



De la capacidad de desarrollo estatal al desarrollo de las capacidades humanas: viejos y nuevos desafíos en la construcción política de India

Verónica Noelia Flores (CONICET)

COLECCIÓN CIENTÍFICA UNI-COM

Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional de Lomas de Zamora

Año 7 - Número 15- Julio de 2019

Directora: Dra. Graciela Tonon de Toscano

La Colección Científica UNI-COM de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora es una publicación semestral que contiene: documentos de trabajo, actas de congresos y jornadas científicas, reseñas bibliográficas, reseñas de libros, informes de proyectos de investigación, informes de estancias post-doctorales, informes de becas de investigación, informes de estancias de investigación y otros productos científicos. Su Comité de Referato lo componen Doctores graduados en distintas disciplinas, con amplia trayectoria en sus campos temáticos que trabajan en instituciones académicas y científicas de diferentes países del mundo:

Dr. Javier Iguñiz, Departamento de Economía. Pont. Universidad Católica del Perú.

Dra. Rocío Canudas Gonzalez, Centro de estudios políticos, UNAM, México.

Dr. Isidro Maya Jariego. Laboratorio de Redes Personales y Comunidades. Universidad de Sevilla, España.

Dr Habib Tiliouine Laboratory of Educational Processes & Social Context. Universidad de Orán, Argelia.

Dra. Alicia Gonzalez Saibene. Doctorado en Trabajo Social. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Dr. Flavio Comim. Centre of Development Studies. Cambridge University, Gran Bretaña y UFRGS, Brasil.

Dra. Andrea Vigorito, Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay.

Dra. Graciela Castro, Universidad Nacional de San Luis, Argentina.

Editor. Santiago D. Aragón.

Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Camino de Cintura y Juan XXIII. Lomas de Zamora Pcia. de Buenos Aires. Argentina. CP 1836

ISSN 2346-8637

De la capacidad de desarrollo estatal al desarrollo de las capacidades humanas: viejos y nuevos desafíos en la construcción política de India

Dra. Verónica Noelia Flores (CONICET)

Resumen

En las últimas dos décadas India ha iniciado un proceso de liberalización de su economía que le ha posibilitado construir una nueva posición política en el escenario internacional, instalándose como una potencia regional emergente, con un régimen productivo en desarrollo y un sistema democrático que ha alcanzado continuidad y legitimidad popular sostenida. No obstante estos logros, la complejidad de su estructura social, la presión distributiva que impone su demografía y los graves problemas que aún enfrenta en términos de desigualdad, pobreza y conflictos interétnicos y religiosos, mantienen vigente la pregunta acerca de qué tipo de desarrollo –no sólo económico, sino también social y humano- se busca como proyecto político.

En este trabajo se presentarán dos momentos en la búsqueda práctica y discursiva de esta definición: por una parte, se verá cómo la construcción de capacidad estatal por parte de la élite política que dirigió el Estado poscolonial indio constituyó un desafío clave para orientar el desarrollo y la industrialización del país. Por otra parte, se considerará cómo cierto cambio de enfoque sobre el rol del Estado en los últimos años, pero también sobre las posibilidades de agencia y de participación social en el proceso de cambio ha dado lugar a un nuevo tipo de desafío, vinculado al logro de desarrollo de las capacidades humanas.

Introducción

Frente al innegable proceso de transformaciones que viene atravesando India en las últimas décadas, dos interrogantes amplios motivaron el planteo de este trabajo: ¿qué tipo de intervención estatal ha acompañado o dirigido la orientación de estos cambios?, pero también ¿de qué modo y con qué alcances ha incidido en ellos la participación de la sociedad civil? Tomaremos aquí desde la perspectiva de la nueva sociología del desarrollo y de la “teoría del nuevo

crecimiento”, los conceptos de “capacidad” y de “desarrollo” para proponer una lectura acerca de los viejos y nuevos desafíos formulados al Estado indio desde su independencia, con miras a comprender mejor las condiciones y obstáculos de su articulación histórica y dinámica con la sociedad civil.

En virtud de los nuevos retos que para la construcción política de India suponen en términos sociales el crecimiento económico y la inserción de los espacios nacionales “periféricos” bajo el nuevo modelo de acumulación posfordista en el orden global, resulta en principio fundamental el estudio de los rasgos estructurales del Estado, siendo éstos en India el producto de una experiencia histórica aún en marcha. Partiendo entonces de las discusiones teóricas recientes acerca del Estado y de su rol como agente dinamizador del desarrollo económico y social, nos proponemos analizar bajo qué recursos de poder el Estado poscolonial indio direccionó el proceso de desarrollo en los años 50 y 60 del siglo XX, qué alcance tuvo su desempeño y cuáles fueron los obstáculos que enfrentó para enraizar la acción económica impulsando la transformación industrial y promoviendo el capital social.

Nos interesa en este recorrido reflexionar acerca del modo en que los instrumentos de análisis teórico sobre el Estado condicionaron, y condicionan aún hoy, la definición de las estrategias de gestión. Finalmente presentaremos, por lo tanto, una reconsideración del concepto de desarrollo vinculado ahora al ejercicio de las “capacidades humanas”, teniendo en cuenta el cambio de contexto histórico y los desafíos que enfrenta el Estado indio hoy, de cara a su construcción política en el escenario global del siglo XXI.

“El Estado como problema o como solución”: la discusión teórica sobre el desarrollo.

