nablí y Nugent (1989), Bardhan (1989).

Esta distinción que hace el *EAM* entre políticas fundamentales “amistosas para el mercado” y políticas selectivas “no amistosas para el mercado” es prueba del revisionismo reacio que se ha introducido en la posición del Banco, así como de las múltiples inconsistencias que se dan por este cambio de posición a medias sobre el papel del Estado en el éxito del Asia Oriental. En primer lugar, la mayor parte de las llamadas políticas “fundamentales” se refieren a *resultados de política* más que a *mecanismos de política*. Al llamar políticas a lo que en realidad son los objetivos (o los resultados) de las políticas, el reporte introduce una ambigüedad en su argumento. Nadie podría argumentar que la estabilidad macroeconómica y el buen funcionamiento del mercado financiero no son deseables o que no debería buscarse la formación de capital humano, pero la cuestión es precisamente encontrar las políticas específicas que han promovido esos resultados en el Este Asiático y no en ninguna otra parte.

En segundo lugar, no está claro que algunas de las políticas “fundamentales” hayan sido puestas en práctica en Asia Oriental como lo sugiere el *EAM*. Por ejemplo, “las distorsiones limitadas de precios” y “la apertura a la tecnología extranjera”. En el primer caso después de establecer que en Asia Oriental... “los precios relativos están más cercanos a los precios internacionales que en otros PMDs” —y al utilizar su propio índice de distorsiones de precios en el que los países que ocupan los mejores lugares tienen los precios menos distorsionados—, el *EAM* informa contradictoriamente que: “Japón, Corea y Taiwan... ocupan lugares en los deciles V y VI, por debajo de países como Brasil, India, México, Paquistán y Venezuela” (*EAM*, p. 301).

Por otra parte, si la apertura a la tecnología extranjera puede medirse por la proporción de la inversión extranjera directa (IED) en el total de la formación de capital, el grado de la apertura de los países asiáticos parece muy limitado (0.9% en promedio en Corea y 1.6% en Taiwán durante el periodo 1967-1986). En un momento en que ambas economías estaban creciendo rápido, este porcentaje bajo no se debió a una falta de interés de capitales extranjeros, sino a los controles estrictos que esos Estados de Asia ejercieron sobre la IED. Si ambos conjuntos de

información son inconsistentes con la afirmación del Banco de que los países de Asia Oriental “implementaron correctamente estos dos principios fundamentales”; en cambio, son perfectamente consistentes con la mano fuerte que sus gobiernos ejercieron para “orientar” el mercado, lo que implicó mantener un control doméstico sobre la inversión y, en ocasiones, llegar a precios “equivocados” (Amsden, 1992).

En tercer lugar, la inconsistencia de la posición del reporte sobre Asia también la encontramos en su tratamiento ambiguo del papel de las políticas selectivas en el Asia Oriental, las cuales “en algunos casos resultaron en un crecimiento más equitativo y más elevado de lo que habría ocurrido de no haberse adaptado” (*EAM*, p. 6). Pero

...después de evaluar tres conjuntos de políticas interventoras... concluimos que la promoción de industrias específicas por lo general no funcionó y en consecuencia tiene pocos elementos promisorios para otras economías en desarrollo. El crédito dirigido ha funcionado en algunas situaciones pero implica un riesgo elevado. La estrategia de promover las exportaciones ha sido hasta el momento la más exitosa de los tres conjuntos de políticas y resulta ser la más promisorias para otras economías en desarrollo (p. 354). (Sin embargo) los subsidios a las exportaciones por lo general no son consistentes con el GATT y pudieran provocar la represalia de socios comerciales (p. 25).

Aparte de la naturaleza contradictoria de estas dos afirmaciones, la confusión conceptual que notamos arriba entre los resultados de política y los mecanismos de política vuelve a presentarse.

...(La) promoción de “industrias específicas” es una meta de políticas en busca de la cual un gobierno puede desarrollar varios instrumentos. Dos de ellos son el crédito dirigido y los subsidios a la exportación; decir que el crédito dirigido y las políticas de promoción de las exportaciones sí funcionaron mientras que la promoción de industrias específicas no lo hizo, es una inconsistencia lógica de las mayores proporciones (Rodrik, 1994, p. 17).

En cuarto lugar, el propio reporte proporciona evidencia de que las

políticas selectivas fueron más allá de los niveles “mínimos” de distorsión del mercado que él mismo sostiene que tuvieron lugar en el Este de Asia. Veamos el caso de los mercados financieros. El punto de vista del reporte es que solamente es recomendable una represión financiera “suave”; sin embargo, presenta un listado de formas de represión financiera utilizadas en el Este Asiático como los ahorros obligatorios (*EAM*, p. 219) y la restricción de flujos y capital para hacer “posible la existencia de tasas de interés represivas sobre los depósitos, al negársele a los ahorradores la posibilidad de invertir en el exterior y obtener mayores tasas” (p. 235), siendo que ninguna de estas políticas puede considerarse como suave.

Una vez más la brecha entre —por una parte— el punto de vista de inspiración neoliberal que sostiene el reporte respecto a las experiencias de estos países y sus recomendaciones en contra de la intervención selectiva y —por otra parte— su propio recuento detallado del grado de este tipo de intervención por parte del Estado en el este asiático, introduce una inconsistencia recurrente en su argumento.

Estas pifias sorprendentemente contradictorias sólo pueden explicarse por la posición incómoda del Banco, atrapado entre su conciencia del impacto de las políticas industriales del Este Asiático y su resistencia a abandonar sus principios de libre mercado. Por esta razón el reporte sobre Asia sigue siendo vago en relación con él porque esas políticas promovieron el crecimiento y la estabilidad macroeconómica en el Asia Oriental, mientras contribuyeron a la ineficiencia productiva y al déficit fiscal crónico en cualquier otro lugar. De una manera que parece circular, la explicación del reporte sobre el éxito de Asia Oriental descansa en su estrategia amistosa hacia el mercado, con su

mezcla de políticas diversas, cambiantes, pero diseñadas con un propósito. (Por contraste) otras economías o bien se han adherido rígidamente a políticas que se puede demostrar que no tienen éxito o bien han carecido de una dirección con propósitos claros (p. 87).

Pero precisamente lo que de seguro habría que investigar es *por qué* otras economías han carecido de la flexibilidad, el pragmatismo y la

dirección con propósitos claros, características todas de las políticas de Asia Oriental.

Estos temas no son tomados en consideración en el reporte sobre Asia porque abordarlos implicaría que la distinción entre políticas fundamentales y políticas selectivas es artificial, y que lo que determina la eficacia de la acción del Estado es tanto el grado en que el Estado pueda diseñar políticas óptimas de Pareto como el contexto de política económica en que esas políticas son puestas en práctica. A pesar de la evidencia acumulada en el sentido de que una amplia intervención del Estado en los países asiáticos ha “contribuido a su extraordinario crecimiento” (p. 336), el reporte no examina si al menos una explicación de esto pudiera encontrarse en el *carácter* de los Estados asiáticos, es decir, tanto en su formato institucional como en su relación con la sociedad.

Más allá de algunos comentarios sobre la construcción de un servicio civil honesto, competente y aislado en el Este Asiático (capítulo IV), el reporte no se aventura a producir más recomendaciones de inspiración política concernientes a las reformas institucionales, que una evaluación del éxito del Este Asiático pudiera sugerir a los PMDs. A pesar de que reconoce que un paso así sería necesario para entender por qué los Estados del Este Asiático han tenido éxito donde otros fallaron, también concluye cándidamente que

mientras que no ha descubierto... por qué los gobiernos de estas economías han sido más deseosos de experimentar y más capaces de adaptarse... tomar esto en consideración no hace sino complicar más en lugar de simplificar las tareas del desarrollo (pp. 367-368).

