

CONSTRUIR LA CAPACIDAD DEL ESTADO PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Para que las estrategias de desarrollo generen los cambios estructurales y de conducta corporativa conducentes a un crecimiento equitativo y a la reducción de la pobreza descritos en este informe, los Estados deben contar con ciertas capacidades. Deben poder superar ciertos fallos muy importantes del mercado; deben ayudar en la adquisición de nuevas tecnologías; deben movilizar y canalizar recursos a los sectores productivos; deben fortalecer los estándares y las regulaciones; deben establecer pactos sociales; y financiar, abastecer y regular servicios y programas sociales. Los gobiernos también deben ser capaces de alcanzar entendimientos políticos con actores domésticos en la definición de políticas públicas y en la creación de burocracias desarrollistas y que fortalezcan el bienestar. Dichos entendimientos pueden diferir en regímenes autoritarios y democráticos. En el primer caso, tienden a ser de arriba abajo, mientras que en el segundo, generalmente requieren una base de poder más amplia y más vinculada con los ciudadanos.

Los Estados que pueden generar el cambio estructural orientado al crecimiento y al fortalecimiento del bienestar deben ser regulados, no basados en clientelismos, sino en el conocimiento de la economía y de la sociedad, y administrados por personas adecuadamente formadas y remuneradas. También deben ser capaces de movilizar los recursos internos y fortalecer las capacidades para influir y disciplinar la conducta del inversor. Las políticas de desarrollo internacional que actualmente enfatizan estándares de mercado buscados a través de distintas formas de condicionalidad, limitan el espacio político en que los actores nacionales pueden buscar estrategias de desarrollo alternativo.

Desde los 50 hasta principios de los 80, la mayoría de los países en desarrollo dieron prioridad al crecimiento a través de la activa intervención del Estado. Este período presenció la rápida expansión del sector público, a medida que los gobiernos proporcionaron incentivos para que el sector privado invirtiera, mientras establecía organizaciones paraestatales a fin de llevar a cabo actividades en sectores donde los empresarios privados respondían lentamente a los incentivos o no tenían interés en invertir. Sin embargo, muchos Estados no fueron capaces de desarrollar las capacidades de gobernabilidad requeridas para la aplicación efectiva de sus estrategias.

Unos cuantos países, sobre todo los de Asia Oriental, salieron de la pobreza de una manera sustentable y emergieron como gigantes económicos durante el período, lográndolo bajo sistemas políticos autoritarios. Un buen número de países con regímenes democráticos combinaron el crecimiento moderado con la redistribución y lograron beneficios espectaculares en el desarrollo social. Y muchos países de medianos y bajos ingresos consiguieron inicialmente altas tasas de crecimiento y de industrialización, pero fallaron en dar a la mayoría de sus habitantes los medios para que salieran por sí mismos de la pobreza.

Hacia los 80, un gran número de países estaban experimentando crisis presupuestarias y de balanza de pagos que llevaron a cuestionar las estrategias de desarrollo lideradas por el Estado y a un retiro del Estado de actividades económicas directas. En respuesta a estas crisis, el modelo de ajuste recomendado por las IFI no se abocó inicialmente a los aspectos de la gobernabilidad. Las instituciones estatales, en cambio, fueron tratadas como una variable

dependiente, asumiendo que una vez que los precios del mercado se establecieran correctamente, el Estado sería eficiente en su tarea de regir la aplicación, la protección de los derechos de propiedad y la administración pública. Los actores del mercado invertirían entonces, generando crecimiento y reduciendo la pobreza. Sin embargo el pobre registro de crecimiento asociado con los programas de ajuste estructural (PAE) llevó, en años recientes, a una postura política que defiende el papel activo de las instituciones en la promoción del desarrollo. Este enfoque enfatiza la creación de instituciones que promuevan el imperio de la ley, que protejan los derechos de propiedad, que disminuyan el riesgo de expropiación, que reduzcan los niveles de corrupción y que mejoren la calidad de las regulaciones –políticas que han pasado a definir la agenda de buena gobernabilidad.

Estrechamente ligados a este enfoque de buena gobernabilidad se encontraba un segundo grupo de reformas administrativas. Denominadas Nueva Administración Pública, buscaron promover los principios de mercado en la gobernabilidad del sector público. Desafiaron los principios de la administración pública en donde la adquisición, el aprovisionamiento y las dimensiones políticas del aprovisionamiento de servicios se concentran en una burocracia unificada, motivada por los valores del servicio público. En cambio, las nuevas reformas defendían la descentralización administrativa, la realización de contratos y la contratación externa de servicios.

Un tercer grupo de reformas se ha preocupado de la descentralización, que ahora es vista como un aspecto de la buena gobernabilidad. Los defensores de la descentralización asumen que, acercar el gobierno allí donde se usan los servicios, la descentralización reducirá la búsqueda de rentas, ayudará a que el público llame a cuentas a los proveedores gubernamentales, y permitirá que el mercado y otros actores no estatales participen en el aprovisionamiento de servicios que beneficiarán a los pobres.

Estos tres tipos de reformas para la gobernabilidad pueden ser descritas como impulsoras del mercado. Aunque si bien pueden contribuir a una mayor eficiencia, a mayor rendición de cuentas y transparencia por parte del gobierno, y a una mayor participación ciudadana, no necesariamente promueven el crecimiento sostenible ni mejoran la capacidad del Estado para proporcionar resultados sociales y económicos equitativos. También difieren de las estrategias de crecimiento y fortalecimiento del bienestar desarrolladas por países de temprana industrialización y de manera más reciente, por Estados desarrollados exitosos.

Las reformas que fortalecen el mercado pueden contribuir a un gobierno más eficiente, responsable y transparente, pero no necesariamente promueven el crecimiento sostenible ni resultados equitativos

El análisis en este capítulo apunta a cuatro conclusiones principales:

- La mayoría de los Estados que eventualmente tuvieron éxito en lograr un alto crecimiento y el cambio estructural no tuvieron las capacidades necesarias para hacerlo al principio. Esas capacidades, en cambio, fueron construidas con el paso del tiempo a través de un liderazgo definido y de la formación de vínculos estratégicos con ciudadanos y empresas.
- La coerción no es suficiente para erigir capacidades estatales efectivas incluso en escenarios autoritarios y no es sostenible en el largo plazo. Dicha capacidad requiere

la habilidad de proporcionar servicios de amplio rango y buena calidad y protección a amplios sectores de la población.

- Los gobiernos deben mejorar la movilización de los recursos domésticos con el fin de crear más espacio político y ser capaces de establecer agendas, fortalecer los vínculos con los ciudadanos, e influir en las estrategias de los grupos empresariales y proveedores de servicios.
- La capacidad para asignar recursos de manera efectiva y aplicar las reglas respecto a su uso pueden mejorar a través de la participación ciudadana en la evaluación de agendas de desarrollo y de proveedores de servicios. Dicha participación también puede reducir los costos involucrados en la aplicación de las políticas.
- Aspectos de reformas para fortalecer mercados, incluyendo la buena gobernabilidad, la administración y la descentralización, son metas deseables para todos los países, pero no necesariamente generan o mantienen el crecimiento ni producen resultados socialmente equitativos.

La primera sección del capítulo examina las instituciones, políticas, y las dinámicas que han posibilitado que algunos Estados desarrollen capacidades desarrollistas y que fortalezcan el bienestar. Contrasta las experiencias de Estados exitosos y otros menos exitosos al examinar tres dimensiones de la capacidad estatal: capacidad política, capacidad para la movilización de recursos, y capacidad para asignar y ejecutar.

La segunda sección debate las reformas para fortalecer el mercado de buena gobernabilidad, administración y descentralización. La pregunta clave que busca responder es: si los Estados van a desempeñar un papel importante en el desarrollo, qué tipo de instituciones y política se necesitan para hacer efectivos dichos Estados? ¿Qué lecciones de creación de Estados se pueden aprender de los Estados desarrollistas más exitosos? Y ¿cuán apropiadas son las reformas estatales actuales para fortalecer el mercado en el mantenimiento del crecimiento y la generación de resultados sociales que beneficien a los pobres?

La tercera sección concluye el capítulo con las implicaciones para la política.

1. Dimensiones de la capacidad del Estado que promueven el desarrollo

Los Estados que han tenido éxito en la promoción del crecimiento y el cambio estructural que reduce la pobreza no heredan generalmente las capacidades correctas ni las burocracias para el desarrollo. Las construyen. Un liderazgo político comprometido con un rápido crecimiento y con la igualdad debe llegar a un acuerdo político con actores domésticos que le permitan definir el rumbo de la política pública y crear entonces una burocracia desarrollista y fortalecedora del bienestar que la apoye.