A fin de desarrollar nuestro propósito, nos interesa explorar en principio la conceptualización de la capacidad estatal en India, su construcción como proyecto político y el devenir de ciertas experiencias de relación inter-clase que definieron

su puesta en práctica y resultados. Para ello revisaremos brevemente las diferentes posiciones que se instalaron desde mediados del siglo XX frente a la intervención estratégica del Estado en contextos de crecimiento y despegue industrial. Tomamos como punto de partida esta discusión teórica ya que desde los años posteriores a la segunda posguerra, ciertos presupuestos surgidos en el ámbito académico condicionaron el posicionamiento y poder de acción de la clase política y su relación con los grupos de poder económico a nivel nacional.

Durante las décadas del '50 y '60 del siglo XX, las teorías políticas sobre el desarrollo postulaban como premisa fundamental la posibilidad de emplear el aparato del Estado para fomentar el cambio estructural de las economías nacionales, acelerando la industrialización, modernizando la agricultura y generando la infraestructura necesaria para impulsar la urbanización de manera extendida (Evans, 1996: 529). No obstante, esta imagen del Estado como agente dinámico y facilitador del cambio económico se vio socavada, a raíz de la experiencia de crisis y estancamiento de las décadas posteriores, dando paso a una serie de teorías neo-utilitaristas que instalaron una visión inversa del Estado, calificando precisamente su participación en la economía como el principal obstáculo para el desarrollo (Buchanan, 1980; North, 1981). Esta nueva imagen del Estado (como raíz del problema), incapaz de cumplir con las metas y funciones determinadas en sus propios planes de gestión, se fue consolidando a fines de los años '70 en un contexto en el que la noción de cambio estructural fue redefinida en términos de "ajuste estructural" (Haggard y Kaufman, 1992).

Esto se daba especialmente en los países en vías de desarrollo, obligados a sujetarse a las recetas económicas ortodoxas y a las restricciones impuestas por los organismos financieros internacionales. En un ámbito de estímulo al libre mercado y a la desregulación económica general, era ésta una visión que se correspondía con la visión de teóricos y *policy-makers* que proponían un Estado ajustado a los estándares neoliberales mínimos y limitado a la defensa de los derechos y propiedades individuales. Cabe decir además que este planteo teórico

estaba destinado a socavar la pertinencia de los espacios nacionales frente al avance de las estrategias de acumulación flexible a nivel internacional (Fernández, 2011, p. 36).

Un tercer momento en la discusión sobre el papel del Estado llegó a finales de la década del '80 – consolidándose en el curso de los años '90- debido a los problemas provocados por la implementación de los programas de ajuste, sobre todo por vía de la liberalización económica y de las privatizaciones. Aquella evaluación negativa comenzó entonces a ser revisada por una nueva corriente de ideas que impulsó una revalorización crítica de la importancia de la acción del Estado como agente clave en los procesos de cambio, aun cuando éste se definiese como ajuste (Callaghy, 1989). Desde entonces, una importante serie de estudios-inscriptos tanto en el marco de la economía política comparada como en el de la llamada “nueva sociología del desarrollo”- se han ocupado de analizar el desempeño estatal diferenciado en países que iniciaron estrategias de planificación e industrialización en contextos similares de difusión de políticas de desarrollo.

Muchos aportes inscriptos en esta “tercera ola” han destacado que tanto el Estado como el mercado, son productos históricos, que se edifican sobre la base de un complejo institucional, a su vez tributario de dinámicas específicas de mercado, rutinas políticas y coaliciones de crecimiento. De estos últimos elementos derivan estatidades diferentes, que cuentan con estructuras específicas y tipos de interacción particulares con la sociedad. Es por ello que en el marco de estas especificidades institucionales emergen configuraciones nacionales con distintas capacidades estatales.

En correspondencia, esta tercera corriente teórica recupera una perspectiva neo weberiana que hace hincapié en el estudio de los rasgos estructurales de la capacidad del Estado, no en el sentido de la pericia de sus tecnócratas para implementar las políticas correctas, sino en el sentido de una estructura

institucional eficaz y sostenida en el tiempo (Evans, 1996: 530). Desde esta mirada, el aumento o mejoramiento de la capacidad del Estado es un requisito indispensable para cualquier política económica e industrial eficaz, y en este sentido, estos análisis han demostrado que ha sido la intervención del Estado (la construcción de estatidad y su calidad de desempeño) y no su retiro lo que ha contribuido a explicar la incorporación exitosa de determinados países no occidentales-como los del este y sudeste asiático- al proceso de producción e intercambio a nivel global (Wade 1990; Amsden, 1989).

A raíz de este impulso en el análisis de experiencias históricas que mostraban trayectorias de industrialización tardía con características y condicionantes propios, la discusión acerca del rol del Estado en la gestión económica y política del crecimiento cobró una nueva relevancia tanto en la discusión académica como en la utilización política de los dispositivos teóricos resultantes. Estos aportes se enlazan con una línea de indagación institucionalista que procuró en los años 80 y 90 explorar las diferentes formas de capitalismo que exhibían diferentes experiencias nacionales (Hollingsworth, 1997).

Trabajos pioneros en la discusión de esta problemática fueron los de Peter Evans, quien desde la década del 90 indagó en los procesos de cambio y ajuste estructural en diversas sociedades en desarrollo, proponiendo repensar el papel de los Estados desarrollistas, siguiendo dos ejes problemáticos: la cuestión de la capacidad estatal y de las redes sociales que conforman sus bases de apoyo y legitimidad. Así por ejemplo, en su artículo *El Estado como problema o como solución* (1996), parte de una consideración conceptual de los rasgos estructurales del Estado y presenta un análisis histórico comparativo de diferentes trayectorias de industrialización, a fin de explorar en cada caso qué condiciones favorecieron o inhibieron el despliegue y fortalecimiento de la capacidad del Estado.