La obvia inconsistencia interna de este argumento ilustra la conciencia del Banco de que algo hacía falta en su explicación del milagro del Este Asiático, pero también de su resistencia a introducir variables no económicas en su análisis, no tanto porque los temas políticos quedarán fuera de su mandato, sino por su persistente creencia neoliberal, de que, a la larga, el Estado sigue siendo un obstáculo para el desarrollo, y tiene que ser reformado.

II. La propuesta del Banco para una reforma del Estado en los PMDs

El interés del Banco en reformar los Estados del Tercer Mundo fue inspirado inicialmente por el éxito relativo de algunos gobiernos en poner en práctica políticas de estabilización en los ochenta y en los comienzos de los noventa. Si bien se demostró que la estabilización podía lograrse, su éxito también destacó los problemas que deberían enfrentarse para mejorar sus resultados. Esto incluía consolidar la estabilización y crear las condiciones para el crecimiento —o sea, el ajuste (aumentando la tasa de ahorros y de inversión)—, enfrentando directamente la pobreza y mediante una “reforma del Estado” (Banco Mundial, 1992; WB 92; Linde, 1995; Burki y Edwards, 1995).

El objetivo novedoso de “La reforma del Estado” parece reflejar la influencia de una nueva dirección en el pensamiento neoclásico sobre los temas del desarrollo, que hace énfasis en el hecho de que las instituciones tienen un impacto significativo en el desarrollo, promovándolo o bloqueándolo. Entre las muchas instituciones que forman parte de esta preocupación, las instituciones del Estado juegan un papel central, ya que —por lo general— constituyen el marco de referencia dentro del cual operan otras instituciones. En consecuencia, el sentido de la reforma del Estado es revertir la disfuncionalidad de sus instituciones mediante el mejoramiento de su “buen gobierno”, siendo éste definido

como un concepto amplio que se refiere a un gobierno que rinde cuentas públicamente y que es participativo, que tiene y vigila marcos legales y regulatorios que sean justos, transparentes y limitados a lo que es estrictamente necesario, para que el rango de decisiones arbitrarias sea minimizado” (Linde, 1995, p. 5).

Las dos dimensiones principales de la reforma del Estado son:

- a) La rendición de cuentas (*accountability*);
 - b) El establecimiento de un marco de referencia legal para el desarrollo.
-

a) La rendición de cuentas debe entenderse aquí en un sentido técnico y no en un sentido político, ya que “la rendición de cuentas de carácter político queda fuera de los ordenamientos del Banco” (WB 92, p. 50). Se trata de una rendición de cuentas financiera y económica, o sea, elaborada para promover una asignación de recursos más eficiente mediante el desglosamiento de la rendición de cuentas en el sector público, introduciendo auditorías y creando mecanismos para revisar los resultados y operar en consecuencia (p. 15). También busca incrementar la calidad de los servicios del sector público dando una mayor “voz” al público.

Este Estado observador, que supervisa a un mercado cada vez más competitivo debido a la rendición de cuentas gubernamentales, es un indicador claro de la influencia que la escuela de la elección pública (Buchanan, 1980) ha tenido en el pensamiento neoliberal sobre la reforma del Estado, y como tal está preocupado por la necesidad de controlar el poder que los Estados fuertes tienen para inducir la búsqueda de renta. Este objetivo supuestamente puede alcanzarse mediante la reducción del Estado en la administración y la regulación de las actividades económicas, que —como sostiene la teoría normativa de la elección pública— debiera reducir automáticamente el margen para la búsqueda de renta. Este papel observador alejará la atención del Estado de los asuntos económicos “debiéndose ocupar de crear instituciones que permitan al Estado supervisar en aquellas áreas que son más propiamente de su dominio” (Burki y Edwards, p. 9).

b) La nueva construcción institucional se preocupa por la creación de un marco legal adecuado para el desarrollo. Esta otra dimensión fundamental para el gobierno está relacionada con:

Una conexión del imperio de la Ley con el uso eficiente de los recursos y la inversión productiva. Se toman en consideración cinco elementos críticos: a) Existe un conjunto de reglas que se conocen con anticipación; b) Las reglas funcionan efectivamente; c) Existen mecanismos que aseguran la aplicación de las reglas; d) Los conflictos se resuelven mediante deci-

siones obligatorias de un cuerpo judicial independiente; e) Existen procedimientos para enmendar las reglas cuando dejan de servir su propósito. (*WB 92*, pp. 28-30).

El primero de estos cinco elementos críticos da respaldo a la no retroactividad de las leyes, que es un principio incontrovertido de los Estados constitucionales en la mayoría de los países. La elaboración más a fondo del segundo elemento afirma que si las leyes no han sido obedecidas en muchos países en desarrollo, ello se debe a menudo a que “ellas han sido transplantadas de otros países y no se han adaptado a la situación local” (p. 32). Este es un argumento ambiguo y potencialmente peligroso, ya que “el adaptarse a la situación local” puede traducirse en la mayor parte de los PMDs en el diseño de leyes que reproducirán los patrones tradicionales de dominación de dichas sociedades por parte de pequeñas élites, generalmente de terratenientes.

De una manera más general, esto lleva a la pregunta importante sobre si las leyes deben codificar las prácticas sociales existentes, o si por el contrario, deben ayudar a removerlas cuando aquellas prácticas se han constituido en un obstáculo para el desarrollo y para la eficacia del imperio de la ley.

El reporte *WB 92* no reconoce que el contexto societal en el que se aplican las leyes puede limitar la autoridad del Estado para aplicarlas. En vez de ello, los comentarios que proporciona sobre los otros tres principios muestran con claridad que para el Banco el Estado continúa siendo el único obstáculo para la aplicación del imperio de la Ley. Al referirse al tercer elemento crítico, el Banco nos recuerda que

el Estado también debería ejercitar su poder bajo el principio del imperio de la ley; que los funcionarios del gobierno deberían ser sujetos de la ley de la misma manera que los ciudadanos y que sus acciones deberían “derivar de y estar limitadas por una autoridad legal específica” (p. 34).

La misma preocupación por contra-balancear el poder del Estado también aparece en el cuarto elemento, donde el Banco sostiene que “el poder judicial fuerte no solamente es vital para reforzar la validez de los

contratos, sino que es *un escudo en contra de un Poder Ejecutivo ejercido arbitrariamente*** (pp. 35-37). El quinto (sobre procedimientos para realizar enmiendas) también descansa en la idea de que no sólo la economía sino las relaciones sociales en general deben ser protegidas del Estado: “El imperio de la ley es instrumental para la creación de un clima predecible y estable —*la antítesis de la arbitrariedad gubernamental**** (p. 38).

Todos éstos son principios no controvertidos de la legitimidad de las instituciones del Estado; pero al señalar al Estado como el único obstáculo para la implementación del imperio de la Ley, y al sostener que “la competencia del mercado sirve para limitar este poder público discrecional” (pp. 34-35), la posición del Banco a mediados de los noventa todavía era representativa de la satanización del Estado identificada por Olson (*op. cit.*). En contraste con un Estado creador de renta que bloquea el desarrollo, el mercado todavía era idealizado y la reforma del Estado parecía dirigida a controlar el Estado, tanto mediante un marco de referencia legal que restringiera su poder, como a través del mercado. En ninguna parte podemos encontrar influencia alguna del argumento sostenido por Olson, North o Myrdal acerca de que los PMDs están controlados por pequeñas “coaliciones distribucionales”, y que en estos países la cartelización del mercado prevalece sobre la competencia del mercado, constituyendo dentro del sector privado fuentes de renta (y de control social), las cuales bloquean el desarrollo y que son independientes de la acción del Estado.¹²

III. El Reporte sobre el Desarrollo Mundial de 1997 (*WDR 97*): el Estado en un mundo cambiante

En su reporte de 1997, el Banco reconoció la necesidad de un análisis

* Cursivas en el texto.