Los Estados que han tenido éxito en la promoción del crecimiento y el cambio estructural no necesariamente heredaron las capacidades ni las burocracias correctas adecuadas para el desarrollo. Las construyeron

Tres aspectos son importantes para medir las capacidades desarrollistas y promotoras del bienestar de los Estados. El primero es la capacidad política, que se hace cargo de las

coaliciones o acuerdos políticos necesarios a construir que permitirán que el gobierno defina, adopte y ejecute políticas. El segundo es la capacidad movilizadora de recursos —es decir, la habilidad de los Estados para generar recursos a favor de la inversión y el desarrollo social, que podría ser un índice sobre las relaciones Estado-sociedad. El tercero es la capacidad para asignar recursos a los sectores productivos y que fortalecen el bienestar, así como para asegurar que los sectores favorecidos cumplan con las reglas acordadas. Como se verá más adelante, estas capacidades podrían asumir distintas formas bajo diferentes tipos de regímenes políticos.

La capacidad política es fundamental para establecer y ejecutar las políticas

Los gobiernos enfrentan limitaciones en la definición, adopción y ejecución de políticas, incluyendo la posibilidad del secuestro político por poderosos segmentos de la población, la oposición de grupos de interés, y los complejos conflictos basados en divisiones étnicas o religiosas. Para superar esas limitaciones, los regímenes autoritarios con una orientación desarrollista, a menudo reposan en métodos de coerción y control de arriba a abajo, así como de un elevado crecimiento, expansión del empleo, y aprovisionamiento de seguridad en el empleo, servicios y protección social. En regímenes democráticos, los ciudadanos disfrutaban de derechos básicos y de la libertad de impugnar, frustrar o bloquear las políticas estatales, poniéndole difícil el descansar en la coerción y el control para llevar a cabo las políticas. Los regímenes democráticos con buenos resultados en el desarrollo se involucran con los ciudadanos más activamente con el fin de construir el consenso y apoyo necesarios para las políticas estatales. Las políticas redistributivas y el respeto al derecho para disentir de las políticas y hacer reclamos son, por tanto fundamentales para estrategias creadoras de capacidades políticas en dichos regímenes.

Construcción de capacidades políticas en Estados desarrollistas autoritarios

Los Estados desarrollistas autoritarios dan prioridad al crecimiento como el objetivo fundamental de la política pública, concentran el poder en la punta del *establishment* político, y usan el poder estatal para disciplinar a la sociedad e impulsar el desarrollo.¹ Las circunstancias históricas asociadas con el surgimiento de estos Estados relativamente efectivos no pueden ser reproducidas con facilidad. En los principales casos, la percepción de amenazas externas era intensa, proporcionando así fuertes incentivos para la política concertada, la cooperación entre las élites y la adopción de una ideología nacionalista (a la que a menudo se dio expresión económica, política y cultural).² La coherencia de una coalición de élites domésticas —trátase de un actor dominante (como los militares) o en la forma de compromisos entre las élites en torno a una serie de reglas— se vio influida por percepciones compartidas de amenazas externas, y la oposición radical a menudo fue neutralizada de manera rápida y efectiva o fue cooptada. Además, el poder político, militar e ideológico se concentró en las manos del Estado, al menos en la etapa formativa, lo que dio lugar a la continuidad política. La combinación de estos factores posibilitó que este tipo de regímenes impusieran una serie de reglas desarrollistas para gobernar la economía y la política con el fin de proteger y promover el interés nacional, si no es que la supervivencia. En suma, “sus políticas fueron de corte desarrollista y su desarrollo fue político porque el crecimiento era visto como importante para la autonomía y la defensa nacionales.”³ La mayoría de los Estados desarrollistas también disfrutaron de un considerable apoyo moral,

¹ Leftwich 2007; Kohli 2004.

² Leftwich 2007.

³ Leftwich 2007: 13.

diplomático y material (financiero y militar) por parte de las grandes potencias occidentales en el contexto de la guerra fría. Dada la urgencia de sus metas, los Estados desarrollistas desarrollaron rápidamente burocracias efectivas con los medios para asegurar poder de infraestructura⁴ -es decir, la capacidad para diseñar, ejecutar y lograr objetivos sociales, económicos y políticos. Estas burocracias también estaban por lo general bien capacitadas, bien pagadas y eran altamente competitivas en términos de reclutamiento y ascenso.⁵

La construcción de capacidades políticas en los Estados de Asia Oriental para que se volvieran desarrollistas, requirió el establecimiento de un estrecho tejido de la estructura estatal que fuera capaz de mantener tanto la distancia (autonomía) y la colaboración (insertada) con capital privado, así como controlando y movilizándolo a los trabajadores para la industrialización.⁶ En la provincia china de Taiwán, el régimen gobernante disfrutó de un grado excepcional si no es que absoluto de autonomía respecto a todos los sectores de la sociedad, incluyendo las élites locales, elementos feudales residuales y el surgimiento de la clase trabajadora. Para consolidar su régimen en los 50, el Kuomintang (KMT) rompió el poder de la clase dominante taiwanesa a través de las reformas agrarias. Estas reformas no sólo destruyeron a la poderosa clase de los terratenientes, sino que también eliminaron una fuente significativa de inestabilidad política en las zonas rurales.⁷ El poder autoritario era apoyado por fuertes instituciones de tipo corporativo, como las 340 asociaciones de agricultores que fueron penetradas por el KMT, la Asociación Nacional China de Industria y Comercio, la Federación China del Trabajo y la Juventud.

En la República de Corea, el liderazgo militar que encabezó la transformación, también monopolizó y centralizó el poder del Estado. Descansó en oficiales militares confiables quienes encabezaron importantes ministerios y agencias y redirigieron la burocracia a partir de pautas desarrollistas. Se benefició de la reforma agraria del régimen previo que eliminó el poder de los terratenientes y utilizó la propaganda y las campañas para fortalecer la legitimidad y lograr sus metas.⁸

Los Estados desarrollistas autoritarios no dependieron sólo de la coerción en la capacidad política del desarrollo. Los servicios del Estado –como la infraestructura, los fertilizantes subsidiados, las semillas mejoradas, el crédito, el apoyo a la investigación, la inversión y la regulación de la salud y la educación para ampliar el acceso –y las políticas de empleo estable y seguridad social para los trabajadores en industrias clave ayudó a construir relaciones Estado-ciudadanía. Y una vez logrado un cierto nivel de transformación las estrategias de arriba a abajo de coerción y control ya no fueron sostenibles. En general, los Estados desarrollistas autoritarios de Asia Oriental buscaron legitimar sus regímenes desarrollándose económicamente y asegurando estándares de vida crecientes y sostenidos. Mientras tuvo lugar el crecimiento económico, proliferaron otros intereses sociales y económicos, al igual que un movimiento sindical activo, que actuaron para fortalecer a la sociedad civil e intensificar sus demandas. Estos factores ayudaron a moldear la transición de la democracia en los 80 y más allá.⁹

⁴ Mann 1986.

⁵ Evans y Rauch 1999.

⁶ Evans 1995; Wade 2004; Kohli 2004; Huang 2008.

⁷ Huang 2008.

⁸ Kohli 2008.

⁹ Potter 1997; Kang 2002.

Los Estados desarrollistas autoritarios no solo descansaron en la coerción para crear capacidades políticas

Los tipos de relaciones Estado-sociedad creadas por los regímenes desarrollistas de Asia Oriental han sido raros en el mundo en desarrollo. La inmensa mayoría de los regímenes autoritarios en el mundo no son desarrollistas y son inestables, lo cual subraya las limitaciones de las estrategias autoritarias para construir Estados funcionales. Brasil desarrolló estrategias del tipo de las de Asia Oriental durante su período de régimen militar, especialmente entre los 60 y los 70. Dio prioridad al alto crecimiento pero la transformación de su sociedad no llegó a los niveles de los casos de Asia Oriental. Los militares estaban relativamente divididos, los oligarcas regionales todavía tenían poder en grandes esferas de la vida pública, y los altos niveles de desigualdad cuestionaron la legitimidad y pertinencia del régimen.¹⁰ En muchos países autoritarios de ingresos medios, el liderazgo político a menudo era mantenido por los oligarcas dueños de las tierras y las élites empresariales. Donde la industrialización era limitada y las relaciones agrícolas eran desiguales, al igual que en muchos países desarrollados, surgieron las dictaduras militares y monopartidistas sin ningún compromiso con el crecimiento. En algunos casos, la polarización étnica, las guerras civiles y la influencia de los donantes en la formulación de políticas actuaron como frenos adicionales a las capacidades políticas.