La de Evans es una mirada distinta a la clásica weberiana, basada en la primacía del Estado por encima de los intereses particulares y en la coherencia corporativa

de los funcionarios burócratas, aislados del medio social. Se trata más bien de una perspectiva que analiza los modos en que el Estado actúa, participa y construye redes con la sociedad civil. Para dar cuenta de este proceso, utiliza el concepto de autonomía arraigada o enraizada (*embedded autonomy*). Este concepto nos resulta útil para pensar la capacidad estatal como un factor importante en la elección de políticas por parte de sus ejecutores, pero también como herramienta teórica para esclarecer los procesos y estructuras que están en la base de dicha capacidad.

Teniendo en cuenta el enfoque propuesto por esta tercera corriente, retomamos la inquietud planteada al comienzo de este trabajo y nos preguntamos qué tipo de intervención estatal caracterizó las estrategias de desarrollo en India en el momento posterior a su independencia. A continuación revisaremos la experiencia desarrollista del gobierno de Jawarhal Nehru, como un antecedente importante para estudiar los problemas estructurales que condicionaron en este país la construcción de capacidad estatal en términos expansivos.

El desafío de construir “capacidad estatal”: un balance de la experiencia desarrollista del Estado poscolonial en la India.

Durante la década del '50 y comienzos de los años '60, el Estado indio realizó un importante aporte al desarrollo económico nacional. Sus inversiones en estructura básica y en bienes intermedios fueron claves para mantener una tasa de crecimiento industrial sostenida. No obstante, luego del impulso inicial que imprimieron los primeros logros hubo una importante retracción en la capacidad expansiva del Estado, debido sobre todo a la falta de selectividad de sus inversiones. Mientras crecían la participación estatal y el número de empresas públicas, también se diversificaban las áreas que requerían de esta inversión

productiva a largo plazo, en ramas tan disímiles como fábricas de electrónicos, de automóviles, producción de acero y petróleo (Lal, 1988).

Esta incapacidad para seleccionar estratégicamente, de acuerdo a sus posibilidades reales, las actividades y tareas a enfrentar contribuyó a un deterioro progresivo de las instituciones y a una carga creciente para la administración pública. En función de estos rasgos, Peter Evans ha caracterizado el caso de India como un caso *sui generis*, en el que se verifica singularmente un exceso de autonomía y un arraigo o enraizamiento inadecuado. La burocracia de este “aparato estatal intermedio” carecía del tipo de coherencia corporativa, propia de los Estados desarrollistas exitosos como Corea del Sur y Taiwán en esos mismos años, capaces de ligar los intereses individuales de los funcionarios a las metas corporativas de la administración pública para un desempeño más eficaz de sus funciones (Evans, 1996, p. 554).

Esta falta de institucionalización y desarrollo de una capacidad burocrática eficiente en India se correspondía a su vez, con la “inexistencia de lazos internos y de un proyecto político y cultural compartido” entre los dirigentes del Estado y los grupos sociales involucrados en la transformación del sistema industrial (Evans, 1996, p. 555). La inexistencia de este patrón constructivo colocaba al Estado en un marco de debilidad estructural, que lo hacía presa fácil de los comportamientos patrimonialistas de los grupos de negocios, lo debilitaba en su operatoria y lo hacía vulnerable al corporativismo de los grupos de poder de base rentista (Kohli, 2004).

La estructura social compleja y fragmentada de la India, las divergencias culturales entre los administradores del Estado y los capitalistas privados (sobre todo de las elites rurales que pugnaron por mantener su base de poder social luego de la independencia), hicieron evidente la falta de autonomía a la hora de introducir, en el marco de las reformas estructurales, redefiniciones a nivel de las instituciones y dificultaron la construcción sostenida de un proyecto de industrialización

coherente. Lejos de haber aquí una burocracia excesiva, existía una escasez de ella, prevaleciendo un aparato administrativo sin la capacidad de perseguir metas colectivas, de forma lógica y predecible.

En lugar del mero aislamiento que supone una mirada negativa sobre la participación del Estado, Evans (1996) demostraba la necesidad de la toma de iniciativa y el apoyo estratégico del Estado hacia el capital privado y las incipientes clases industriales. Cuestionaba así la tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, común en la bibliografía sobre la estabilización y el ajuste, sugiriendo por lo contrario que la capacidad transformadora del Estado requiere de una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas. Esta mezcla deviene en una *autonomía enraizada* que tiene sustento en la coherencia y la autonomía corporativas de las instituciones del Estado.

El autor hacía hincapié por lo tanto, en entender la capacidad del Estado como una organización auto-orientadora, dentro de los marcos de una autonomía racional, que generase suficientes incentivos para inducir a sus miembros a elegir objetivos válidos, persiguiendo metas colectivas sostenidas en el tiempo. De acuerdo a su argumentación, ésta es la clave organizativa de la eficacia de un Estado desarrollista, en tanto dicha autonomía depende de la combinación complementaria, aunque en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. En este sentido, el concepto de autonomía enraizada es un concepto relacional, en tanto el logro de esta combinación contradictoria depende del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta.

Queda claro entonces que las estructuras institucionales y las estrategias políticas de un Estado desarrollista requieren como complemento una contrapartida social. Esto supondría por lo tanto la conformación de una red pública-privada sostenida en el tiempo a partir de entendimientos compartidos de manera colectiva, así

como de pautas culturales y redes sociales compuestas por lazos individuales polivalentes (Evans, 1996).