** Cursivas de Christian Anglade.

¹² Véase Shapiro y Taylor (1990); Streeten (1993), Sinha (1995).

del desarrollo que integrara el papel desempeñado por las instituciones políticas. El objetivo de este reporte es mejorar la eficacia del Estado para proporcionar bienes públicos que promuevan el desarrollo a través de “una estrategia tripartita”. La primera tarea es empatar el papel del Estado con su capacidad existente (parte II). La segunda consiste en vigorizar esa capacidad (parte III)”. En la primera parte, “repensando el Estado”, se desarrolla la posición del Banco no solamente sobre el “buen gobierno” (*Governance*), que había sido un concepto más bien técnico desarrollado por el Banco en 1992, sino sobre el concepto más político del Estado.

Claramente se pueden observar dos cambios: el primero es que “el desarrollo sin Estado eficaz es imposible” (reporte 97, p. 25), entendiéndose la eficacia no en un sentido neoliberal, de términos costo-beneficio, sino desde el punto de vista del desarrollo y la equidad. El segundo cambio es el reconocimiento por parte del Banco de que debido a que la mayor parte de los PMDs son “débiles”, ellos “deben ajustar sus ambiciones a sus capacidades” (p. 41) y en primer lugar “concentrarse en los fundamentos”.

No sólo se ha abandonado el postulado neoliberal previo de la existencia de PMDs “fuertes”, sino que la nueva perspectiva del Banco sobre el papel del Estado en el desarrollo parece a primera vista tan bien intencionada como evidentemente razonable. Sin embargo, una lectura más cuidadosa del reporte deja una impresión más ambigua y sugiere que, aun cuando ha tenido lugar un grado de progreso, el reporte mundial de 1997 despliega un grado de inconsistencia en lo relativo a la conceptualización del Banco sobre el poder institucional del Estado, que refleja la persistencia de sus creencias neoliberales.

La conceptualización inconsistente del Banco sobre el poder del Estado

En el reporte de 1997 se encuentran tres fuentes de inconsistencia:

- a) Un *lapsus* ocasional en la lógica del argumento;
- b) El formalismo del enfoque del Banco sobre poder institucional;
- c) Su intento de conceptualizar un Estado compatible con el desarrollo respecto del cual se mantiene una desconfianza.

Su efecto (a menudo acumulativo) puede observarse en la taxonomía de las funciones del Estado del capítulo 1 (p. 27: Tabla 1,1), en donde se identifican tres niveles de funciones estatales: las *mínimas*, las *intermedias* y las *activistas*, correspondiendo cada una de ellas a un nivel creciente de la capacidad del Estado para aplicarlas. Las funciones *mínimas* se refieren a “proporcionar bienes públicos puros” (incluyendo la Ley y la seguridad, los derechos de propiedad, la administración macroeconómica y la inversión en capital humano), así como a la “protección de los pobres”; las funciones *intermedias* abarcan “el atender externalidades”, “la regulación de los monopolios”, “la superación de la información imperfecta” y “proporcionar seguridad social”.

* Las funciones *activistas* se refieren a “la coordinación de los mercados” y a “la redistribución de los activos”. La atribución de este rango de funciones al Estado extiende el ámbito de lo que el Banco ahora reconoce como el papel de un Estado promotor del desarrollo mucho más allá de los límites de sus documentos anteriores; pero también introduce una confusión conceptual en su argumento que es una reminiscencia de la distinción que presenta en su reporte sobre el Este Asiático entre “formas fundamentales” y “formas selectivas” de intervención.

Aunque las así llamadas funciones “mínimas” son inobjectables en tanto que es de esperarse que Estados modernos se ocupen de ellas, ello no implica que para los PMDs sean más fáciles de implementar que las funciones “intermedias” o “activistas”. Aun así son presentadas como si estuvieran al alcance de los Estados débiles, mientras otras funciones (en particular las de carácter “activista”) no lo son:

los países con una capacidad estatal baja necesitan concentrarse primero en las funciones básicas, (mientras que) los Estados con una capacidad fuerte pueden emprender funciones más activistas (pp. 26-27).

Como sucede en el reporte sobre Asia, la división de las funciones del Estado que se presenta hipotéticamente en el reporte mundial sobre el desarrollo de 1997 es inconsistente en varios puntos:

a) Las mismas funciones aparecen como minimalistas o como intermedias en diferentes partes del reporte; por ejemplo, el proporcionar educación básica es visto como una función intermedia en el capítulo I (p. 27) y como una función minimalista en el capítulo III (p. 59), introduciendo así alguna confusión sobre las prioridades de política (y de asignación de recursos) de los Estados de los PMDs.

b) La taxonomía de las funciones del Estado incorpora un orden de crecientes dificultades técnicas que no hace sentido ni conceptual ni operacionalmente: dirigir la economía (una función minimalista) es una meta de política para cuya obtención deberán utilizarse tanto regulaciones monopólicas como financieras (funciones intermedias). Pero estas últimas son consideradas como demasiado ambiciosas para la mayor parte de los Estados de los PMDs, mientras que las primeras (que no pueden ser efectivas sin una regulación monopólica y financiera) son una función "básica" de todos los Estados, que supuestamente requiere de una capacidad menor.

c) Suponen que la capacidad del Estado depende de criterios puramente técnicos subestimando así el hecho de que en todas las sociedades la capacidad del Estado para desempeñar sus funciones también está determinada por criterios políticos. Ciertamente para los Estados de los PMDs no es un logro menor el ser capaces de aplicar la Ley y defender los derechos de propiedad (otras dos funciones minimalistas), en la medida en que la concentración de recursos en forma de propiedad territorial afecta la aplicación de la Ley y de los derechos de propiedad en el campo.¹³ Pero como la redistribución de activos es una función activista, que sólo deberían emprender los Estados fuertes, la circularidad del argumento del reporte mundial 1997 supone que la capacidad de los

¹³ Véase Thiesenhusen (1989), Boone (1994), Roniger (1994).

