

Una trayectoria de desarrollo: la planificación del Estado

A developmental trajectory: state planning

Resumen

Autor:
**Arq. Christian Hernán
Contreras Escandón**
christian.contreras@
ucuenca.edu.ec

Facultad de Arquitectura y
Urbanismo
Universidad de Cuenca

Ecuador

Recibido: 7 Abr 2016
Aceptado: 25 Jul 2016

El presente ensayo intenta dar respuesta a la pregunta: ¿cómo podrían los gobiernos cambiar una trayectoria de desarrollo para insertarse en la dinámica de la economía capitalista mundial? El planteamiento considera discutir sobre tres elementos básicos: el rol del Estado, una burocracia capacitada así como las acciones y políticas que generen innovación y desarrollo económico; tales elementos se plantean necesarios discutirlos para la planificación del Estado.

Palabras clave: burocracia, desarrollo, Estado, planificación, políticas.

Abstract:

This essay attempts to answer the question of how governments could change a development path for insertion into a dynamic in the world capitalist economy? The approach considers discuss three basic elements: the role of the state, a trained bureaucracy and the actions and policies that generate innovation and economic development. Such elements are raised discuss necessary for planning the state.

Keywords: bureaucracy, development, planning, political, state.

1. Introducción

El siguiente texto abordará tres cuestionamientos: el rol del estado, una burocracia capacitada así como las acciones y políticas que generen innovación y desarrollo económico, tomando como fondo el planteamiento de Kattel (2011) en su texto *Small States, Innovation and Techno-Paradigms* sobre la consideración de los paradigmas tecno-económicos como un elemento clave del capitalismo actual y un asunto a explorar para estados pequeños (Kattel, 2011, p.190).

Un Estado pequeño se define por ser la parte débil en una relación asimétrica. Según Kattel (2011, p.189) presenta las siguientes restricciones para llevar adelante procesos de innovación y desarrollo económico: los estados pequeños – especialmente los menos desarrollados– tienen pequeños mercados nacionales lo que limita las posibilidades para economías a escala; la existencia de pequeños mercados nacionales y su dependencia sobre exportaciones amenazan con súper-especialización –se encierran– y adquieren una baja diversificación de su estructura económica; y, la falta de capacidades financieras o recursos humanos para invertir en ciencia, innovación e investigación exige un tipo de priorización, selectividad y adaptabilidad en el diseño de acciones y políticas.

Sin embargo, Kattel (2011) plantea que algunos estados pequeños han superado tales problemas derivados del tamaño. Adicionalmente, los nuevos cambios en la economía internacional han transformado la idea de tamaño de Estado hacia un tipo de característica dinámica temporal-espacial; es decir, un Estado pequeño no está atado a un contexto espacial-temporal específico ni tampoco a una caracterización general de Estado –un Estado pequeño no está definido por indicadores tales como cantidad de población absoluta o PIB, en relación a otros estados– sino que el tamaño es una característica dinámica de un país y su impacto cambia en función del tiempo. Con éste presupuesto el autor sugiere que estados pequeños –desarrollados o en vías de desarrollo– deberían reconsiderar sus innovaciones, industrias, políticas monetarias y fiscales en contrapeso a las dinámicas negativas experimentadas; también plantea la necesidad de reinventar regímenes de políticas públicas para

crear condiciones que puedan sostener el crecimiento en un paradigma tecno-económico.

Evans (1996) observó en los casos de Japón, Corea y Taiwán trayectorias de estados pequeños¹ que les dotaron de sus capacidades actuales; es decir, como aptos para funcionar en forma autónoma así como para proporcionar bienes colectivos y que han intervenido profundamente en varios sectores, siendo selectivos en sus intervenciones y en donde la burocracia ha funcionado a modo de mecanismo de filtrado, con el fin de dirigir a los ejecutores de las políticas públicas y del sector privado hacia productos y procesos decisivos para el crecimiento industrial (Evans, 1996, p. 546).

El rol del Estado se discute sobre los planteamientos que Evans (1996) hace sobre Estado y desarrollo, donde identifica que los estados desarrollistas contemporáneos son el resultado de la acción estatal y que sus clases industriales requirieron del apoyo y la participación activa del Estado. Sobre el texto de Acemoglu y Robinson (2013) que sugieren analizar los caminos divergentes que Corea del Norte y Corea del Sur tomaron, confirmando la importancia del rol del Estado.

La necesidad de una burocracia capacitada se discute tomando los planteamientos de Evans (1996) y Mazzucato (2013) que coinciden en la importancia de la capacidad del Estado reflejada en una burocracia profesionalizada para una puesta en marcha de políticas públicas.