Más recientemente, Vivek Chibber (2003), ha analizado también la experiencia desarrollista del Estado poscolonial en la India, aunque aquí el eje de las preguntas se corre de la dimensión institucional hacia los intereses de clase de los actores políticos y económicos involucrados en el proceso de cambio. En esta dirección, el enfoque de Chibber aporta elementos interesantes para seguir pensando las bases políticas del desarrollismo en este país, profundizando algunos aspectos de los que no se ocupa Evans, en particular la relación dinámica y crítica entre el Estado y los actores socioeconómicos predominantes, y su incidencia clave en la institucionalización política y en la viabilidad de las reformas económicas.

Chibber se enmarca a su vez en las corrientes de investigación sobre el rol y la construcción de los Estados desarrollistas luego de la Segunda Guerra Mundial, aunque da por supuesto que bajo un sistema capitalista la intervención del Estado en la economía resulta ineludible. Su interés, por lo tanto, se centra más bien en estudiar las condiciones sobre las cuales un Estado puede o no realizar tales intervenciones exitosamente. Desde esta perspectiva, analiza el caso de India teniendo en cuenta el desempeño estatal en el terreno de la política y en el de la planificación industrial para intentar explicar el porqué del fracaso del gobierno de Nehru en la misión de construir un estado desarrollista exitoso.

En principio, este autor remarca las condiciones favorables con las que contaba India para realizar un desarrollo económico viable: recursos naturales disponibles, una sólida base industrial, un aparato administrativo bastante competente y una dirigencia política (encabezada por Nehru y apoyada en el Congreso Nacional Indio) comprometida con la transformación industrial. Sin embargo, estos elementos iniciales no condicionaron por sí mismos un resultado favorable a largo plazo. En este proceso es crítica la pregunta acerca de qué estrategias y acciones

concretas llevó adelante el Estado indio en la planificación del desarrollo, discutiendo su rol en tanto instrumento para posibilitarlo (como se creía en los años de Nehru) o para impedirlo (como se sostuvo en la década del noventa).

Para medir el alcance de las diferencias en relación a otros países en desarrollo durante el período de posguerra, Chibber compara la experiencia de India con la de Corea del Sur. En este caso, lo que vuelve interesante la comparación no son los resultados divergentes sino las similitudes de base, sobre todo la profunda confianza que había en ambos países en el intervencionismo del Estado en la planificación industrial. Sin embargo, a diferencia de Evans, Chibber destaca como mencionábamos antes la necesidad de discutir no el hecho de la intervención estatal misma, sino la calidad de su desempeño, su capacidad para llevar adelante las tareas previstas y obtener los resultados esperados.

Al utilizar el concepto de *capacidad estatal*, Chibber amplía el enfoque de Evans sobre la calidad institucional, el carácter de las competencias burocráticas y la efectividad de los lazos socio-estatales, y lo enriquece desentrañando los intereses de clase que están en la base del proceso. En este sentido, “capacidad” es tanto la cohesividad del Estado como agente estratégico como su habilidad para reclamar, controlar, disciplinar y extraer rendimiento (*performance*) de las firmas privadas, beneficiarias de los subsidios (Chibber, 2003).

Desde esta perspectiva, en contraste con el caso indio, la capacidad del Estado surcoreano resultó ser exitosa no sólo en virtud de una estructura institucional fuerte sino sobre todo a través de la colaboración y adaptación de la clase de industriales privados. En India, en cambio, los conflictos por el fortalecimiento de la capacidad del Estado, no ocurrieron dentro del Estado sino entre el Estado y determinados actores sociales, en particular de la clase capitalista. A partir de dichas condiciones, la diferencia de resultados en relación a la instalación del Estado en Corea e India en el período de posguerra resultó de dos factores: a) de

la orientación de la clase de negocios capitalista en relación al Estado y b) del modelo de desarrollo y las estrategias de acumulación adoptadas en cada caso.

La instalación de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones en India, que implicaba un mayor regulacionismo y un mayor disciplinamiento de las firmas privadas por parte del Estado, fue rechazado por sus elites económicas cuyo tenaz poder organizacional limitó la autonomía del Estado e impidió la institucionalización adecuada de las reformas. El Estado por ende quedaría *estancado en su lugar*, incapaz de implementar efectivamente sus planes.

En Corea, sin embargo, el modelo de industrialización orientado a las exportaciones de bienes industriales incentivó la alianza entre el Estado y la clase de negocios, interesada en sostener con su apoyo las favorables condiciones del mercado internacional. Fue esta alianza entonces la que permitió un eficaz y sostenido desarrollo institucional, legitimando el proceso mismo de la planificación por parte del Estado y habilitándolo en la dirección del flujo de las inversiones y en el control de su uso efectivo (Wong, 2004).

Como lección de estos ejemplos históricos se desprende que la promoción de una estrategia de desarrollo intervencionista no supone como punto de partida la fuerza institucional suficiente. La política industrial requiere un cierto nivel de capacidad institucional por parte de su aparato político (Chibber, 2003). La falta de esta capacidad en el Estado indio inhibió el desempeño eficaz de las políticas industrialistas que emprendieron sus elites políticas. Sin embargo cabe preguntar, habida cuenta de las condiciones iniciales favorables, ¿por qué de tal inhabilidad para construir las instituciones necesarias? Para Chibber la principal resistencia a esta construcción fue la que opusieron no los propios planificadores sino los miembros de la burguesía nacional misma, es decir, los capitalistas locales orientados al mercado interno que se opusieron al gerenciamiento económico genuino por parte del Estado sobre la institucionalización de la sustitución de importaciones.