Estados débiles de cumplir con sus funciones minimalistas permanecerá ineficaz.

d) Si “la primera tarea consiste en hacer que el papel del Estado coincida con su capacidad existente” (p. 25), cómo podemos saber cuál es esa capacidad? ¿Cuándo es que “la baja capacidad” se ha convertido en una capacidad “no tan baja”, de tal manera que los Estados puedan emprender funciones intermedias? ¿Existe algún otro criterio aparte de evaluar qué tan bien o que tan mal los Estados cumplen con las funciones que emprenden? Si es así, ya que la preocupación del reporte es que los Estados emprendan sólo aquellas funciones que son capaces de atender, ¿cómo podemos establecer criterios anteriores al momento en que se emprenden funciones específicas? ¿Se trata simplemente de una estrategia de ensayo y error? Los diferentes niveles de capacidad del Estado a los que se hace referencia en el reporte mundial de 1997 son vagos, mal definidos y contienen categorías *ex-post facto*, de poca utilidad para “empatar el papel del Estado con su capacidad”.

e) ¿Qué se supone que debe pasar con aquellas funciones que los Estados débiles no deben emprender? ¿Acaso deben permanecer sin llevarse a cabo o deberán ser realizadas por el mercado? En el caso de la provisión de bienes colectivos el reporte mundial 1997 sugiere “asignar una elevada prioridad para encontrar caminos que permitan utilizar los mercados e involucrar a las empresas privadas... en la entrega de servicios” (p. 60) Esto debería hacerse mediante una entrega directa de servicios (*unbundling*), lo que permitiría que el Estado se concentrara en los bienes públicos esenciales y dejase el resto al mercado. Aparte de las dificultades técnicas que supone este enfoque [por ejemplo, si “la mayor parte de los servicios de salud son cercanos a un bien privado” (p.53), ¿deberán desarrollarse medios de control para decidir lo que no lo es?], sigue siendo prueba de la inconsistencia de un enfoque que subestima el peso de las influencias políticas sectoriales sobre el proceso de toma de decisiones. La razón por la que la caída del gasto público en la educación está sesgada en beneficio de la educación superior en los PMDs es de índole política, por ejemplo, debido al control que ejercen minorías poderosas sobre el diseño de políticas y la asignación de recursos

(Birdsall y Sabot, 1994). Desde un punto de vista político, no tiene sentido suponer que los recursos públicos pueden ser asignados eficientemente a la manera de Pareto sin haber disminuido, en primer lugar, el poder de esas minorías, por ejemplo, a través de la redistribución de los activos.

Este enfoque formalista sobre el poder institucional del Estado que ignora las restricciones políticas sobre la capacidad del Estado para elaborar políticas, conduce al Banco a formular supuestos inconsistentes sobre la *autonomía* de la acción del Estado a lo largo de todo su reporte. Por ejemplo,

a) Cuando sostiene que la necesidad de asegurar buenas políticas crece con la debilidad de las instituciones estatales, ya que “las metas a largo plazo son mejor atendidas si se apega uno a normas autoimpuestas y si se vive con la rigidez que ellas ocasionan” (p. 50), ¿no supone que los Estados débiles deban ser capaces de imponer —tanto sobre ellos mismos como sobre el sector privado— una disciplina que, por definición, lo más probable es que se encuentre más allá de su poder para aplicarlos?

b) “La priorización respecto de los fundamentales... es (también) vital para los Estados débiles” (p. 59). Nuevamente esto implica que los Estados débiles deben ser capaces de modificar sus prioridades de asignación de recursos si desea que esos cambios tengan un sentido de eficiencia de Pareto. Sin embargo, el problema es que para que esto sea posible los Estados deberían también ser capaces de ser más autónomos respecto de esos intereses especiales que al limitar la eficiencia de Pareto de las políticas en su propio beneficio, son precisamente una fuente principal de la debilidad del Estado de los PMDs.

Para el Banco, si el aprovisionamiento de bienes colectivos debe encargarse al sector privado, también deberían serlo las funciones intermedias como la protección del medio ambiente, la regulación de los servicios públicos, la política antimonopólica, la regulación financiera y la protección al consumidor. Reconoce que “existe un riesgo de oportunis-

mo costoso por parte de los actores privados cuando no se puede confiar en la autoridad de las agencias reguladoras”. Pero ese riesgo se puede evitar: “en relación con los servicios públicos la clave sería convencer a los inversionistas potenciales que los supervisores no desarrollarán cambios arbitrarios y costosos en las reglas” (p. 69). De manera casi surrealista, el Banco sugiere aquí que mientras el Estado no modifique las reglas arbitrariamente, las empresas que hayan adquirido servicios públicos privatizados no ampliarán su control monopólico sobre los mercados para elevar los precios, aun cuando las agencias reguladoras del Estado sean ineficaces.

Toda esta evidencia nos permite ver que las diferentes formas de inconsistencia que podemos identificar en el reporte mundial de 1997 son directa o indirectamente producto del inalterable *ethos* neoliberal del Banco, que desconfía del Estado e idealiza al mercado.

*Una persistente desconfianza hacia el Estado
y la idealización del mercado*

A manera de sentido común, el reporte mundial de 1997 sostiene que

- a) Una base sólida de derechos legales de propiedad, y
- b) Buenas políticas, son la clave para el desarrollo exitoso, y que es responsabilidad del Estado el proporcionarlas.

En primer lugar: “el Estado no debe solamente establecer las reglas formales que deben regir el comportamiento de las demás organizaciones, sino que en tanto que el mismo es también una organización, debe cumplir con esas reglas (pp. 30-31)”. Sin embargo, más allá de su aparente sentido común, esta posición —ya descrita en el reporte del Banco de 1992— ilustra el formalismo (y también el voluntarismo) de la conceptualización del Banco sobre el poder institucional del Estado en los PMDs.

a) Ya que es responsabilidad del Estado establecer las leyes y reglamentos a los cuales deben someterse todos los actores sociales, debería estar dentro del poder de todos los Estados el diseñar y el respaldar esas reglas básicas. Y ya que todos los actores sociales deben cumplir con esas leyes, el Estado debe hacerlo también. El Banco parece no concebir que actores no estatales pudieran no siempre comportarse de acuerdo a lo establecido en las Leyes y que ellos también pueden ser una fuente de incumplimiento tanto como el Estado. Los obstáculos políticos al adecuado funcionamiento de las Leyes (y a la eficacia de la acción del Estado) que tienen su origen dentro de la sociedad son todavía subestimados en el reporte mundial de 1997, para el cual dichos obstáculos se encuentran fundamentalmente dentro del Estado, y en consecuencia deben ser superados a través de un sector público técnicamente mejorado (capítulo 5), un poder judicial independiente y una supervisión efectiva por parte del Poder Legislativo, todo lo cual debe inhibir las acciones arbitrarias del Estado y la corrupción (capítulo 6). Detrás de la intención explícita del Banco de superar “el debate estéril del Estado contra del mercado” (p. 25), se ha avanzado poco en relación con los planteamientos del reporte de 1992.

b) Mientras que “las buenas políticas” deben ser supervisadas por acuerdos internacionales para que así “existan señales creíbles de que el gobierno no renegará de sus promesas” (p. 50), el mercado permanece idealizado, capaz de autorregularse y de proporcionar los bienes del desarrollo compartido mediante su funcionamiento. Las corporaciones transnacionales sencillamente no aparecen en ningún lugar en el reporte de 1997 y su papel como un factor clave de control monopólico del mercado es ignorado, mientras que si se sugiere todavía una regulación de las utilidades, ello es debido a que *i*) “Pudiera facilitar la competencia al establecer reglas de funcionamiento adecuadas” (pp. 65-66) (¡lo que, supuestamente, debería ser suficiente para mantener los precios bajos!), y *ii*) Debido a que la competencia pudiera no ser suficiente para asegurar a los inversionistas particulares en contra de “los riesgos regulatorios” (p. 66).

Es claro que el reporte de 1997 entiende por “mercados” a los

inversionistas privados. Después de sostener que “los gobiernos... deben asegurarse... de que los actores privados —empresas, sindicatos, asociaciones de comercio— puedan confiar que las reglas no sean modificadas de la noche a la mañana” (p. 34), el Banco elige comprobar la credibilidad de esas reglas exclusivamente a través del punto de vista de los inversionistas privados como si fuera o el único punto de vista que importa, o representativo de otros sectores de la sociedad. De la misma manera la corrupción es medida por el grado en que “los empresarios privados tienen que efectuar pagos adicionales y regulares para que las cosas funcionen y exponiéndose a que después de haber pagado el soborno, deban todavía temer el chantaje de otro funcionario” (p. 36).