Las acciones y políticas que generen innovación y desarrollo económico, se discute con Evans (1996), Chang (2009), Kattel (2011) y Mazzucato (2013) quienes sitúan en sus respectivos análisis, qué decisiones acertadas de política económica han sido la base para una trayectoria de crecimiento económico, sugieren que una captura de la lógica del actual paradigma económico permitiría generar innovación y desarrollo económico.

2. Desarrollo

El rol del Estado

En los conocidos como tigres asiáticos –Japón, Corea y Taiwán– se crearon primero los grupos empresariales basados en la existencia de un aparato estatal coherente y autónomo; en una segunda etapa, el Estado expuso a los nuevos industriales a la competencia industrial; y,

¹ Estos países mencionados, en algún momento de su historia, compartían varios paralelismos con algunos países latinoamericanos.

como etapa final, les proporcionó asistencia estratégica, de información y asesoramiento para responder a un programa de ajuste estructural.

Una trayectoria contraria a ésta identifica Evans (1996) en su estudio: plantea que países que no consiguieron crear una industria nacional tampoco lograron garantizar crecimiento con un programa de ajuste estructural – como por ejemplo los países africanos– mientras aquellos países que implementaron transformación industrial, sí fueron exitosos en abordar los problemas de ajuste –como por ejemplo países del este asiático–. Considero que el estudio de Evans (1996) puntualiza dos aspectos relevantes para definir una trayectoria de desarrollo, donde el rol del Estado ha sido decisivo para el desarrollo:

La capacidad del Estado como un factor importante para la elección de políticas y resultados: el Estado tiene una función central en los procesos de cambio estructural en relación a las cuestiones vinculadas con la capacidad del estado, no solamente implementando políticas correctas sino en la institucionalización de las mismas como un complejo conjunto de mecanismos políticos, es decir la respuesta no está en el desmantelamiento del estado sino en su reconstrucción (Evans, 1996, p.530).

Una capacidad de Estado transformadora requiere de una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas: en el estudio del modelo japonés, Evans (1996) identifica varias instituciones oficiales que cumplieron un rol decisivo en la obtención del capital de inversión para la industria. A su vez el Estado central suministró capitales para que el MITI² consolidara una función fundamental en la política industrial. El MITI se encargaba de movilizar recursos con fines industriales y licencias de importación tecnológica (Evans, 1996, p.538) y se constituyó en la mayor concentración de talentos (los cargos públicos de alto nivel de Japón son los más prestigiosos de ese país).

Así el Estado japonés ilustra la importancia de las redes informales externas e internas, donde los elementos no burocráticos de la burocracia refuerzan la estructura organizativa del Estado, de forma similar a los “elementos no contractuales del contrato” que Durkheim plantea que refuerzan al mercado (Evans, 1996, p.539).

Un caso contrario al Estado japonés para Evans (1996) es un Estado que se sitúa entre un estado depredatorio³ y uno desarrollista, donde su estructura interna se asemeja a la forma weberiana pero sus vínculos con la estructura social no ha permitido una completa capacidad de acción; es decir, donde el repliegue del Estado por no asumir una postura desarrollista fue uno de los factores importantes de un crecimiento lento, esto hace difícil que el Estado se pueda identificar con el

sector privado para una posible puesta en práctica de una política industrial (Evans, 1996, p.552-554).

Es necesario puntualizar que existe una enorme diferencia entre paradigma de producción en masa y los actuales mercados financieros y globalizados. En este panorama, el rol de estados pequeños para generar políticas y ampliar sus enfoques en emprendimientos en redes locales y escalares, puede ser una empresa exitosa para el crecimiento de forma opuesta al paradigma de producción en masa.

El ritmo de crecimiento de la capacidad del Estado es más lento que el aumento de tareas; por ello, Evans (1996) admite que este tópico puede llevar a un desempeño deficiente incluso socavar la legitimidad del Estado. Los estados del llamado tercer mundo procuran hacer más de lo que pueden (Evans, 1996, p.556), pero la brecha entre la capacidad requerida y la disponible de un Estado, pone en peligro la ejecución oportuna y eficaz de los deberes.

Acemoglu y Robinson (2013) sostienen que mientras Corea del Sur construyó una economía de mercado en la que se reconocía la propiedad privada, en Corea del Norte se introdujo formas estrictas de economía planificada central donde se prohibieron la propiedad privada y los mercados; en Corea del Sur, la inversión en educación se revirtió en talento humano capacitado orientado a la actividad productiva, a diferencia de Corea del Norte que retiró los incentivos para invertir o esforzarse en mantener la productividad.