Esta relectura de las precondiciones políticas y de los resultados contradictorios de los procesos desarrollistas de mediados de siglo provee una oportunidad para desmitificar el rol de las burguesías nacionales y remarcar su responsabilidad en la crisis de estos modelos. El tipo de relación entre la elite política -encargada de dirigir la planificación del desarrollo- y la burguesía nacional -beneficiaria de subsidios, préstamos baratos y desgravaciones fiscales- fue crucial para definir el éxito o el fracaso de las estrategias desarrollistas en Corea e India, respectivamente (Chibber, 2005).

En las condiciones políticas actuales, donde la crítica a las políticas neoliberales de los años '90 ha despertado cierta nostalgia por revivir programas de desarrollo estatista, el trabajo de Chibber nos señala la importancia de tener presente la lección de esas experiencias del pasado, en las que la resistencia de las burguesías nacionales a facilitar la institucionalización de los planes y a aceptar la intervención del Estado en la planificación directa de las inversiones, socavó las condiciones para la viabilidad del proceso a largo plazo. Aquí la *capacidad estatal*, medida en términos de posibilidad de regulación, control y disciplinamiento de las actividades de inversión de las firmas privadas, se vio entorpecida y atacada por los mismos sectores a quienes las estrategias desarrollistas pretendían beneficiar. *“Los capitalistas simplemente no toleraban la instalación de los instrumentos de la política que permitía a los planificadores mantener las empresas como responsables de la planificación de las prioridades”* (Chibber, 2005, p. 31).

Subsidiar y proteger a la burguesía nacional, lejos de responder a una alianza de compromisos sostenidos y recíprocos, dejó en descubierto la debilidad de los aparatos de planificación del Estado indio y condujo a un drenaje continuo del tesoro público. Al tiempo que esto ocurría, paradójicamente el movimiento obrero era marginalizado y desmovilizado por la elite política, quitándole fuerza a cualquier forma de acción política independiente. La consecuencia política de la crisis del proyecto fue el debilitamiento de la clase obrera como actor político y la

entrega sin garantías del movimiento obrero organizado a la retórica del desarrollo y el planeamiento nacional.

Actualmente, para Chibber, la indiscutida voluntad de integración transnacional vuelve más difícil aún la posibilidad de éxito de los proyectos nacionales. En tanto la capacidad de los Estados no se fortalezca en un rol activo que demande y extraiga de los capitalistas nacionales mayores concesiones, resulta difícil pensar en el éxito de un proyecto que reinstale las viejas metas desarrollistas (Chibber, 2005).

El desafío del desarrollo en el siglo XXI: capacidad del Estado para la expansión de capacidades

a) Hacia el desarrollo de las capacidades humanas

A modo de balance y proyección de las discusiones planteadas anteriormente, veremos en este apartado algunas reconsideraciones teóricas que se han hecho en los últimos años en relación al problema del desarrollo y la construcción de capacidad estatal, de cara a los nuevos desafíos que propone hoy el dinamismo del nuevo orden global a los espacios nacionales. Seguiremos para explorar estos nuevos aportes, el enfoque más reciente elaborado por Evans sobre esta problemática, tratando de revisar luego las implicancias posibles de este marco teórico para el caso de India en la actualidad.

Hemos visto que, siguiendo las trayectorias históricas del desarrollo desde mediados del siglo XX, Evans se proponía rescatar y discutir las lecciones de la capacidad del desarrollo en el pasado y proyectarlas hacia el futuro. Sus trabajos en la primera mitad de la década del '90 enfatizaban la necesidad del fortalecimiento de la capacidad del Estado a partir de la mejora de sus estructuras institucionales y de la creación de vínculos sólidos con la sociedad civil, y en particular con la elite industrial. A lo largo de los últimos diez años, Evans mantuvo con coherencia este enfoque apoyado en el "giro institucional", pero a raíz de los

cambios sustanciales ocurridos en el contexto de la economía global, ha reconsiderado su perspectiva teórica sobre los objetivos y medios del desarrollo.

A los fines de este trabajo, este reajuste nos resulta representativo de las corrientes teóricas más actuales, que comienzan a hacer prevalecer la importancia de considerar el desarrollo como un fenómeno multidimensional, que no sólo abarca el crecimiento económico de una sociedad sino también el carácter inclusivo del desarrollo humano. A la luz de una visión renovada sobre el papel del Estado, este autor ha extendido el sentido del concepto de “capacidad estatal” vinculándolo a las teorías del nuevo crecimiento las cuales enfatizan la importancia del desarrollo de las capacidades humanas (Hoff y Stiglitz, 2001; Helpman, 2004). Evans mantiene la premisa de que la capacidad estatal es la condición ineludible de un desarrollo exitoso, pero las preguntas acerca de qué clase de capacidad es necesaria y cómo es posible construirla, cobran un nuevo valor en el contexto de las condiciones y los desafíos para un Estado desarrollista a comienzos del siglo XXI.

El aporte novedoso de esta reconceptualización surge al incorporar en el marco de análisis las reflexiones de Amartya Sen, quien postula la valoración del desarrollo en términos de “*expansión de las capacidades humanas*” (Sen, 1999). De acuerdo a este autor, tanto la meta como la orientación del desarrollo han de ser ya no el despegue industrial sino de manera primordial el bienestar de la gente, entendiendo este concepto como el ejercicio activo de las capacidades humanas.