El problema de esta perspectiva no radica en que denuncie la existencia de instancias de arbitrariedad y corrupción estatales (que existen), sino que al concentrarse en el punto de vista del sector de los negocios, busca reforzar la creencia de que esas prácticas son ajenas del sector privado. Es así una vez más un caso de condena unilateral del Estado y de idealización del mercado que es precisamente una de las características más persistentes del postulado neoliberal.

c) La panacea de la privatización y de la liberalización del mercado no es matizada de ninguna manera, y “las buenas políticas” se identifican en gran medida con una ortodoxia neoliberal estricta como sucedía en otros documentos previos del Banco (y como lo será en el reporte sobre el desarrollo del mundo de 1998 y 1999).¹⁴ El reporte de 1997 también reitera la fe del Banco en la liberalización del comercio y de la inversión (capítulos 3, 4, 8). “El riesgo de la fuga de capitales (inherente a esto último)... es visto como una fuente positiva para la disciplina gubernamental, que inhibe las políticas caprichosas irresponsables” (p.135).

En otras palabras, desde el punto de vista del Banco, la fuga de capitales ocurre simplemente debido a políticas “equivocadas”, y no a la desconfianza por parte de los inversionistas en el potencial de crecimen-

¹⁴ Véase World Bank (1998-99), capítulo 10.

to de la economía resultando de una mezcla de políticas, algunas de las cuales no son necesariamente “buenas” de acuerdo con el Banco. Las experiencias de Asia Oriental han demostrado que no sólo las políticas neoliberales son buenas para el crecimiento, como el propio Banco tuvo que reconocerlo de manera reacia en su reporte sobre el Milagro Asiático, donde concedió que las políticas de igualación del ingreso habían promovido el crecimiento, el ahorro y la inversión, y que las reformas agrarias redistributivas habían desempeñado un papel clave en el movimiento inicial hacia una desigualdad relativa más baja y hacia la expansión de la demanda doméstica de bienes-salario. Aun cuando muy a su pesar argumentó que las estrategias de Asia Oriental no deberían ser imitadas, el reporte sobre el Milagro Asiático dejó claro que esas políticas redistributivas fueron un elemento del éxito de Asia Oriental. Por contraste, es revelador de la ortodoxia neoliberal del reporte de 1997 el que el papel desarrollista del Estado mediante la redistribución del ingreso y los activos no sea planteado en ningún lugar.

Esto sugiere que el reporte sobre el desarrollo mundial de 1997 es de hecho un retroceso respecto a las implicaciones más radicales de los análisis del reporte sobre el Milagro Asiático respecto al papel del Estado en el desarrollo, y que su propuesta de reformar al Estado continúa siendo portadora de una visión maniquea del Estado y del mercado que tiende a minimizar los obstáculos al cambio que provienen de la propia sociedad.

*Subestimando los obstáculos societales al cambio
y a las reformas redistributivas*

El proyecto de 1992 sobre la reforma del Estado ha avanzado muy poco y el reporte sobre el desarrollo mundial de 1997 continúa enfocando unilateralmente aquellas reformas diseñadas para contrarrestar la arbitrariedad del Estado. Son muy breves las referencias ocasionales a: “Los intereses privados que utilizan su influencia a través de medios ilegales” (p.102), o a

intereses especiales poderosos que continuamente tratan de dirigir la atención del gobierno en su favor, lo que pudiera llevar a que se otorgaran a las burocracias estatales enormes márgenes de discrecionalidad. Cuando ello ocurre, los funcionarios del Estado en todos los niveles pudieran buscar la realización de sus propios intereses más que los de la sociedad (p. 25).

Este argumento es, una vez más, internamente más bien inconsistente, ya que la agenda que se persigue como resultado de “intereses especiales poderosos” que penetran la burocracia “para orientar las políticas del gobierno en su beneficio”, es muy probable que provenga tanto de ellos como de la burocracia. La discrecionalidad burocrática es un producto resultante del control ineficaz que el gobierno y/o el congreso ejerce sobre la administración pública, y de su sustitución *de facto* por “intereses especiales”. Lo que a primera vista pudiera parecer como una instancia de “discreción burocrática”, es también una instancia de invasión patrimonial del dominio público por intereses privados. Debido a que esos intereses se encuentran en ocasiones en conflicto entre sí (por ejemplo, los intereses de los terratenientes y los industriales respecto a políticas comerciales, fiscales o monetarias) y debido a que la debilidad estatal a menudo no proporciona una autoridad eficaz, la fragmentación institucional del proceso de elaboración de políticas al que se refiere el Reporte Mundial de 1997 (p. 81) se relaciona con la fragmentación del control social.¹⁵ Entre más fragmentado sea el control social, más fragmentado será el proceso de elaboración de políticas y en consecuencia más restringida y más débil será la capacidad del Estado.

Lo que es confuso, es que hacia el final del reporte, y cuando los obstáculos al cambio son evaluados, la importancia de esta restricción societal y política, tanto sobre el desarrollo como sobre la eficacia de la acción del Estado, es invocada súbitamente, y en este punto, inesperadamente, lo que agrega credibilidad al documento pero también refuerza la inconsistencia del argumento y sus recomendaciones.

¹⁵ Véase Migdal (1988) (1994).

Entre las más importantes barreras para el cambio siempre encontraremos los grupos de interés poderosos que pueden registrar pérdidas con el cambio. La resistencia será todavía más fuerte cuando los actores potenciales se encuentran entre los principales apoyos de los líderes políticos. En síntesis, los efectos redistributivos de una reforma y la fuerza política de los grupos afectados por ella hacen sencillamente que algunos cambios de política sean políticamente indeseables (pp. 144-145).

Sería de esperarse que la lista de reformas que sigue (p. 145, tabla 9.1) reflejara esa confirmación de las coaliciones distribucionales de Olson que bloquean el desarrollo; pero pronto queda claro que las reformas que visualiza el Banco son de una clase diferente. Las dos principales reformas que esperaríamos encontrar en la tabla 9.1, una (reforma agraria) ni siquiera es mencionada, a pesar del papel crucial que desempeñó en el modelo de Asia Oriental de “crecimiento con equidad”; la otra (reforma fiscal), que tiene un enorme potencial para el desarrollo debido al impacto positivo de mayores ingresos fiscales sobre la balanza fiscal y sobre la capacidad del Estado para financiar el desarrollo, es presentada en el reporte de 1997 solamente en conexión con la descentralización: sólo los funcionarios de mayor jerarquía en el ministerio de finanzas y planeación aparecen en la lista de sus oponentes naturales, y no aquellos dueños de bienes, así como quienes perciben altos ingresos que tradicionalmente han sido capaces de evadir sus obligaciones fiscales, creando en consecuencia una fuente importante de déficit en los PMDs (Bird, 1992).