La construcción de capacidades políticas en Estados desarrollistas democráticos

Los enfoques autoritarios para la construcción de capacidades políticas no son sólo no sostenibles, pueden provocar que el liderazgo político perciba los desafíos sociales como amenazas sistémicas que requieren respuestas represivas. Además, esos enfoques limitan el desarrollo de relaciones saludables, abiertas y maduras entre Estados y ciudadanos y llevan a revertir los logros sociales y económicos cuando se colapsa el régimen autoritario. Además, los regímenes desarrollistas autoritarios no sólo son difíciles de reproducir en las condiciones actuales, sino que los métodos autoritarios de la construcción de capacidades políticas son considerados como inaceptables por parte de las normas y valores democráticos que ahora conforman las políticas de desarrollo internacional. Las democracias posibilitan mayor participación de los ciudadanos en la construcción de capacidades y la formulación de políticas públicas –especialmente las que son importantes para el bienestar de grupos sociales con privaciones- y pueden manejar conflictos abiertos sin experimentar amenazas sistémicas. Es cierto que las democracias difieren en calidad, y que muchas no han tenido éxito en construir capacidades políticas para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Sin embargo, como se verá en el capítulo 11, un número de democracias que pueden ser descritas como desarrollistas han sido capaces de desarrollar Estados efectivos y cohesionados que han generado buenos resultados.

Una preocupación central para los responsables de las políticas y los inversores en todos los Estados desarrollistas –sean democráticos o autoritarios- es asegurar que los incrementos salariales no superen las ganancias productivas o generen inflación. Los regímenes autoritarios pueden resolver el problema salarial reprimiendo a los trabajadores, mientras que es más probable que las democracias desarrollen pactos sociales con la población trabajadora usando políticas fuertemente redistributivas. La participación de grupos subalternos es, por lo tanto, esencial en la construcción de capacidades políticas y en la solución de las tensiones entre los beneficios y el bienestar en las democracias desarrollistas.

¹⁰ Kohli 2004; Kay 2002.

Como se verá en el capítulo 11, las democracias han sido capaces de regular los conflictos distributivos y promover resultados macroeconómicos y de bienestar positivos cuando la fuerza de trabajo se encuentra altamente sindicalizada, los acuerdos para la negociación colectiva cubren amplios sectores de la población ocupada y la negociación tiene lugar a nivel nacional. En las democracias desarrollistas agrarias, como Costa Rica, el estado de Kerala en India, y Mauricio, las capacidades políticas para la promoción del desarrollo y el bienestar se nutrieron de la ciudadanía activa, el diseño de partidos políticos que estaban fuertemente orientados a la igualdad, la auto organización de grupos subalternos y alianzas, fuertes vínculos entre partidos y movimientos sociales y competitividad electoral que dio valor a los votos de los pobres. Las políticas sociales redistributivas de esos regímenes a menudo fueron parte de los acuerdos políticos que hicieron posible que los Estados siguieran estrategias efectivas de crecimiento.

Los enfoques autoritarios a la construcción de capacidades políticas no sólo no son sostenibles, sino que también pueden provocar que el liderazgo perciba los cambios sociales como amenazas sistémicas que requieren respuestas represivas

El papel de la presión popular en la construcción de capacidades políticas queda claramente ilustrado si se compara la actuación de los estados en India, una democracia establecida. Como muestran la tabla 10. 1 y el cuadro 10. 1, los estados sureños y Bengala Occidental superan a los estados norteños de India en la reducción de la pobreza a pesar de que todos ellos son democráticos. Sin embargo, en los estados del sur, el poder de las clases dominantes fue desafiado de manera efectiva, posibilitando que las castas y clases medias y en algunos casos, clases más bajas, influyeran en las políticas del Estado. El apoyo a las clases populares posibilitó que las autoridades estatales superaran las estrategias de resistencia o patronato de las clases dominantes. En contraste, la principal forma de hacer política en los estados norteños hasta finales del siglo XX fue el régimen del Partido del Congreso, que descansaba en una limitada base política de castas y clases altas. Con vínculos-patrón-cliente en el corazón de la sociedad política, las disputas facciosas y personales entre los políticos fueron el aspecto definitorio de la política del Estado. Dichas disputas se distanciaron de cualquier uso constructivo del poder del Estado, ya fuera en la promoción del crecimiento o en la distribución.¹¹

¹¹ Kohli 2008.

TABLA 10. 1: Estados indios clasificados por reducción de la pobreza, tasa de crecimiento y tasa elasticidad de crecimiento de la pobreza, 1958-2000

Estado	Reducción de la pobreza	Tasa de crecimiento	Elasticidad de crecimiento de la pobreza
Kerala	1	7	1
Bengala Occidental	2	11	2
Punjab	3	2	3
Andhra Pradesh	4	5	4
Tamil Nadu	5	3	8
Gujarat	6	6	6
Orissa	7	12	5
Karnataka	8	8	10
Haryana	9	1	9
Uttar Pradesh	10	15	7
Maharashtra	11	4	12
Rajasthan	12	14	11
Madhya Pradesh	13	9	13
Bihar	14	16	15
Jammu y Kashmir	15	13	9
Assam	16	10	14

Fuente: Kohli 2008, adaptado de Besley *et al.* (2007, figura 3. 1).

Diversos aspectos de gobernabilidad que afectan las capacidades políticas se mantienen sin solución en un amplio número de países de bajos ingresos. Estos se relacionan con la protección de los derechos cívicos; asegurar que los líderes tengan mandatos reales para gobernar; que tengan un sector público mayormente representativo, especialmente en contextos de diversidad étnica,¹² y crear canales efectivos a través de los cuales los ciudadanos puedan presionar a los servidores públicos a que promuevan el desarrollo y provean servicios públicos.

¹² Bangura 2006.

CUADRO 10. 1: El poder de una amplia base política: capacidad del Estado para reducción de la pobreza en India

Como se muestra en la tabla 10. 1, los cuatro Estados sureños de India –Andhra Pradesh, Karnataka, Kerala y Tamil Nadu –junto con Bengala Occidental, figuran entre el 50 por ciento de los Estados que han registrado los mayores avances en la reducción de la pobreza. En contraste, todos los Estados hindi del corazón del territorio –Bihar, Uttar Pradesh y Madhya Pradesh- junto con Rajasthan, figuran entre el 50 por ciento de los que han registrado los menores avances.

La hipótesis que mejor explica estos patrones es que la pobreza se ha reducido más en los Estados donde el poder efectivo del gobierno reposa en una amplia base política. En dichos casos, los regidores han minimizado la fuerza de las clases superiores en el Estado, organizando exitosamente los estratos medios y bajos en un bloque de poder efectivo, y luego utilizando ese poder para canalizar recursos a los pobres. La pobreza, por ejemplo, se ha reducido de forma notable en Kerala y Bengala Occidental. Bajo este logro hay complejas raíces históricas, incluyendo la movilización política de castas y clases bajas mucho antes de la independencia. La amplia base política facilitó entonces el auge del muy bien organizado Partido Comunista en el poder. Un régimen pro-pobreza interactuó con una ciudadanía más efectiva, creando lo que ha dado en llamarse un círculo virtuoso.^a Esto creó tanto oferta como demanda para una variedad de políticas públicas a atención a la pobreza exitosas, incluyendo la reforma agraria, mayores inversiones y una mejor ejecución de las políticas educativas y de salud junto con mayor equidad de género.^b

¿Cómo se interpreta el hecho de que todos los Estados sureños de India, no sólo Kerala y Bengala Occidental, estén por encima del promedio en su capacidad para aliviar la pobreza? Los Estados sureños de India comparten dos tipos de rasgos políticos distintivos. La estrecha dominación de la casta Brahmin fue desafiada de manera más efectiva en todos los Estados sureños relativamente temprano en el siglo XX.^c Desde la independencia, la base política del poder en estos Estados han sido generalmente las castas y clases medias, y en algunas instancias incluso clases más bajas.^d La situación difiere en los estados hindi del corazón del país, donde la dominación Brahmin fue desafiada hace relativamente poco tiempo. El otro factor, que no ha sido correctamente analizado, es la generalmente superior calidad de la burocracia a nivel estatal en el sur. Entre los burócratas a nivel estatal parece existir un sentido de profesionalismo más similar al del Servicio Administrativo Indio que a las prácticas preponderantes en el corazón hindi del país. Sus raíces podrían remontarse a las tradiciones del gobierno directo, donde buena parte del sur de India era parte de la presidencia Madras.^e

Notas: ^aDrèze y Sen 2002. ^bShah y Ranni 2003. ^cFrankel y Rao 1990. ^dHarris 2003. ^eUna provincia de la India Británica, que incluía a buena parte del sur de India, disuelta en la independencia de 1947. Fuente: Kohli 2008.