El texto de Acemoglu y Robinson (2013) sugiere analizar las instituciones de dichos países, para generar una respuesta sobre la explicación de las trayectorias divergentes que tomaron Corea del Norte y Corea del Sur, confirmando la importancia del rol del Estado por orientar y seleccionar acciones.

Corea del Norte y Latinoamérica, según Acemoglu y Robinson (2013), son sociedades donde una amplia mayoría no tuvieron la posibilidad de tomar las decisiones económicas para intervenir en un proceso de desarrollo; es decir, en estas sociedades existen instituciones económicas de corte extractivo opuestas a instituciones inclusivas que implican instituciones de derechos de propiedad segura y oportunidades económicas, no solamente para la élite sino también para la mayor parte de la sociedad. De manera adicional sostienen que el capital no es el ingrediente faltante en países de Latinoamérica sino la capacidad empresarial o la decisión de arriesgar el excedente disponible en actividades productivas (Evans, 1996, p.535).

² Ministerio de Comercio Internacional e Industria.

³ La corrupción es la apropiación de las rentas públicas de forma primitiva. Evans sugiere que en los *estados* de países latinoamericanos dicha práctica es consabida. Lo más importante es notar que esta práctica consume el excedente que extraen y alienta a agentes privados a pasar de actividades

productivas a *rent-seeking* improductivo que no proporciona bienes colectivos. A esta forma designa como un Estado “predatorio”. El autor en su estudio ejemplifica a la India de los años cincuenta y sesenta, como un Estado entre predatorio y desarrollista.

Se puede llamar estados “desarrollistas” a aquellos que extraen excedentes pero también ofrecen bienes colectivos. Es posible que no sean inmunes a la *rent-seeking* o al uso de parte del excedente social en beneficio de los funcionarios y amistades, pero en general promueven el ajuste económico y la transformación estructural.

La existencia de estados desarrollistas fue el elemento esencial para el desarrollo tardío de algunos países, donde el Estado desempeñó un rol estratégico sobre el dominio de fuerzas del mercado interno e internacional y en su acoplamiento al interés económico nacional; es decir, un Estado enraizado en la sociedad antes que aislado (Evans, 1996, p. 535).

Acemoglu y Robinson (2013) plantean que el éxito económico de los países difiere debido a las diferencias entre sus instituciones; a las reglas que influyen en cómo funciona la economía y a los incentivos que motivan a las personas. Coincido con los autores en aseverar que cualquier plan de acción en el Tercer Mundo, sobre Estado y desarrollo, tiene que ver con el rol del Estado como requisito para llevar adelante una política económica eficaz.

3. Una burocracia capacitada

Sobre la relación de Estado y desarrollo, Evans (1996) plantea la importancia de la capacidad del Estado, en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz; es decir, burocracia profesionalizada y estabilidad perdurable (Evans, 1996, p.530). Sugiere la necesidad de una burocracia que tenga la capacidad de perseguir metas colectivas de modos predecibles o coherentes, en sentido weberiano.

Evans (1996) puntualiza que las burocracias necesitan aún más cuidado y atención. Weber pensaba que la capacidad burocrática era decisiva para una puesta en marcha de una orientación de políticas públicas. La capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista depende de que la burocracia fuese una entidad corporativamente vinculada, donde las metas individuales personales sean el reflejo por conseguir las metas corporativas. Es decir, burocracia caracterizada por funcionarios aislados de las demandas de la sociedad circundante; burócratas en un status distinto y recompensador (Evans, 1996, p. 534).

Evans (1996) plantea el “enraizamiento” como una solución a la escasez de capacidad burocrática, debido a las políticas públicas deben responder a los problemas de los actores privados –privado tomado en un sentido más amplio–. Las conexiones con la sociedad civil pasa a ser una parte de la solución, no como una relación clientelar o donde se da relaciones de corrupción, sino un “enraizamiento combinado con autonomía”, con el ejercicio de interlocutores apropiados que permitan

tender lazos entre Estado y sociedad civil. En Corea, Japón y Taiwán surgieron grupos empresariales que se mostraron con una autonomía enraizada (Evans, 1996, p.558).

Los estados desarrollistas no solo han tenido un alto nivel de capacidad, sino también han ejercido un rol selectivo en las tareas que acometieron; es decir, la selectividad funcionó para que el Estado asuma un papel productivo directo.