Lo que el Banco piensa que debe ser la reforma fiscal aparece en otras partes del reporte. Los PMDs deberían confiar más en los impuestos indirectos (particularmente en el impuesto al valor agregado), que son más fáciles de administrar y menos hostiles para la inversión extranjera: “Los países no pueden esperar fijar tasas de impuestos a las empresas y al ingreso personal por encima a las normas globales y al mismo tiempo esperar todavía atraer inversión”. (Reporte 1997, p. 48). ¿Pero a qué normas globales se refiere el reporte de 1997? ¿A aquellas de los países de la OECD, en los cuales el ingreso fiscal representa entre el 30 y el 35% del producto interno bruto, o a aquellas de los PMDs cuya tasa es

aproximadamente de la mitad? Y ya que presumiblemente existe un límite más allá del cual los incrementos al impuesto al valor agregado se convierten también en hostiles a la inversión, la única manera realista de mantener el déficit fiscal bajo control es —nuevamente en el estilo neoliberal— mantener recortes al gasto público. Sin embargo, si esto era consistente con la posición social-neutral anterior del Banco, es inconsistente con su nuevo énfasis sobre el renovado gasto público social destinado a mejorar la equidad.

En ninguna parte del reporte se indica de dónde, en ausencia de mayores ingresos fiscales, se podrán obtener los recursos necesarios para asegurar estas funciones “mínimas” (en especial, después de las desastrosas consecuencias sociales de los paquetes neoliberales de estabilización anteriores).

Es también difícil entender la posición del Banco sobre la reforma agraria. De esta manera, o bien no se ha modificado, y en contra de la evidencia que él mismo ofrece sobre el caso del Este Asiático, mantiene una creencia neoliberal de que una reforma agraria redistributiva posee un impacto negativo sobre la productividad y sobre el ahorro; o bien, él piensa contradictoriamente que la redistribución de bienes es una función válida del Estado, pero que deberá ser decidida posteriormente por los Estados, perpetuando así el *status quo* del control del Estado por minorías y su correlativa ineficiencia paretiana. Esto es —desde luego— un círculo vicioso, ya que para ser capaz de enfrentar a esas minorías, los Estados de los PMDs deberían ser más fuertes de lo que son. Sin pretender que existe una solución fácil para este dilema, una discusión relevante sobre el problema en el reporte de 1997 debió por lo menos haber indicado la conciencia del Banco de su relevancia para la reforma del Estado, así como soluciones posibles. Sin embargo, el reporte de 1997 no reconoce que la mayor fuente de desigualdad (y, por lo tanto, el principal obstáculo del crecimiento) en un PMD es la concentración de activos y de ingresos, y eso —a su vez— modela su propio concepto de desarrollo como equidad.

Para el Banco la equidad resultaría de: *a*) El proporcionar bienes públicos básicos; *b*) La asistencia, y *c*) Buenas políticas y buenas reglas.

Este concepto neoliberal del desarrollo reemplaza la redistribución (que no encaja fácilmente en la retórica neoliberal) con “la asistencia a los pobres” (heredada del valor liberal más afín de la “compasión”). Pero como es bien sabido, “la protección de los vulnerables” a través de programas de alivio a la pobreza, sólo alcanza los objetivos para los que ha sido pensada, que es reducir las peores consecuencias de la pobreza sin resolver sus causas. Aparte de su dudosa dimensión moral, este enfoque también posee un efecto más limitado sobre el crecimiento que las políticas redistributivas, que son el complemento necesario de la provisión de los bienes públicos para promover el desarrollo al difundir las fuentes de ganancias, promoviendo así el ahorro y la inversión y creando un clima de confianza en las economías locales.

De la misma manera en que la fragmentación del control social produce una fragmentación del proceso de elaboración de políticas que limita la eficacia de la acción estatal, es también un obstáculo a la capacidad del Estado para imponer el imperio de la ley. Contrario a lo señalado en el reporte de 1997 el “síndrome de la ilegalidad” que se presenta en los PMDs va más allá de la definición que proporciona el Banco conociendo el resultado del conjunto de instituciones estatales arbitrarias incapaces de proteger los derechos de propiedad del “robo, la violencia, y otros actos predatorios” (p. 41), y “a menudo relacionado con un sentido de marginalización” (p. 4). Es también el resultado de la multiplicación de reglas formales e informales que, social y territorialmente, reemplazan efectivamente al imperio de la ley, porque el Estado no puede desafiar el *status*, el poder económico o la capacidad de intimidación de aquellos que se benefician de esas reglas alternativas.

Esto es, por ejemplo, lo que sucede cuando los terratenientes se las ingenian para pervertir los resultados legales de las reformas agrarias diseñadas para adecuar los derechos de la propiedad de la tierra a objetivos de desarrollo, y cuando las disputas por la tierra se resuelven en su favor,¹⁶ y cuando quienes perciben ingresos así como los propietarios de activos se rehusan sistemáticamente a cumplir con sus obligaciones fis-

¹⁶ Véase nota 13; véase también Jones (1998).

cales,¹⁷ o cuando los empleados con impunidad se rehusan a respetar sus obligaciones contractuales.

En esas condiciones el control social fragmentado también restringe al Poder Judicial. Al sostener que “sin un sistema judicial bien desarrollado, las empresas y los ciudadanos tienden a encontrar otras maneras de monitorear contratos y de sustentar disputas” (p. 45), el reporte de 1997 implica que la responsabilidad de tener un Poder Judicial independiente descansa simplemente en el Estado, y falla en reconocer que un sistema judicial débil es también parte de un Estado débil. Es debido a que las decisiones de las Cortes a menudo reflejan el control patrimonial que minorías poderosas ejercen sobre ella, que los ciudadanos ordinarios (en especial los pobres) generalmente prefieren no llevar sus disputas ante la justicia.¹⁸

Quizá la limitación más frustrante del reporte de 1997 es la mezcla de su implacable denuncia ortodoxa del Estado y de su rara y breve toma de conciencia que los obstáculos societales al cambio existen, pero sin llegar a ser objeto de análisis en el reporte. Esta paradoja conlleva una inconsistencia en el argumento que pudiera ser indicativa de un faccionamiento interno del Banco: a algunas facciones minoritarias, claramente no alineadas con el principal argumento neoliberal, se les ha permitido introducir argumentos ocasionales, pero significativos, lo cual es particularmente visible en el capítulo 7 y será discutido a continuación. Pero su *status* minoritario ha reducido el impacto de sus recomendaciones.

“Acercar el Estado al pueblo”: ¿un preámbulo (o un sustituto) para la distribución?

En el capítulo 7 la ortodoxia neoliberal del reporte de 1997 enfrenta su desafío más fuerte, y ahí el balance se aleja de la arbitrariedad del

¹⁷ Véase Chakravarty (1987); Bird (1992).

¹⁸ Véase Holston (1981); Buscaglia (1996).

Estado para aproximarse a un enfoque que lleva en cuenta algunas variables no económicas a las que la ortodoxia neoliberal se había referido menos críticamente con anterioridad. Esto puede apreciarse a través del tratamiento de las formas de participación ciudadana, de capital social y de la descentralización.

a) Todo aquello que pueda promover la participación ciudadana en el desarrollo y en la reforma del Estado siempre ha sido (correctamente) apreciada por el Banco. Sin embargo, en el reporte de 1997 se nos presenta un apoyo calificado inusual del significado de las elecciones como la medida de la democracia y de la participación popular, y de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) como el nuevo canal para "dar voz y participación". La baja confianza que las encuestas de opinión muestran que el pueblo tiene hacia las elecciones y los partidos en los PMDs "sugiere tener cuidado para no formular generalizaciones sencillas sobre la representatividad de los arreglos formales electorales" (p. 112).