Desde esta perspectiva, la capacidad es en sí desarrollo, pero la capacidad del Estado se define no sólo ya en función del fortalecimiento de sus propios rasgos estructurales, sino de potenciar el desarrollo de las capacidades de su población. En otras palabras, esta “capacidad de expansión” implica un Estado que no sólo se involucre en la creación de bases institucionales para el crecimiento económico sino que también pueda potenciar la inclusión de su gente (Evans, 2010). Se mantiene el énfasis en la centralidad de la acción del Estado pero, si su principal

reto en el siglo XX había sido la construcción de su propia capacidad para asegurar una transformación industrial exitosa, en el siglo XXI su nuevo desafío es vincular al capital privado en proyectos conjuntos que extiendan las capacidades humanas de la población.

Mientras declina el empleo en el sector industrial, la producción de bienes y servicios cobra un nuevo peso tanto en el mercado de empleo como en la creación de valor. *“La nueva centralidad en los servicios obliga a cualquier Estado que pretenda implementar políticas para el desarrollo a concentrarse intensamente en la gente y sus capacidades, más que en las máquinas y sus dueños”* (Evans, 2010, p. 20). Por lo tanto, tales proyectos de desarrollo deben encaminarse ya no dando prioridad exclusiva a la búsqueda de beneficios privados -como complemento al fortalecimiento de la capacidad estatal-, sino a asegurar el bienestar social, sobre todo a través de la prestación de servicios básicos con capacidad de expansión, como la educación, la atención social y la salud.

Aquí es vital el incentivo por parte del Estado para potenciar la capacidad de inversión en crear y utilizar nuevas ideas y en apoyar el desarrollo del capital social y humano. No obstante, el deterioro de la complementariedad entre los objetivos del desarrollo y el capital privado eleva el nivel requerido de capacidad estatal, y obliga a repensar las bases políticas de la capacidad del Estado para el siglo XXI.

Queda claro en las interpretaciones de Evans que al igual que en el caso de la capacidad estatal propiamente dicha, la capacidad de expansión es una construcción política, y como tal involucra nuevas búsquedas de consenso social y, como diría este autor “nuevas formas de arraigo”. Aquí, el concepto de “arraigo” (*embeddedness*) sigue siendo el pilar para la construcción de la capacidad del Estado, en tanto implica la elaboración de metas coherentes y compartidas socialmente. No obstante, en este nuevo contexto de globalización y de dilución de fronteras, Evans reconsidera cómo crear las condiciones requeridas para el

logro de un arraigo coherente (*encompassing embeddedness*). Resultan primordiales tanto la formación de vínculos densos y sistémicos con la sociedad civil, pero también la renovación de las funciones y orientación burocráticas a partir de la búsqueda permanente de información acerca de las prioridades colectivas de la comunidad.

A partir de esta nueva formulación y en tanto la capacidad de expansión constituya un núcleo ineludible en la agenda del desarrollo, el capital privado dejará de ser un aliado imprescindible (Evans, 2010). En consonancia con ello, este autor enfatiza que los principales obstáculos para conseguir un arraigo coherente son de carácter organizacional y político, no de escasez material, por lo que los objetivos del desarrollo deben definirse y canalizarse tanto a través de la participación ciudadana como de la intervención de instituciones democráticas deliberativas.

La participación social activa implica que la capacidad de mejorar los servicios pueda ser siempre “co-producida” por los propios beneficiarios individuales. En este sentido, el arraigo debe facilitar que la aplicación concreta de los planes de desarrollo, contruidos de acuerdo a metas coherentes y compartidas, se realice a través de la co-producción de los ciudadanos y comunidades de su propio bienestar y potencial productivo. Así, los nuevos desafíos que los “constructores de capacidad” deben enfrentar suponen una combinación de competencias internas coherentes y de un arraigo externo efectivo. En contrapartida, el éxito en la aplicación de tales transformaciones institucionales se beneficiará con economías más dinámicas y productivas.

Lo interesante de esta recapitulación del concepto de capacidad de desarrollo es que no restringe la inserción necesariamente a las conexiones del Estado con el capital industrial. Este posicionamiento refuerza la idea de que cualquier intento de reconstrucción presente o futura de un programa desarrollista tiene que implicar una definición más amplia de inserción y de arraigo, pero también supone un rol presente, activo y flexible no sólo por parte del Estado -sus elites políticas e

instituciones-, sino también por parte de la población misma. En esta dirección, no sólo resulta primordial el apoyo de los grupos de poder para apuntalar el rol activo del Estado (ya Chibber también desmitificaba las condiciones de esta alianza). Más bien se desprende como proyección, la necesaria colaboración y el compromiso activo de la población en co-producir sus beneficios y capacidades, contando con un tipo de intervencionismo estatal que potencie a largo plazo los alcances de esta dimensión social del desarrollo.

Como vemos, estos enfoques institucionalistas del desarrollo destacan la forma en que la complejidad y calidad de las instituciones y las pautas organizativas de la sociedad civil se vuelven condicionantes del desarrollo económico y la prosperidad de una sociedad en su conjunto. La recuperación de Weber que acompaña estos planteos conlleva la resignificación de un marco teórico, ya presente en Evans, que desafía al esquema utilitarista que ve en el Estado sólo un maximizador de rentas que invade la “reequilibradora” acción del mercado y amenaza con su presencia expansiva la obtención de un beneficio social colectivo. Asentados sobre este cuadro general, como hemos visto también en el caso de Sen, ha vuelto a ganar fuerza más recientemente la idea de la auto-organización de la sociedad civil. El aporte de Putnam (1993) sobre la expansión del capital social a partir de las redes sociales e institucionales emergentes desde tradiciones cívicas históricamente construidas, se inscribe claramente dentro de estos nuevos posicionamientos.