La capacidad para movilizar recursos es clave para lograr los objetivos de desarrollo

La capacidad del Estado para movilizar recursos es una segunda medida clave con la cual puede lograr sus objetivos de desarrollo. La capacidad para movilizar recursos mejora el espacio político y la capacidad para establecer agendas, y habilita a los Estados a influir en la orientación y las estrategias de los grupos cívicos y empresariales. Sin embargo, la movilización de recursos es altamente política. Genera conflictos sobre los tipos de recursos a movilizar, quién paga, cuánto se debe pagar, y de qué manera los recursos reunidos deben asignarse a los distintos actores, grupos o comunidades. En otras palabras, el compromiso del Estado con la movilización de recursos no garantiza que se genere la cantidad deseada de ellos, y menos que se les asigne a los programas preferidos, o que la proporción de los recursos extraídos sea distribuida equitativamente entre distintos grupos de la población. Aspectos como la confianza, la solidaridad, el consenso y la reciprocidad en las relaciones Estado-sociedad definen la forma en que los gobiernos pueden tener éxito en la extracción de

recursos para la población. En suma, la construcción de capacidades estatales para la movilización de recursos es indicativa del tipo de relación que los Estados desarrollan con la sociedad. Los acuerdos redistributivos refuerzan las estrategias exitosas de movilización de los recursos tanto en regímenes autoritarios como democráticos.

El capítulo 8 analizó una amplia variedad de fuentes de ingresos para el financiamiento de políticas sociales. La tabla 10. 2 muestra que mientras que los ingresos tributarios como porcentaje del PIB en África y América Latina eran similares a los de Asia Oriental de mediados de los 80 a 2000, había marcadas diferencias en las tasas de ahorro entre las regiones. La tasa promedio de ahorro de Asia Oriental, como porcentaje del PIB, era de más del doble que la de Asia del Sur y África y dos terceras partes superior a la de América Latina. La enorme divergencia en las tasas de ahorro entre regiones ocurrió principalmente después de 1980.¹³ De 1960 a 1974, los ahorros netos respecto al PIB en África se incrementaron de un 18 a un 24 por ciento y alcanzaron un pico de 26 por ciento en 1980 antes de caer de forma notable durante el período de los programas de ajuste estructural. De hecho, durante gran parte de los 70, la tasa de ahorro de África fue mayor que el promedio para América Latina.

Movilizando los ahorros en Estados desarrollistas autoritarios y democráticos

Las tasas de ahorro de Asia Oriental eran en gran medida producto de incentivos y del poder coercitivo del Estado, que se desplegaron para movilizar recursos a través de diversas formas de ahorro forzoso. Entre los elementos clave figuraron las restricciones del crédito al consumo, los límites financieros, las contribuciones obligatorias a las pensiones y el estímulo del ahorro postal. En la República de Corea, se promovió una cultura de ahorro privado por parte del régimen de Park Chung-Lee estableciendo múltiples tasas de interés –con tasas más elevadas para ahorradores y tasas más bajas para quienes solicitaran préstamos- y se lanzaron un buen número de campañas para alentar el ahorro.¹⁴ La movilización de los ahorros también fue muy exitosa en la Provincia China de Taiwán. De hecho, a diferencia de la República de Corea, que combinó el ahorro interno y grandes créditos de Japón para financiar su industrialización, la Provincia China de Taiwán financió su inversión industrial casi enteramente con el ahorro interno.¹⁵

TABLA 10. 2: Movilización de recursos y crecimiento en países en desarrollo: comparaciones regionales

Regiones	Crecimiento del PIB per cápita ^a	Ingresos tributarios (% del PIB) ^b		Ahorros netos (% del PIB) ^c		
	1985–2002	1985–1988	1997–2000	1980–1990	1990–2000	1990–2002
África Subsahariana	-0.4	21.7	16.3	13.9	12.5	12.7
Asia del Sur	3.3	12.8	12.2	13.5	16.7	16.8
Asia Oriental y Pacífico	6.1	15.0	15.6	30.8	31.6	31.2
América Latina	0.8	15.2	15.9	21.7	18.9	18.9

Notas: ^aBanco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial. ^bFMI Government Finance Statistics y cálculos elaborados por el autor. ^cBanco Mundial 2004b. Fuente: Di John 2008.

¹³ UNCTAD 2007a; Mikandawire 2011b.

¹⁴ Kohli 2004.

¹⁵ Huang 2008.

En Singapur, se lograron altas tasas a través de un plan obligatorio de ahorros para la seguridad social establecido en 1955 que originalmente se abocó a los beneficios de jubilación que se extendió, posteriormente, para cubrir las necesidades de vivienda y salud. El Fondo de Previsión establece que cada singapurense con sueldo ahorrara una parte de sus ingresos mensuales en una cuenta personal como ahorros de seguridad social, con una aportación proporcional del empresario. El fondo es administrado como una oficina estatutaria del gobierno, quien proporciona una tasa anual de interés fijo. Esta era de sólo el 2 por ciento antes de que se elevara al 3 por ciento en 2008. La tasa de ahorro repuntó en 1984, con ahorros del 25 por ciento del salario mensual y una contribución equivalente del empresario. Sin embargo, la aportación del patrón se redujo radicalmente a un 10 por ciento durante la crisis financiera de Asia en 1997. El fondo fue empleado para financiar infraestructura y otros gastos administrativos en los primeros años de la independencia y derivó en un instrumento para controlar los salarios y mantener la competitividad en el mercado global.¹⁶ La tasa nacional de ahorros netos en Singapur que llegó a casi el 50 por ciento del PIB entre 1991 y 2000, es la más alta del mundo.

Los elevados ahorros acumulados en los Estados desarrollistas autoritarios aumentaron la capacidad de dichos Estados para ejercer la autonomía en la formulación de políticas, para no ser rehenes de grupos poderosos, para proporcionar liderazgo en el proceso de desarrollo, y nutrir y sancionar la conducta de grupos económicos y sociales en la consecución de los objetivos de desarrollo. Las tasas de ahorro también han sido altas en algunas democracias que lograron buenos resultados en materia de bienestar, como Costa Rica y Mauricio, lo que sugiere que la movilización de los recursos se puede lograr si los regímenes gozan de apoyo amplio, el ambiente económico y político que impera es favorable, y los instrumentos de ahorro son accesibles con facilidad. Los ahorros han sido generados no sólo a través del sistema bancario, sino a través de las compañías de seguros y, al igual que en Singapur, a través de fondos de seguridad social como las pensiones. Las tasas de ahorro internas de Costa Rica y Mauricio supusieron una media del 20 por ciento del PIB durante los 90 y mejorando el registro de otros países en sus respectivas regiones.

Construir relaciones Estado-ciudadano a través de la tributación

Un aspecto clave de los Estados desarrollistas –sean autoritarios o democráticos– es cómo las estrategias de movilización de recursos facilitaron un alcance territorial y social del Estado y la construcción de relaciones Estado-ciudadano efectivas. Las estrategias tributarias a menudo llevan al Estado a un contacto directo con los ciudadanos, permitiendo, así, que el Estado influya en la conducta y en el aprovisionamiento de los beneficios para los impuestos recaudados. El capítulo 8 mostró que Asia Oriental recauda más impuestos de manera directa que la mayor parte de los países en desarrollo. Los impuestos a la tierra y la propiedad fortalecieron el alcance del Estado. Cuando en el Japón colonial todos apoyaron la política de tributación a la tierra y se llevaron a cabo reformas agrarias post-coloniales, se redujo el poder de los señores de la tierra, se desarrolló una agricultura de pequeños propietarios y se profundizó la presencia del Estado en las zonas rurales. Los servicios del Estado –como infraestructuras, fertilizantes subsidiados y semillas mejoradas– que se entregaron a cambio de los impuestos a las tierras, incrementaron el crecimiento de la productividad agrícola.¹⁷

¹⁶ Chua 2008.

¹⁷ Di John 2008.