En Corea las iniciativas que facilitaron la transformación industrial tuvieron sus raíces en una organización burocrática coherente e idónea. El carácter enraizado de la autonomía del Estado coreano fue un proceso organizado desde arriba, orquestado por Park Chung Hee (1970) quien emprendió una reestructuración de la función pública, asistido por un grupo –jóvenes de creencias reformistas y de vínculos personales íntimos forjados en academias militares– de fuertes convicciones ideológicas y estrechos lazos personales y organizativos. Park logró un total dominio del capital privado: capacidad estatal más capacidad empresarial (Evans, 1996, p.541-542).

Mazzucato (2013) habla del Estado en términos administrativos como activo y audaz, que rastree inversiones emprendedoras y capitalmente intensivas, cuyos retornos reporten económicamente al Estado; y, apoya sus argumentos en la necesidad de convertir al Estado de un simple facilitador a un socio clave en el sector privado, con la voluntad de asumir riesgos. Previene también que el Estado no puede caer en los grupos de interés que buscan privilegios o *rent-seeking*, sino enfocarse en cambio tecnológico y crecimiento.

Evans (1996) anota como un rasgo estructural de un Estado desarrollista la coherencia corporativa; es decir, que se conforme la burocracia por medio de reclutamiento meritocrático selectivo y capacidad administrativa. En Taiwán al igual que en Corea, la existencia de una tradición burocrática permitió construir los cimientos sobre los cuales se pudo edificar uno de los sectores públicos más grandes del todo el mundo no comunista (Evans, 1996, pp. 543-544).

El caso taiwanés pone en relieve la relación simbiótica entre la autonomía estatal y la preservación de la competencia en el mercado (Evans, 1996, p. 545), de forma muy semejante a las medidas adoptadas por la mayoría de países latinoamericanos en su momento.

4. Acciones y políticas que generen innovación y desarrollo económico

Las decisiones de política económica acertadas son la base suficiente para que un plan de estabilización y ajuste económico tengan éxito, sostiene Evans (1996).

En Taiwán, discípulo de Japón, el Estado tuvo un papel central en la acumulación industrial, movilizándolo el capital hacia inversiones de riesgo, mejorando empresas privadas con objetivos internacionales y asumiendo funciones empresariales a través de empresas públicas. De igual manera, Chang (2009) identifica que son factores políticos los que permiten crecer y competir a los países; por ejemplo, plantea que detrás de la gestión del general Park (1961) en Corea, fueron decisiones políticas las que posibilitaron el “milagro económico”.

Boone (2013) en su reflexión sobre la construcción del Estado plantea que una perspectiva política y estratégica de ver el territorio nacional como un espacio geopolítico, permitiría al Estado crear orden político y promover una incorporación diferencial de los territorios dentro de un sistema de rasgos políticos y económicos; es decir, el poder infraestructural del Estado es un proceso político, configurando al Estado como producto de la negociación entre actores locales y centrales (Boone, 2013, p.627).

Kattel (2011) subraya que, en el caso de Corea, el trazo de planes quinquenales de desarrollo permitió un proceso de cambio y crecimiento evolutivo –incrementar salarios reales y estándares de vida que garanticen patrones de consumo estable como parte efectiva de ese sistema de planificación–. Enumera que se propició la industrialización química y pesada, la industria del hierro y el primer astillero moderno; esto permitió que se produjeran los primeros automóviles.

También relata que se promovió la creación de nuevas empresas electrónicas, químicas, mecánicas y similares de sectores innovadores. Aquí se puede ampliar el planteamiento de Kattel (2011) en relación a cómo estados pequeños como Taiwán, Corea y Japón se sumaron a una revolución de los ICT (*Information and Communication Technologies*); también emplaza como ejemplo a estados como los nórdicos que promovieron una enorme reformulación de sus industrias y crearon amplias redes locales y escalares, basadas en cambios tecnológicos e innovaciones, en definitiva acciones y políticas dirigidas por el Estado. De manera paralela se hicieron evidentes desarrollos en educación y se generalizaron fuertes sentidos nacionalistas que permitía control del Estado sobre gasto de divisas, importaciones, aranceles e impuestos.

Kattel (2011) sostiene que el actual paradigma económico dominante supone una producción en masa; por ende, un consumo en masa que se alimenta sobre el empleo en masa. Con esta trayectoria los países desarrollados han alcanzado un crecimiento económico a partir de la industrialización: el Reino Unido tardó más de dos siglos –entre finales del siglo XVIII y hoy– mientras Estados Unidos uno y medio –desde la década de 1860 hasta ahora–. Por otro lado, Chang (2009) sostiene que en el caso de Corea un crecimiento acelerado se dio en menos de un siglo y medio y paso de ser un país de bajos ingresos per cápita a un país con mayores ingresos.