Esto constituye un cuestionamiento inesperado de la naturaleza democrática de los procesos electorales, así como del grado en el que los partidos que compiten en las elecciones son representativos de la variedad de los intereses sociales presentes en los PMDs. La sola ausencia de evidencia abrumadora de que las elecciones carecen de significado (por ejemplo, debido a que la oposición está prohibida o es controlada, o que las prácticas electorales son abiertamente corruptas) es una garantía insuficiente de que sean justas y competitivas.¹⁹

El tema de la representatividad de los partidos políticos es más complejo pero no menos significativo, ya que en los PMDs, la mayor parte de los partidos tiende a representar un rango angosto de intereses sociales (elitistas); y ya que no existen formas de representación política para los pobres, el mero hecho de la existencia de una amplia proporción de la población que vive en niveles de pobreza, es en sí misma evidencia de que los pobres carecen de formas de representación política efica-

¹⁹ Véase World Bank (1997), pp. 25, 69, 120, 144 y 145.

ces, lo que a su vez explica la elevada proporción de ausentismo electoral y la poca confianza en los partidos políticos expresada en las encuestas de opinión. Más allá de cuestionar la panacea democrática de las elecciones, las advertencias del reporte de 1997 también se preguntan sobre la validez de la teoría pluralista institucional dentro de la democracia, para la cual la democracia tiene que ver con formas y procedimientos, y que minimiza el hecho de que, aun en su definición minimalista, la democracia supone que todos los individuos adultos son ciudadanos con una representación política efectiva.

Las advertencias se extienden hacia el papel de los consejos de deliberación públicos-privados que fueron “críticos para el éxito en el Asia Oriental... pero que no pareciera permitir a otros gobiernos ser eficaces a largo plazo, si sus políticas fueran ilegítimas o indiferentes a demandas societales cruciales” (p. 117). Lo que el reporte de 1997 no dice (pero está implícito en su argumento) es que la razón por la que esos consejos funcionaran en Asia Oriental fue que las organizaciones que participaron en ellos eran representativas de la variedad de fuerzas sociales, porque mediante la reforma agraria, la disciplina del capital, las políticas de empleo y su énfasis en educación básica, el Estado contribuyó a reducir las desigualdades sociales más allá de lo que en promedio hacen los PMDs. A pesar de la naturaleza autoritaria de sus regímenes, las experiencias del Asia Oriental demostraron que la manera de convertir a la gente en ciudadanos no es ayudarlos en la pobreza sino proporcionarles los medios para conseguir su propia autonomía.

Otro tema favorito de los neoliberales, a saber las ONGs, recibe igualmente un tratamiento no muy entusiasta y por las mismas razones que los partidos y las elecciones

No todas estas organizaciones son igualmente representativas, ya sea de los intereses de sus clientes o del interés público en un sentido más amplio... también enfrentan limitaciones que incluyen lo estrecho de su membresía y representación, una capacidad limitada de administración, y el riesgo de ser cooptados por quienes detentan tradicionalmente el poder o por las facciones políticas (p. 114).

Esto es a la vez una evaluación válida de las limitaciones de las organizaciones no gubernamentales y un brusco cambio de opinión del reconocimiento neoliberal convencional en su potencial para la participación democrática.

b) También es sorprendente que el reporte de 1997 descansa mucho menos de lo esperado en las virtudes del capital social. Un concepto incluyente, caótico, que abarca casi cualquier cosa que a falta de capital físico pudiera facilitar la acción colectiva para el beneficio mutuo,²⁰ tiene desde la perspectiva del Banco la ventaja “de que tiende a minimizar el poder y el conflicto” (Fine, 1999, p. 9). En consecuencia, permite al Banco continuar ignorando la literatura sobre el Estado promotor del desarrollo (*Ibid.*, p. 12). Sin embargo, para el reporte de 1997, “la evidencia temprana sobre la contribución del capital social al desarrollo no deja de ser ambigua” (reporte 1997, p. 114). Es muy pronto para saber si la preocupación de Fine es justificada, pero la naturaleza multidimensional y consensual del concepto representa un potencial considerable para el Banco, en la medida en que podría representar un sustituto útil para el concepto más conflictivo de redistribución.

c) La descentralización, por contraste, es un objeto construido con mayor cuidado, cuyo tono es particularmente medido y sus resultados no llevan a una conclusión definitiva.

Parece ser una continuación lógica de los esfuerzos por acercar el gobierno a la gente, pero también hay varias pifias, incluida la posibilidad de una disparidad creciente entre las regiones, la pérdida de la estabilidad macroeconómica, y de la captura de las instituciones por facciones locales, especialmente en sociedades altamente inequitativas (p. 120). Adicionalmente, la historia nos dice que, paradójicamente, mientras los Estados no alcancen un determinado nivel de centralización y reglas eficaces, la descentralización pudiera ser difícil de poner en práctica y pudieran crearse desequilibrios (p. 128).

²⁰ Véase Woolcock (1998).

Aparte del hecho de que no hay nada paradójico en que la centralización sea anterior a la descentralización, la pregunta que se suscita es, nuevamente, de qué manera pueden “los Estados que no han alcanzado un cierto nivel de centralización y reglas efectivas”, ser capaces de reforzar el imperio de la ley por encima de las “facciones locales”, a menos que las bases de poder de esas facciones locales empiecen a ser removidas mediante políticas redistributivas y formas de regulación respaldadas por organizaciones internacionales como el Banco. En lugar de ello, la circularidad del argumento del Banco no ayudará a los gobiernos a quienes se hacen severas advertencias sobre los peligros potenciales de la descentralización de tal manera que no están seguros de lo que se les solicita.

¿Es esto señal de la incomodidad del Banco con variables no económicas, o de una aproximación graduada de los científicos políticos que tuvieron una aportación obvia en la elaboración de este capítulo? Desde cualquier perspectiva, es difícil predecir si estos cambios modestos constituyen el preámbulo a la recomendación del Banco para un papel mayor del Estado en el desarrollo, que abarque políticas redistributivas y regulatorias más activas, o si — por el contrario— se trata de un sustituto de ellas bajo la forma del concepto de capital social o de cualquier otro intento futuro para evitar interferir con las imperfecciones del mercado mediante regulaciones, así como mediante una redistribución de los ingresos y de los bienes. Ambas opciones parecen estar abiertas, pero la experiencia pasada indica que esta última tiene mayores probabilidades de prevalecer.

Conclusiones

Al desconfiar uniformemente del Estado y confiar asimismo en el mercado, el punto de vista desequilibrado del Banco sobre el papel de ambos actores en el desarrollo, ha sido la causa fundamental de su incapacidad para formular una estrategia de reforma creíble, en la cual pudieran evaluarse en forma realista las limitaciones de ambos actores.

Con discreción, sin embargo (¿o se trata una vez más de los insumos limitados de una fracción minoritaria, que no afectará el desempeño global de la política del Banco?), las condiciones bajo las cuales se reforman los países han aparecido por primera vez entre los temas discutidos por el reporte de 1997. El Banco identifica las “circunstancias bajo las cuales las reformas tienen mayores probabilidades de éxito, ya que ellas pueden alterar la dinámica que creó al *status quo*” (p. 150): la amenaza externa y la crisis económica. La primera fue instrumental para disparar la reforma en muchos países europeos y del Asia Oriental, pero quizás ha perdido una buena parte de su potencial el día de hoy. Al definir al segundo como “particularmente hiperinflación y una recesión profunda” (p. 151), o sea, la estanflación, el reporte de 1997 confunde lo que es la manifestación de una crisis con sus causas, que en última instancia se deben a la incapacidad de una economía para mantener un equilibrio dinámico entre la oferta y la demanda. Si “el propósito de una reforma es mejorar el bienestar económico” (p. 115), un paso para alejarse de la desigualdad es un sustituto para el desarrollo, lo cual —a pesar de la resistencia del Banco para admitirlo— requiere de políticas redistributivas que vayan más allá de proporcionar bienes públicos.