En los estados desarrollistas, las estrategias de movilización de los recursos ayudaron a erigir relaciones Estado-ciudadano efectivas

En el caso de Mauricio, los impuestos a la exportación de azúcar, la principal materia prima de exportación en los XIX y la mayor parte del XX, tuvieron diversos efectos positivos en las relaciones Estado-sociedad y en incrementar la capacidad productiva del sector azucarero.¹⁸ En primer lugar el gravamen sustituyó al impuesto sobre la renta, y fue, generalmente, progresivo, puesto que modificó la carga de la tributación y el gasto redistributivo hacia las clases medias y altas. Esto contribuyó a una sensación pública de justicia y solidaridad y por tanto elevó la legitimidad del Estado. En segundo lugar, el impuesto fue utilizado por el Estado para financiar la investigación y el desarrollo, la infraestructura y el mercado, lo que fortaleció la producción y el crecimiento de la productividad en el sector azucarero. En tercer lugar, el impuesto ayudó a organizar el sector privado y a construir su capacidad para interactuar con el gobierno con el paso del tiempo. Además, ayudó tanto al Estado como a la sociedad a resolver problemas de acción colectiva que tenían que afrontar en la construcción de capacidades y en el apoyo de la investigación sobre el azúcar. Finalmente, el impuesto a la exportación ayudó a desarrollar el alcance territorial del Estado puesto que el impuesto afectó al principal patrón en las zonas rurales y promovió derechos y obligaciones mutuamente benéficas entre el Estado y los agricultores en un contexto democrático.

Ampliar el alcance del Estado a través de oficinas de comercialización agrícola

Durante el período de desarrollo liderado por el Estado en África, parte del cual se asoció con altos índices de crecimiento, las oficinas de comercialización agrícola intentaron jugar un papel similar en la movilización de los recursos, extendiendo el alcance territorial del Estado y vinculando a grupos de interés de las zonas rurales con el Estado. Las oficinas de comercialización fueron un importante mecanismo de movilización de los recursos, monopolizando la compra de granos en efectivo por debajo de los precios mundiales y vendiéndolos en el exterior a los precios mundiales de mercado. El superávit generado fue a menudo de similar magnitud al nivel de la recaudación tributaria en los 60 y los 70. Las oficinas de comercialización fueron muy efectivas en algunos países porque el Estado proporcionaba algo a cambio a los grupos de productores, como servicios, infraestructura e investigación. Sin embargo, hacia los 80, las oficinas de comercialización fueron criticadas a la luz de un mal desempeño agrícola.¹⁹ La idea que prevaleció era que el sistema empeoraba los términos de intercambio al pagar a los agricultores menos de lo que el Estado recibía por los productos en el mercado mundial. Esto a menudo produjo desincentivos para que los agricultores produjeran y/o llevó al contrabando –y las dos situaciones redujeron la capacidad de movilización de recursos de los Estados africanos. La liberalización económica de la agricultura fue promovida como la cura para los efectos de retraso del crecimiento de las oficinas de comercialización en muchos contextos.

El superávit generado por las oficinas de comercialización en África a menudo fue de una magnitud similar al nivel de recaudación tributaria formal en los 60 y los 70

¹⁸ Bräutigam 2008; Di John 2008.

¹⁹ Bates 1981.

Sin embargo, con la prisa por dismantelar las oficinas de comercialización, hubo mucho menos análisis acerca de por qué algunas oficinas de ellas tuvieron un mejor desempeño que otras, o cómo sus acciones se vincularon con otras metas de políticas públicas e instituciones. La evidencia histórica sugiere que el poder político del Estado y la naturaleza de las coaliciones políticas que apuntalan al Estado son factores significativos que determinan la efectividad de las oficinas de comercialización.²⁰ Por ejemplo, en la Provincia China de Taiwán, donde el poder de la clase terrateniente fue disminuido en los 60, el Estado fue capaz de imponer impuestos a los productores de arroz a cambio de estímulos financieros que mejoraron la productividad de la producción de arroz.

En África, la Oficina de Café Keniano en los 70 y los 80 fue más efectiva que la Oficina de Café Tanzano porque la naturaleza de la coalición en el poder difería en los dos países. En Kenia los medianos y grandes agricultores de café eran un poderoso grupo de interés, mientras que en la República Unida de Tanzania los agricultores de café no tenían poder en la base de apoyo del gobierno. Como resultado, las políticas en Kenia fueron desarrolladas de tal manera que extrajeron menos recursos de los productores de café que en la República Unida de Tanzania. Las oficinas comerciales fueron utilizadas para atender ciertas políticas públicas: proporcionar tasas de cambio para la industrialización y el desarrollo económico; proteger los ingresos de los agricultores contra las fluctuaciones del mercado mundial; y proporcionar una extensión agrícola y servicios sociales a los agricultores y a un público más extenso. El fracaso de las políticas de ajuste para ampliar la interconectividad de las oficinas de comercialización a instituciones y objetivos más amplios, expuso las brechas imperantes en las bases institucionales que apoyan los ingresos de los campesinos y el desarrollo nacional.

La experiencia de países ricos en minerales

Los países ricos en minerales se esperaba que fueran exitosos en la movilización de recursos, sobre todo cuando los precios de las materias primas son altos (véase el capítulo 8). Algunos países, como Botswana, Chile, Indonesia y Malasia, han sido capaces de extraer y administrar equitativamente los recursos del sector mineral. Por ejemplo, la Botswana democrática tiene una de las tasas de ahorro más altas del mundo, pasando del 16 por ciento del PIB en 1975 a 45 por ciento en 1995/1996 (véase la figura 10. 1). Hasta muy recientemente, la mayor fuente de dichos ahorros tan altos fue el Estado. Si bien la contribución del sector empresarial a la tasa de ahorro mejoró sustancialmente desde mediados de los 90, los ahorros en los hogares todavía son minúsculos, representando menos del 5 por ciento del PIB. El Estado estableció diversos fondos de reserva para proteger los recursos generados por el sector minero: el Fondo de Desarrollo Doméstico, que es la fuente clave para financiar proyectos de desarrollo; el Fondo para la Estabilización de los Ingresos, que ayudó a nivelar las fluctuaciones ante las tendencias de la recaudación; y el Fondo de Servicios de Deuda Pública, que se convirtió en la mayor fuente de fondos de préstamo para las empresas estatales. Estos fondos de reserva generaron beneficios sustanciales en inversiones off-shore y ahora constituyen una importante fuente de ingresos para el gobierno.²¹

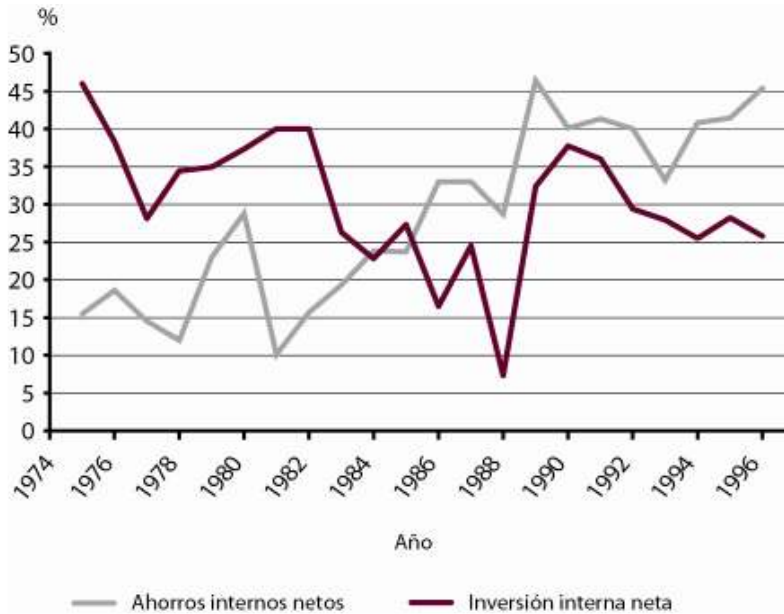
El ahorro de los ingresos del sector minero en los fondos de reserva puede generar ingresos adicionales para el gobierno

²⁰ Di John 2008.

²¹ Maipose 2008.

Ellos han posibilitado que el Estado administrara los conflictos distributivos así como la construcción de la confianza y la legitimidad públicas. Estos ahorros también le han dado al Estado un buen nivel de autonomía en la formulación de la política económica. En consecuencia, Botswana ha logrado evitar la dependencia en torno a la ayuda y las reformas de las políticas neoliberales experimentadas en la mayoría de los países africanos en los 80 y los 90 que debilitaron aun más la capacidad del Estado.