Al mismo tiempo observa que se experimentaron bajos índices de mortalidad infantil, disminución de pobreza,

seguridad alimentaria, mejora en la calidad de la educación; en resumen, mejoró la cobertura y dotación de servicios sociales. Chang (2009) afirma que fue fundamental para lograr un desarrollo económico que el Estado tome en cuenta medidas de protección y subvenciones, antes que medidas de libre comercio. Mazzucato (2013) es más rotunda al manifestar que la participación del Estado no solo puede ser vista como el aparato burocrático pesado que intenta cumplir con lo básico, sino más bien como el motor dinámico en pro del fortalecimiento de una economía competitiva.

Kattel (2011) coincide con Chang (2009) en que los estados pueden encontrar una vía o una trayectoria hacia el crecimiento económico, si experimentan un cambio al paradigma tecno-económico donde unidades de producción y empleo de masas son sustituidas por redes altamente especializadas que operen y produzcan fuentes de trabajo, principalmente basadas en la producción de conocimiento de alcance supra-nacional o global. En Corea, por ejemplo en fases iniciales de innovación se facilitó copiar diseños electrónicos (retro-ingeniería) o marcas famosas para consolidar los procesos industriales para luego insertarse en el mercado supra-nacional o global.

Estos procesos de cambio, Kattel (2011) los identifica como aspectos de innovación o cambios tecnológicos que necesitan ser conducidos por el Estado para acometer su finalidad; a esto lo llama gerenciamiento de “destrucción creativa” –idea original de Joseph Schumpeter, 1942– donde las políticas públicas soportan la creación de nuevos conocimientos, compañías y trabajos y, a su vez, mitigan los efectos destructivos. Sobre los efectos destructivos que pueden generarse, Chang (2009) propone que la acción del Estado se enfoque en protección arancelaria, mediante el control del sistema crediticio que permita alimentar industrias nuevas, identificadas por el Estado y el sector privado conjuntamente con el objetivo primordial de que consigan crecer y competir en el mercado internacional.

Chang (2009) circunscribe al anterior fenómeno como un proceso de cambio y crecimiento de forma evolutiva y anota como ejemplo la empresa coreana Samsung que empezó como exportador de alimentos, refinador de azúcar y textiles; y, en seguida, como fabricante de semiconductores y televisores, para finalmente producir sus propios diseños de microprocesadores. Lo que sugiere que tales acciones y políticas permitiría a los estados planificar sus ciclos de inversión en función del tiempo; y, como lo anota Mazzucato (2013): el Estado como un actor con un rol que permita formar y crear mercados, no solo invierte sino también dinamiza la economía.

La vinculación: innovación-competencia se puede convertir en crucial para desarrollos económicos en estados pequeños; Mazzucato (2013) define como “estado empresarial”, aquel que se ha enfocado en ser proactivo y emprendedor en el desarrollo y comercialización de nuevas tecnologías. Además,

plantea la necesidad de reinventar regímenes de políticas públicas que creen condiciones para sostener un crecimiento en un nuevo paradigma tecnoeconómico.

Como citar este artículo/How to cite this article:
Contreras, C. (2017). Una trayectoria de desarrollo: la planificación del Estado. *Estoa, Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 6(10), 143-148. doi:10.18537/est.v006.n010.12

Bibliografía

- Acemoglu, Daron & Robinson, James A. (2013). La creación de la prosperidad y la pobreza. En *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid: Egedsa.
- ---. (2013). He visto el futuro y funciona: el crecimiento bajo instituciones extractivas. En *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid: Egedsa.
- Boone, Catherine. (2012). Territorial politics and the reach of the state: unevenness by design. *Revista de Ciencia Política*, 29-30.
- Chang, Ha-Joong. (2009). *El milagro económico de Mozambique. Cómo huir de la pobreza*.
- Evans, Peter. (1996). El Estado como problema y como solución. *Revista de Ciencias Sociales*, 35 (140), 529-562.
- Mazzucato, Mariana. (2013). Introduction: Do Something Different. En: *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londres & Nueva York: Anthem Press.
- Rainer, Kattel. (2011). Small States, Innovation and Techno-Economic Paradigms. En Drechsler, Wolfgang, Rainer Kattel & Erik s. Rainer, *Techno-Economic Paradigms. Essays in Honour of Carlota Perez*. Londres & Nueva York: Anthem Press.