Es un problema de calidad estatal y no de sobredimensionamiento el que ocupa el lugar central en las estrategias de desarrollo y en la explicación de las diferencias en el derrotero de los países tradicionalmente ubicados en la periferia. Dicha calidad estatal requiere, en primer término, de la construcción de una clara autonomía estatal, edificada sobre la base de una burocracia con altas calidades institucionales. No obstante, las lecciones históricas de los estados desarrollistas durante el siglo XX han señalado la necesidad de ir más allá del enfoque

institucionalista para considerar una nueva perspectiva conceptual en la que el bienestar humano sea simultáneamente meta y orientación del desarrollo.

b) Reducir vulnerabilidad y construir resiliencia

Si bien ya innegablemente el capitalismo como modo de producción es internacional, la producción de lo social tiene lugar principalmente a nivel nacional, por lo cual a pesar de su crisis en el orden global, el Estado nacional tiene aún una responsabilidad social clave en la regulación constructiva de ese espacio-tiempo. Desde esta perspectiva, planteamos en este trabajo la necesidad de recuperar la centralidad del Estado en un contexto de globalización, en tanto las demandas de desarrollo en el siglo XXI no requerirán solamente de crecimiento económico sino también (y sobre todo) de reconciliar dicho crecimiento con su distribución de manera inclusiva (Kohli, 2012).

A partir de los años '80, el sistema político en India comenzó a moverse en una nueva dirección sobre todo en términos de prioridades de desarrollo y de alianzas entre la clase política y los grupos de negocios. Siguiendo este nuevo rumbo, las autoridades políticas priorizaron la recuperación económica por vía de la liberalización, dejando de lado la retórica socialista que había caracterizado el discurso de los viejos líderes. La integración al sistema económico global desde 1991 fortaleció el lazo creado entre el Estado y la clase de negocios. En consecuencia, el apoyo estatal a la acumulación de capital dio lugar a una mayor tasa de crecimiento económico. No obstante, partiendo como sugeríamos antes de que el crecimiento económico no es lo mismo que el desarrollo, este cambio en el carácter de la alianza entre el Estado y la clase de negocios nacional ha tenido y tiene aún hoy implicancias importantes para la política de desarrollo y de redistribución del crecimiento (Kohli, 2012).

El crecimiento económico es crítico para el desarrollo, incluyendo la mitigación de la pobreza, pero mucho más crítico resulta para un desarrollo equilibrado, especialmente en términos de una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento. Quedan abiertas ciertas preguntas como ¿cuál ha sido el desempeño del Estado en este aspecto? y aún más, ¿sobre qué bases se ha intentado fortalecer la capacidad estatal para controlar las desigualdades y la pobreza? El gran reto del Estado y de la sociedad india del siglo XXI es enfrentar el fenómeno multifacético de la desigualdad, en tanto la disparidad en la distribución de la renta, pero también en las posibilidades de acceso a los cargos, empleos, instituciones educativas, servicios sociales y otros mecanismos de distribución y movilidad social, son rasgos estructurales sobre los que poco se ha avanzado para su transformación (Washbrook, 2010).

En lo que se refiere a una redistribución deliberada y un alivio de la pobreza y la inequidad de manera extendida, el desempeño del Estado indio ha sido poco alentador por la ineficacia de sus programas sociales (Mukherji, 2009, p. 15) Entre las causas de ello se incluyen la ausencia de un compromiso real de la elite política, la mala calidad de las instituciones burocráticas pero sobre todo, la importancia de determinados intereses creados que se han opuesto o han obstaculizado tales esfuerzos. Los determinantes clave para las variaciones en el poder estatal para el desarrollo son, por un lado, las características organizacionales de las instituciones estatales, y por otro lado, la manera en la que los estados regionales en India tejen sus relaciones con las clases sociales, especialmente con las clases productoras.

Este nuevo, y aún indefinido, modo de desarrollo no ha conllevado simplemente una transformación en la organización de las empresas y la economía, sino un profundo rediseño de la organización social, del complejo institucional, así como de las “prácticas de vida” (Harvey, 1990). India representa *“el caso por excelencia de la forma que puede adoptar un estado desarrollista democrático en la era de la*

globalización”, en tanto el Estado no sólo persigue un desarrollo entendido en términos de crecimiento económico e industrialización, sino también (y simultáneamente) en términos de redistribución, legitimidad y soberanía nacional (Kohli, 2009, p. 14).

En esta misma dirección podemos considerar el cambio a nivel de las relaciones internacionales de India, en relación a su discurso y expectativas teóricas en torno al desarrollo para este nuevo milenio. Dos conceptos importantes aparecieron en el Informe sobre el Desarrollo Humano (*Human Development Report*) publicado por la Organización de las Naciones Unidas en Julio de este año y que dan cuenta de la nueva orientación teórica que respalda India, bajo una noción de progreso humano basada en la idea de reducir la vulnerabilidad y de construir resiliencia entre la población.

Por una parte, en dicho informe se considera como “resiliencia”, a la capacidad de resistir las adversidades y de recuperarse más rápidamente de ellas. En este sentido, se busca garantizar la solidez de las opciones actuales y futuras de las personas y su capacidad para lidiar y adaptarse a acontecimientos adversos. Por otra, se considera necesario reducir la “vulnerabilidad” de la población a futuro, en relación a la pobreza de ingresos, a la volatilidad en los precios de alimentos, a los efectos de los desastres naturales, pero también a las persistentes diferencias de género.

Esta propuesta de “reducir la vulnerabilidad y construir resiliencia” descansa no solamente ya en el carácter de la intervención y en la agencia del Estado, sino sobre todo en el empoderamiento social y en el desarrollo de las capacidades humanas. Como hemos visto antes, este ha sido un enfoque teórico que desde mediados de los años 90 ha sostenido Amartya Sen, pero más recientemente también Martha Nussbaum, sentando las bases de una nueva consideración respecto del fomento y desarrollo de las capacidades humanas discutiendo en el

marco político del liberalismo económico que ha regido la globalización en las últimas décadas.