FIGURA 10. 1: Ahorros internos netos e inversiones en Botswana (% del PIB)



Fuente: Maipose 2008.

En muchos países, el potencial para generar ingresos a partir del sector minero no se concreta ni siquiera con la democratización, dado que los regímenes están adoptando políticas neoliberales para ganar la confianza de los inversores, las IFI y los donantes bilaterales. En Zambia, los impuestos como porcentaje del PIB declinaron del 18.4 por ciento en 1996 al 17 por ciento en 2005. Una de las principales razones es la extraordinariamente baja tasa de regalías que estableció el gobierno a fin de atraer la inversión en el sector minero del cobre. Las reformas de las políticas económicas de 1991-2001 bajo el Presidente Frederick Chiluba incluyeron la privatización de la enorme empresa paraestatal, *Zambian Consolidated Copper Mines*, atrayendo enormes inversiones chinas tras el aumento de los precios internacionales del cobre a partir de 2004.

Las regalías del 0.6 por ciento en las minas privatizadas son de las más bajas del mundo, llevando a que incluso el FMI sugiriera al gobierno renegociar el impuesto a un nivel del 3 por ciento. En 2006, el gobierno recibió solo 25 millones de dólares en impuestos del cobre, de unos 2 mil millones obtenidos por sus ventas. Mozambique, que también depende fuertemente de la ayuda y desarrolla políticas económicas neoliberales, tuvo una experiencia igualmente frustrante tras las políticas económicas fallidas de los 70 y los 80. El crecimiento fue generado por mega-proyectos de propiedad extranjera con una industrialización basada en la minería y los recursos naturales. El proyecto líder es *Mozal*, un horno de fundición de aluminio, que representa casi la mitad de la producción manufacturera. A *Mozal* se le otorgó el estatus de zona industrial libre, y los impuestos a los ingresos corporativos están limitados

a solo el 1 por ciento de las ventas.²² La limitada base de recursos de estos países limita su capacidad para la formulación autónoma de políticas. Como se observa en el cuadro 11. 2 del capítulo 11, la intrusión de los donantes en la formulación de políticas es muy fuerte en Mozambique.

En muchos países ricos en minerales, los ingresos potenciales no se concretan debido a que los regímenes están adoptando políticas neoliberales y otorgan enormes beneficios a las empresas extranjeras

La capacidad de colocar los recursos para su uso efectivo es la clave del poder del Estado

La capacidad de canalizar recursos financieros a los inversionistas, proporcionar servicios públicos y aplicar leyes sobre el uso de los recursos es la clave del poder del Estado.²³ Los Estados que son eficaces en el refuerzo de las reglas para generar crecimiento y cambio estructural, a menudo son eficaces en el refuerzo de las normas sobre la provisión de servicios públicos. Esto es así porque, como se ha visto, la extracción de recursos, incluso en regímenes desarrollistas autoritarios involucra la redistribución. Los Estados eficaces en la movilización de los recursos para el desarrollo económico también proporcionan beneficios a los contribuyentes y ahorradores y, en el proceso, ganan legitimidad. Esto compromete a los gobiernos a fortalecer las instituciones proveedoras de servicios llevando a buenos resultados sociales, como se ha visto en los capítulos 5 y 6. El fortalecimiento de la instituciones de servicios públicos en Estados desarrollistas democráticos es casi un proceso de rutina, dado el activo papel de los grupos subalternos en las coaliciones gubernamentales. Los gobiernos que ignoran el imperativo del desarrollo y se abocan solamente al bienestar, podrían no ser sostenibles y a menudo fracasan en la creación de instituciones funcionales tanto para la acumulación como para el aprovisionamiento de bienestar. Quienes se centran principalmente en la estabilización y la liberalización pueden priorizar cierto tipo de instituciones, como los bancos centrales y los ministerios de finanzas, y descuidar las instituciones de servicios sociales, que suelen ser las primeras en ser recortadas o reducidas.

Los Estados eficientes en la movilización de los recursos para el desarrollo económico también proporcionan beneficios a los contribuyentes y ahorradores y, en el proceso, ganan legitimidad

Construir capacidades de distribución y ejecución

La construcción de capacidades distributivas y ejecución requiere que los Estados tengan alguna medida de control o influencia en el sistema financiero. También demanda que las burocracias estén cohesionadas y comprometidas internamente con los objetivos del desarrollo, que cuenten con un personal calificado y adecuadamente remunerado, y con sistemas de información bien desarrollados que faciliten la evaluación efectiva y el compromiso político para lograr resultados. El compromiso político también se puede fortalecer y reducir el costo de su aplicación cuando los ciudadanos cuentan con información

²² Di John 2008.

²³ Woo-Cummings 1999; Skocpol 1985; Weiss 1998.

precisa sobre la asignación de los recursos y participan en el control sobre el uso de los mismos.

Durante el primer período de transformación, los regímenes desarrollistas de Asia Oriental tenían sistemas financieros liderados por el Estado, posibilitando que éste combinara créditos subsidiados con otros instrumentos políticos para influir en la trayectoria general de crecimiento

Donde el sistema financiero es dominado por los mercados de capital, como en las economías liberales de mercado de Estados Unidos y el Reino Unido, la capacidad del Estado para intervenir en la economía e influir en el flujo de recursos financieros, es limitada.²⁴ Donde el sistema financiero se basa en el crédito, los Estados tienen más capacidad para influir en los resultados de las inversiones, especialmente si controlan las instituciones bancarias clave. Los sistemas financieros de los regímenes desarrollistas de Asia Oriental estuvieron encabezados por el Estado. Durante el primer período de transformación, todos los bancos en la República de Corea y la Provincia China de Taiwán permitieron que el Estado asumiera el papel de liderazgo en la coordinación de las inversiones, aunque la Provincia China de Taiwán tuvo un floreciente mercado de crédito informal para las pequeñas y medianas empresas.²⁵ Los Estados desarrollistas de Asia Oriental no garantizaron a los bancos el tipo de autonomía de que disfrutaron en los sistemas financieros basados en créditos de las economías europeas coordinadas. El control del crédito en Asia Oriental posibilitó que el Estado seleccionara beneficiarios e influyera en sus decisiones de inversión. El Estado combinó créditos subsidiados con otros instrumentos políticos, como las exenciones arancelarias y tributarias, así como subsidios a la exportación, para influir en la conducta de las empresas y en la trayectoria general de crecimiento.

Hasta los 80, la mayoría de los países en desarrollo siguieron estrategias impulsoras del crecimiento que tenían muchos elementos en común. En todos los países, dos metas primordiales de las intervenciones desarrollistas eran (i) acelerar la asignación de los recursos al crecimiento de sectores, y (ii) acelerar la adquisición de tecnología en estos sectores a través de una combinación de incentivos y directivas. Para lograr lo primero, se utilizaron una gama de instrumentos políticos, incluyendo licencias para el uso de la tierra, licencias para el uso de divisas extranjeras, tarifas e impuestos preferenciales, y asignación de créditos bancarios. El estado buscó desempeñar un papel de liderazgo en el sistema financiero a través de la creación de bancos de desarrollo, aunque el sector privado siguió disfrutando de un importante nivel de autonomía en el sistema financiero. En algunos casos, los controles de precios y las transferencias fiscales se utilizaron para acelerar la transferencia de recursos a sectores específicos. Para lograr la segunda meta, los incentivos para la adquisición de tecnología incluyeron exenciones fiscales o subsidios; la protección de sectores particulares para los productores nacionales en industrias en ciernes: licencias de tecnologías extranjeras y la subcontratación de éstas para los productores domésticos; y el establecimiento de zonas de inversión para industrias de alta tecnología y la infraestructura subsidiada para ellas. Para ambos tipos de políticas, la gobernabilidad que fortalecía el crecimiento requería de la

²⁴ Zysman 1983.