Además, la amenaza que desata una reforma no necesita ser siempre de carácter externo (y no lo fue, por ejemplo, en Corea del Sur y en Taiwán, donde la amenaza comunista externa fue mediada por la amenaza campesina interna que pudo haber disparado y que aceleró la opción de reformas radicales en la agricultura en ambos países).²¹ En efecto, cuando las desigualdades sociales y la pobreza se mantienen endémicas (o inclusive empeoran, como es el caso de muchos PMDs), esa amenaza pudiera resultar puramente interna. O bien los Estados (y aquellos que les proporcionan orientación) son capaces de anticipar esta amenaza, y de reducir la desigualdad mediante la alteración de los patrones sociales de la distribución del ingreso y la riqueza —y no sólo proporcionando bienes públicos y asistencia a los pobres— o el desarrollo será pospuesto indefinidamente, y la estructura social de esas sociedades podría ponerse en riesgo.

²¹ Véase Hamilton (1983); Kang (1995).

Referencias

Amsden, A. (1985), "The State and Taiwan's Economic Development", en P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol, eds., *Bringing the State Back in*, New York, Cambridge University Press.

Amsden, A. (1992), "A theory of Government Intervention in Late Industrialization", en L. Putterman and D. Rueschemeyer, eds., *State and Market in Development: Synergy of Rivalry*, Boulder and London, Lynne Rienner.

Bardhan, P. (1989), "The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment", *World Development*, vol. 17, no. 9, pp. 1389-1395.

Bird, R. M. (1992), "Tax Reform in Latin America: A Review of Some Recent Experiences", *Latin American Research Review*, vol. 27, no. 1, pp. 7-36.

Birdsall, N. y R. Sabot (1994), "Inequality, Exports and Human Capital in East Asia: Lessons for Latin America", en C. Bradford, ed., *Redefining the State in Latin America*, Paris, OECD.

Boone, C. (1994), "State and Ruling Classes in Postcolonial Africa: the Enduring Contradictions of Power", en J. Migdal, A. Kohli and V. Shue, eds., *State Power and Social Forces*, Cambridge, Cambridge University Press.

Buchanan, J. M. (1980), "Rent Seeking and Profit Seeking", in J. M. Buchanan, R. D. Tollison and G. Tullock, eds., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University Press.

Burki, S. J. y S. Edwards (1995), "Consolidating Economic Reforms in Latin America and the Caribbean", *Finance and Development*, vol. 32, no. 1, pp. 6-9

Buscaglia, E. (1996), "Corruption and Judicial Reform in Latin America", *Policy Studies*, vol. 17, no. 4, pp. 273-286.

Chakravarty, S. (1987), *Development Planning: The Indian Experience*, Oxford, Clarendon Press.

Colombatto, E. (1990), "An Analysis of Exports and Growth in Less Developed Countries", *Kyklos*, vol. 43, fasc. 4, pp. 579-597.

Findlay, R. (1988), "Trade, Development, and the State", en G. Ranis and T. P. Schultz, eds., *The State of Development Economics: Progress and Perspectives*, Oxford, Basil Blackwell.

Fine, B (1999), "The Developmental State is Dead-Long Live Social Capital", *Development and Change*, vol. 30, no. 1, pp. 1-19.

Hamilton, C. (1983), "Capitalist Industrialisation in East Asia's Four Little Tigers", *Journal of Contemporary Asia*, vol. 13, no. 1, pp. 35-73.

Holston, J. (1991), "The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil", *Comparative Studies in Society and History*, vol. 33, no. 4, pp. 696-725.

Huntington, S. P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press.

Jones, G. A. (1998), "Resistance and the Rule of Law in Mexico", *Development and Change*, vol. 29, no. 3, pp. 499-523.

Kang, D. C. (1995), "South Korean and Taiwanese Development and the New Institutional Economics", *International Organization*, vol. 49, no. 3, pp. 555-587.

Lal, D. (1983), *The Poverty of "Development Economics"*, London, Institute of Economic Affairs.

Lall, S. (1994), "'The East Asian Miracle': Does the Bell toll for Industrial Strategy?", *World Development*, vol. 22, no. 4, pp. 645-654.

Linde, A. S. (1995), "Latin America and the Caribbean in the 1990s", *Finance and Development*, vol. 32, no. 1, pp. 2-5.

Mainwaring, S. y T. R. Scully, eds. (1995), *Building Democratic Institutions-Party Systems in Latin America*, Stanford, Cal., Stanford University Press.

Migdal, J. (1988), *Strong Societies and Weak States*, Princeton, N. J., Princeton University Press.

Migdal, J. A. Kohli and V. Shue (1994), *State Power and Social Forces*, Cambridge, Cambridge University Press.

Moore, M. (1984), "Agriculture in Taiwan and South Korea. The Minimalist State?", *IDS Bulletin*, vol. 15, no. 2, pp. 57-64.

Myrdal, G. (1968), *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Harmondsworth, Pelican Books.

Nabli, M. K. y J. B. Nugent (1989), "The New Institutional Economics and Its Applicability to Development", en *World Development*, vol. 17, no. 9, pp. 1333-1347.

North, D. C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York, Norton.

North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven and London, Yale University Press.

Ong, M. L. D. W., Adams y I. J. Singh (1976), "Voluntary Rural Savings Capacities in Taiwan: 1960-70", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 58, no. 3, pp. 58-82.

Page, J. (1994), "The East Asian Miracle: An Introduction", *World Development*, vol. 22, no. 4, pp. 615-625.

Prosterman, R. L., M. Temple, T. Hanstad, eds. (1990), *Agrarian Reform and Grassroots Development*, Boulder and London, Lynne Rienner.

Riedinger, J. (1993), "Everyday Elite Resistance: Redistributive Agrarian Reform in the Philippines", en K. B. Warren, ed., *The Violence Whithin*, Boulder, Co., Westview Press.

Ro, Y. K., D. W. Adams y L. J. Hushak (1981), "Income Instability and Consumption-Savings in South Korean Farm Households, 1965-1970", *World Development*, vol. 9, no. 2, pp. 183-191.

Rodrik, D. (1994), "'King Kong Meets Godzilla': the World Bank and The East Asian Miracle", en A. Fishlow, G. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik, R. Wade, *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Washington, D. C., Overseas Development Council.

Roniger, L. (1994), *Hierarchy and Trust in Modern Mexico and Brazil*, New York, Praeger.

Shapiro, H. y L. Taylor (1990), "The State and Industrial Strategy", *World Development*, vol. 18, no. 6, pp. 861-878.

Sinha, R. (1995), "Economic Reform in Developing Countries:

Some Conceptual Issues”, *World Development*, vol. 23, no. 4, pp. 557-575.

Streeten, P. (1993), “Markets and States: Against Minimalism”, *World Development*, vol. 21, no. 8, pp. 1281-1298.

Thiesenhusen, W. C., ed. (1989), *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Boston, Unwin Hyman.

Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, N. J., Princeton University Press.

Woolcock, M. (1998), “Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework”, *Theory and Society*, 27, pp. 151-208.

World Bank (1987), *World Development Report 1987*, New York, Oxford University Press.

World Bank (1991), *World Development Report 1991*, New York, Oxford University Press.

World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington, D. C., The World Bank.

World Bank (1993), *The East Asian Miracle-Economic Growth and Public Policy*, New York, Oxford University Press.

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

World Bank (1999), *World Development Report 1998/1999*.