Entendemos que la concreción de este cambio de orientación constituye el nuevo y enorme desafío que enfrenta India, compartiéndolo a su vez como meta con otros países de economías emergentes como el nuestro. Esta nueva agenda de desarrollo para las próximas décadas contempla como objetivo el aumento en los niveles de protección y transferencia social en términos de salud, educación y preservación y fortalecimiento del empleo. Se mantiene la idea de que las políticas para la ampliación de la protección social reducen la pobreza y promueven la inclusión, pero se enfatiza la necesidad de promover la articulación entre intervención estatal y participación ciudadana. Esto sobre todo, en relación a la búsqueda de reducción de vulnerabilidades persistentes, cuyas raíces se adentran en exclusiones históricas y en un tratamiento desigual persistente, como en el caso de las mujeres y de la población dalit.

En definitiva, el desafío que propone esta nueva orientación es un cambio en el modo de concebir el rol y las prioridades del Estado pero también en el modo de concebir la construcción de la sociedad misma. Ya no sólo se considera fundamental la construcción de capacidad expansiva para el mejoramiento de la calidad y la competencia de las instituciones, sino que la valoración del modo en que la sociedad responde y actúa ya sea dentro o fuera de los canales de participación dirigidos por el Estado. Esto nos habla de nuevos entendimientos respecto de la cohesividad social, pero también de los modos particulares en que India propone su camino en pos de la construcción democrática.

A modo de conclusión

La lección que nos han aportado las trayectorias históricas del desarrollismo desde mediados del siglo XX hace evidente que el desarrollo económico es

condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo humano. La mejora de la calidad del Estado y otras instituciones que potencien la capacidad de la gente, en el sentido que aporta el enfoque de Sen, seguirá siendo una condición necesaria para mejorar los resultados económicos tanto en India como en muchos otros países en desarrollo, entre ellos el nuestro. Sólo si se logra una implicación de carácter conjunta y retroalimentaria entre el cuerpo de funcionarios estatales y los organismos comunitarios directamente vinculados a las áreas de acción donde se procuran implementar las políticas públicas, la gestión del Estado podrá instalarse como una efectiva redistribución inclusiva pero también como un modo de hacer política de forma compartida. Los estudios que analizamos muestran con elocuencia que estados activos y comunidades movilizadas pueden fortalecerse unos con otros en los esfuerzos por el desarrollo. Asimismo, hemos visto que el enraizamiento (de las organizaciones estatales y la operatoria de sus funcionarios en el medio económico social donde pretende actuar) opera como un condicionante fundamental, primero para el desarrollo de políticas públicas basadas en la complementariedad entre sociedad civil y los agentes estatales, y, luego, para que, desde dicho desenvolvimiento, emerja una dinámica sinérgica que potencie las capacidades de cada uno de los elementos del binomio.

Referencias

- Buchanan, J. (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station, Texas: Texas A&M University Press.
- Callaghy, T. (1989) "Toward State Capability and embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment", en Nelson J. (ed.). *Fragile Coalitions: The politics of economic and adjustment*, New Brunswick, N.J. Transaction Books. Pp. 115-38.

- Chibber, V. (2003). *Locked in Place. State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton: Princeton University Press.
- Chibber, V. (2005), “¿Reviviendo el Estado desarrollista?: el mito de la burguesía nacional”, en Leo Panitch y Colin Leys (eds). *El imperio recargado*, Socialist Register-CLACSO.
- Evans, P. (1996), “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, pp. 529-562.
- Evans, P. (2010), “Construyendo Estados que potencien las capacidades de su población”, *Revista de la Universidad externado de Colombia*, Bogotá: Facultad de Finanzas, gobierno y relaciones internacionales, pp. 16-29.
- Fernandez, V. (2011) Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales, UNL.
- Haggards S. y Kaufman, R. (eds.) (1992). *The Politics of Economic Adjustment, International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, New Jersey: Princeton University Press.
- Hollingsworth, R.; Boyer, R. (1997) Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions. Cambridge, Massachusetts. Cambridge University Press.
- Helpman, E. (2004). *The Mystery of Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- *Human Development Report 2014*. Sustaining Human Progress: reducing vulnerability and building resilience. United Nations Development Programme.
- Hoff, K. & Stiglitz, J. (2001). Modern Economic Theory and Development. En Meier G. & Stiglitz J. (eds.). *Frontiers of Development Economics*. New York, NY: Oxford University Press.

- Kohli, A. (2012) *Poverty amid plenty in the new India*. New York, Cambridge University Press.
- Kohli, A. (2009) *State and economic development*, Brazilian Journal of Political Economy, vol. 29, nº 2 (114), pp. 212-227, April-June/2009.
- Lal, D. (1988) *The Hindu equilibrium: Cultural Stability and Economic Stagnation*, vol. 1, Oxford: Clarendon Press.
- Luce, E. (2006). *In spite of the Gods: The Strange Rise of Modern India*. Anchor.
- Mukherji, R. (2009) *The political economy of development in India*. Australian national University.
- North, D. (1981) *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton.
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York, NY: Knopf.
- Washbrook, D. (2010). *Cincuenta años de desarrollo en India*. Istor nro.10.
- Wong, J. (2004). *Healthy Democracies: Welfare Politics in Taiwan and South Korea*. Ithaca, NY: Cornell University Press.