²⁵ Huang 2008; Wade 2004.

evaluación sobre el uso de los recursos y la retirada del apoyo a los sectores o empresas que mostrasen un progreso inadecuado.²⁶

Las capacidades de distribución y ejecución se fortalecen cuando el Estado conoce los sectores en los que interviene. Esto requiere una acumulación, análisis y recopilación sistemática de datos económicos y sociales de valor no sólo para el gobierno, sino también para las empresas y los ciudadanos.²⁷ Las áreas prioritarias para las empresas son el desarrollo tecnológico, los estándares de calidad, materias primas y condiciones cambiantes del mercado. Al tener esta capacidad los gobiernos pueden identificar nuevas oportunidades o limitaciones, y urgir a las empresas para que actúen en torno a ellas, actualicen sus actividades y suban en la cadena de valor. El conocimiento se fortalece cuando el Estado realiza análisis para identificar sectores que requieren modernización.²⁸

Los Estados desarrollistas de Asia Oriental. Los Estados desarrollistas de Asia Oriental invierten fuertemente en industrias basadas en recolección de la información e investigación. Esta actividad a menudo es desarrollada por una agencia líder encargada de dirigir la transformación industrial –el Ministerio de Industria y Comercio Internacional de Japón, la Oficina de Planeación Económica en la República de Corea y el Consejo para la Planeación Económica y el Desarrollo de la Provincia China de Taiwán. La República de Corea ordena a todas las industrias que informen regularmente acerca de los datos de exportaciones y otro tipo de negocios. En la Provincia China de Taiwán, una red de instituciones con financiamiento público, como el Instituto de Investigación de Tecnología Industrial, la Organización del Servicios de Investigación de Electrónica y el Laboratorio de Computación y Comunicaciones, desempeñan el papel de generadores de conocimiento.²⁹

Los Estados desarrollistas de Asia Oriental invierten fuertemente en industrias basadas en la recopilación de información y en la investigación

Estas importantes agencias, aisladas de grupos especiales de interés, ayudan a crear coherencia y orientación dentro de la burocracia. Ese aislamiento es crucial porque proporciona a las agencias un carácter incluyente o nacional y una misión institucional para lograr los objetivos del Estado. Las agencias nodales deciden a qué industrias apoyar y a cuales reducir o dejar que desaparezcan con base al entendimiento de las estructuras institucionales del país y de la competitividad internacional. También crean apoyo al sector privado para los planes del Estado y facilitan vínculos entre sector privado e inversores extranjeros y empresas comerciales.³⁰ La evaluación y la ejecución fueron efectivas en parte porque las agencias nodales se abstuvieron de una planificación estatal amplia o de poderes discrecionales de largo alcance del tipo de los que prevalecieron en las economías ex soviéticas. Sin embargo, hubo evidentes distorsiones en los precios y un potencial para la búsqueda de rentabilidades,³¹ puesto que los planificadores del gobierno, quienes pueden no ser infalibles al decidir lo que es mejor para la economía, favorecieron a ciertos sectores.

²⁶ Khan 2008.

²⁷ Weiss 1998.

²⁸ Amsdem y Chu 2003.

²⁹ Weiss 1998.

³⁰ Wade 2004.

³¹ Gomez 2002.

Respecto a la macroeconomía, los precios no se desviaron sustancialmente de los niveles del mercado y la protección y los subsidios tendieron a vincularse a los tiempos. El resultado es que las burocracias con atribuciones para el control y la ejecución a menudo no eran demasiado grandes y contaban con personal bien remunerado e individuos calificados a través de exámenes altamente competitivos. El cambio a la industrialización orientada a las exportaciones también fortaleció la capacidad del Estado. Las empresas locales necesitaban el apoyo del Estado para atraer capital extranjero –especialmente japonés– irrumpir en el mercado estadounidense y mantener los estándares. La supervivencia de las empresas llegó a depender fuertemente del aumento de su eficiencia y de su desempeño en las exportaciones, puesto que ahora competían en el mercado global, y el Estado era reticente a arriesgarse por compañías de bajos resultados.³²

Países en desarrollo con bajo desempeño. La parte difícil del proceso de asignación es hacer cumplir las decisiones sobre retirada de recursos cuando el desempeño es pobre. Muchos países en desarrollo han fracasado de manera abismal en este aspecto por diversas razones.

- La capacidad política requerida para desarrollar estrategias basadas en el crecimiento puede ser débil.
- El crédito preferencial y otros incentivos han tendido a ser generales y no dirigidos a algún sector o empresa identificados como promotores del crecimiento.
- Los países han carecido de una agencia guía con los expertos técnicos requeridos para responsabilizarse de la transformación económica.
- Los burócratas a menudo han carecido de la información económica necesaria por parte de las empresas, para facilitar una saludable relación Estado-empresa.
- Finalmente, puesto que la mayoría de los países no han logrado transitar al crecimiento encabezado por las exportaciones, no han dispuesto de la disciplina que proporciona la competencia en el mercado internacional. Las empresas, a menudo, disfrutaban de enormes ingresos, pero se niegan a cumplir con los objetivos acordados. De hecho, en muchos países ha proliferado la compra de los burócratas que se supone que debían monitorear los avances.

En India, los industriales apoyaron activamente la expansión de subsidios y otros esquemas de protección, pero se resistieron a los esfuerzos para crear una sólida comisión de planeación que evaluase y aplicase los objetivos.³³ El pobre desarrollo de la capacidad de obligar a la transformación industrial fue reproducido en el terreno de la política social. A pesar de la retórica de la reforma agraria, la retirada del Estado fue incluso más dramático que en el sector industrial.³⁴ La reforma agraria fue proclamada responsabilidad de cada uno de los estados, no del gobierno central; y una vez en el nivel estatal se permitió que se desvaneciera puesto que las legislaturas estatales estaban fuertemente dominadas por representantes de los intereses agrícolas. Así, el Estado no logró desarrollar la capacidad requerida para la reforma agraria y el aprovisionamiento de servicios.

La capacidad distributiva y ejecutora se fortalece con la recopilación y el análisis sistemático de datos económicos y sociales, para uso del gobierno, las empresas y los ciudadanos

³² Chibber 2003.

³³ Chibber 2003, 2008.

³⁴ Chibber 2008.

Mejorar la capacidad distributiva a través de la participación de la sociedad civil

Como se explicó en el capítulo 9, las capacidades distributivas y ejecutoras se pueden mejorar involucrando a grupos ciudadanos en la regulación de los agentes del desarrollo y de los proveedores de servicios en el debate de las condiciones bajo las cuales los negocios pueden contribuir a resultados sociales progresistas. Esto precisa que los gobiernos publiquen la información que requieren los ciudadanos para que los grupos empresariales y los proveedores rindan cuentas. La implicación de ciudadanos informados y de actores no estatales en la articulación de demandas de la población y el control sobre la utilización de los recursos, reduce el costo de asignación de recursos y aplicación de políticas para los gobiernos.

El presupuesto participativo –proceso que implica a una gama de actores de la sociedad civil quienes deliberan con las autoridades estatales sobre la manera en que deberían ser gastados los ingresos del gobierno –junto con la participación ciudadana puede ayudar a fortalecer las relaciones Estado-sociedad y a mejorar la capacidad para aplicar las normas, especialmente en contextos democráticos. Éstos han demostrado mejorar las capacidades de asignación y cumplimiento y la redistribución en situaciones en que las élites gubernamentales resuelven modificar las estructuras de poder en favor de los pobres y los marginados y donde hay una densa red de grupos de la sociedad civil que pueden involucrar a las autoridades gubernamentales en la formulación de políticas (véase el cuadro 10. 2).

CUADRO 10. 2: Descentralización y participación: Porto Alegre, Kerala y Bengala Occidental

La descentralización ha producido resultados redistributivos en situaciones en que las élites gobernantes buscan cambiar las estructuras de poder local a favor de poblaciones de bajos ingresos y donde hay una densa red de grupos de la sociedad civil que pueden implicar a las autoridades locales en la formulación de políticas. Estas dos condiciones se dan en las experiencias de la ciudad de Porto Alegre en Brasil y los estados de Kerala y Bengala Occidental en India.

Uno de los casos más celebrados de descentralización es el presupuesto participativo a nivel municipal en Brasil. El proceso de originó en Porto Alegre en 1989, y desde entonces se ha extendido a más de 250 municipalidades en Brasil y otros 40 países. Esta forma de gobernabilidad local emergió de los fuertes lazos entre las organizaciones de la sociedad civil y el Partido de Trabalhadores o Partido de los Trabajadores, que adoptó una agenda socialdemócrata. La descentralización de Brasil involucra la verdadera devolución a los gobiernos locales de los recursos y la autoridad sobre el aprovisionamiento de servicios sociales básicos. Entre el 15 y el 18 por ciento del gasto gubernamental, o el 7 por ciento del PIB, es controlado por los gobiernos locales.⁹ El presupuesto participativo supone la división de una municipalidad en regiones, cada una de las cuales elige a delegados voluntarios. A lo largo del año, las reuniones promovidas por el gobierno, se llevan a cabo para decidir sobre el presupuesto, y los proyectos finales son sometidos al voto de los delegados. Así, los planes de la municipalidad se incluyen en el presupuesto presentado a la cámara legislativa municipal.

En Porto Alegre, el presupuesto participativo ha llevado a considerables incrementos en el número de hogares con acceso a agua y drenaje, hijos en escuelas públicas y caminos pavimentados; también ha llevado a la expansión de los ingresos del gobierno local.^b Los principales factores que contribuyen al éxito del proceso incluyen la disposición de los alcaldes de delegar la autoridad a los ciudadanos; la proporción en que las reglas de participación dan autoridad genuina a los residentes para tomar decisiones; y la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para cooperar en los programas a través de una política de impugnación.^c En Porto Alegre, el presupuesto participativo ha cambiado el proceso de formulación de decisiones y ha ampliado los derechos políticos y la rendición de cuentas a los ciudadanos de bajos ingresos: el 78 por ciento de los participantes ganaban menos de 400 dólares al mes, el 75 por ciento tenía un diploma inferior a la preparatoria, el 71 por ciento eran mujeres, y el 80 eran muy activos en asociaciones cívicas. Desde que el Partido de los Trabajadores consiguió inicialmente sólo una minoría del voto popular en las ciudades donde gobernaba, los alcaldes asumieron al presupuesto participativo como una forma de extender su alcance al electorado, evitar a las élites conservadoras paternalistas, y reordenar la forma en que el Estado local era gobernado. Sin embargo, en otras ciudades gobernadas por otros partidos, este no fue el caso. En Blumenau, grupos influyentes cooptaron el proceso participativo y el alcalde limitó la delegación de autoridad por diferencias del partido con grupos que habían tomado el control del proceso. De manera similar en Sao Paulo, las luchas entre facciones derivaron en una mayor centralización de la autoridad, sin que los participantes fueran capaces de lograr que la municipalidad rindiera cuentas. Estos casos, en contraste, muestran que cuando el presupuesto participativo ha sido implementado desde arriba –en vez de ser resultado de las demandas realizadas a lo gobiernos locales por organizaciones de la sociedad civil bien organizadas- los resultados, con frecuencia, son menos espectaculares.

Kerala y Bengala Occidental presentan una dinámica similar. En Bengala Occidental, la descentralización fue introducida por el Partido Comunista como una herramienta para mermar la base de apoyo de su rival el Partido del Congreso y a las clases terratenientes en la política rural, y para facilitar la redistribución de la tierra a favor de los pobres. Alrededor de la mitad de los consejos gubernamentales locales, o *gram panchayats*, son pequeños agricultores, aparceros o trabajadores agrícolas^d, aunque la calidad de su participación en las reuniones se mantiene baja. En Kerala, la descentralización llevó a la transferencia de poderes políticos, fiscales y administrativos resultando en que el 35-40 por ciento de todos los gastos planeados son asignados directamente a 1 214 panchayats y municipalidades.^e El gobierno del estado liderado por los comunistas apoyó la descentralización porque quería mantener su agenda redistributiva, a pesar de los problemas fiscales del estado. Trató de evitar las estructuras burocráticas clientelistas al proveer de mayor capacidad de control a la sociedad civil y a los movimientos de base.^f Se estima que más de 1.7 millones de personas han participado en encuentros bianuales de los panchayats, incluyendo grupos de castas bajas y mujeres, ambos grupos tradicionalmente marginados.^g De nuevo, el éxito de los programas de descentralización en Kerala subrayan la importancia de la rendición real de cuentas de los gobiernos locales a sus ciudadanos.

Notas: ^aWampler 2007. ^bWagle y Shah 2003. ^cWampler 2007. ^dCrook y Sverrisson 2001. ^eHeller 2005; ^fHeller 2005; Kohli 2008. ^gSanbrooks *et al.* 2007.

Los contratos con los ciudadanos buscan asegurar que los ciudadanos sean consultados y se les ofrezca información adecuada sobre la cantidad y la calidad de los servicios públicos. El aprovisionamiento de servicios o las encuestas de usuarios son una fuente importante de información y han sido promovidas en diversos países de África, Asia y América Latina. Con el apoyo del gobierno, las encuestas se comprometen a medir cómo se sienten los ciudadanos y los consumidores en torno a la gama de servicios provistos por los gobiernos locales y centrales. La expectativa es que los gobiernos mejorarán su desempeño basado en los hallazgos de las encuestas. Una de las aplicaciones más avanzadas de este instrumento de rendición de cuentas es la Tarjeta de Reporte del Centro de Asuntos Públicos, que fue pionera en ciudades indias de Ahmedabad, Bangalore, Calcutta, Madras y Pune,³⁵ con las peticiones

³⁵ Paul y Sekhar 1997.

y visiones de los ciudadanos sobre servicios como los teléfonos, la electricidad, el agua, la salud, el sistema postal, el transporte público, la policía, los bancos públicos y los sistemas de distribución de alimentos.

La capacidad de aplicación también requiere el aprovisionamiento de una remuneración adecuada a los empleados del sector público. Uno de los atributos de los Estados desarrollistas de Asia Oriental es su capacidad para pagar salarios competitivos a sus trabajadores. En Singapur, por ejemplo, los funcionarios públicos ganan salarios superiores a los de los empleados en el sector privado. Sin embargo, los ingresos reales de los servidores públicos en muchos países de bajos ingresos han caído de forma notable con el paso de los años. La tabla 10. 3 muestra que el pago se redujo de alguna manera como una proporción del PIB per cápita en los países en desarrollo en su conjunto entre principios de los 80 y principios de los 90. La proporción del salario promedio del gobierno central en el PIB per cápita se estima que cayó en África de 6. 1 por ciento a 4. 8 por ciento a principios de los 90; en América Latina cayó de 2. 7 por ciento a 2. 3 por ciento; y en los países de la OCDE, de 1. 7 por ciento a 1. 6 por ciento. Los datos para Asia muestran un incremento de 2. 9 por ciento a 3. 8 por ciento en el mismo período. Según datos del FMI durante los 90, los salarios reales disminuyeron a la mitad en países con una Facilidad de Ajuste Estructural Reforzado, aunque algunos países, como Bolivia y Uganda, mostraron incrementos. La manera tan compleja en que muchos servidores públicos han respondido a esta crisis de pago –desviando tiempo y recursos a fines privados y actividades colaterales en la economía informal- han erosionado aun más las capacidades administrativas de estos Estados.³⁶ Los efectos en los empleados cuando se trata de proveer servicios como los maestros, las enfermeras, han sido los más afectados provocando la migración en masa del sector público o el debilitamiento de la ética pública.

TABLA 10. 3: Cambios en el empleo y los salarios del gobierno central, principios de los 80 y principios de los 90

Región	Gobierno central empleados como % de la población		Factura salarial como % del PIB		Salario gubernamental promedio PIB per cápita	
	Principios de los 80	Principios de los 90	Principios de los 80	Principios de los 90	Principios de los 80	Principios de los 90
África Subsahariana	1.8	1.1	10.8	7.9	6.1	4.8
Asia	2.6	1.1	7.5	4.9	2.9	3.8
América Latina y Caribe	2.4	1.5	7.3	4.7	2.9	2.3
Países de la OCDE	2.9	1.9	5.5	4.4	1.7	1.6
Promedio	2.5	1.5	7.7	5.4	3.5	3.2

Notas: Los datos para principios de los 90 se limitan a la muestra de Heller y Tait. En América Latina y el Caribe y hasta cierto punto en Asia, la reducción del empleo en el gobierno central fue compensada con el crecimiento del gobierno local. En particular en África, el empleo total en el gobierno cayó respecto a la población y en términos reales. Fuente: McCourt 2006, usando Sciavo-Campo *et al.* (1997) y Heller y Tait (1983).

Los gobiernos han enfrentado la crisis de pagos en parte a través de la reducción de su tamaño a fin de ser capaces de pagar salarios decentes al pequeño número de empleados restantes, así como ofrecer salarios atractivos a las autoridades más experimentadas. A menudo estas reformas no han afectado positivamente a los empleados en los estratos más

³⁶ Olukoshi 1998; Bangurav y Larbi 2006.

bajos de la administración pública o a los responsables de proveer servicios –como cuidados de salud y educación- directamente a los pobres. Quizá crean algún tipo de profesionalismo en los estratos más altos de la burocracia, mientras que los estratos más bajos pueden mantenerse atrapados en la ineficiencia. Generalmente, el efecto en su conjunto es limitar la capacidad de los jefes que están bien remunerados en la cúspide para traducir sus políticas en resultados reales.

2. Reformas instituciones que fortalecen el mercado

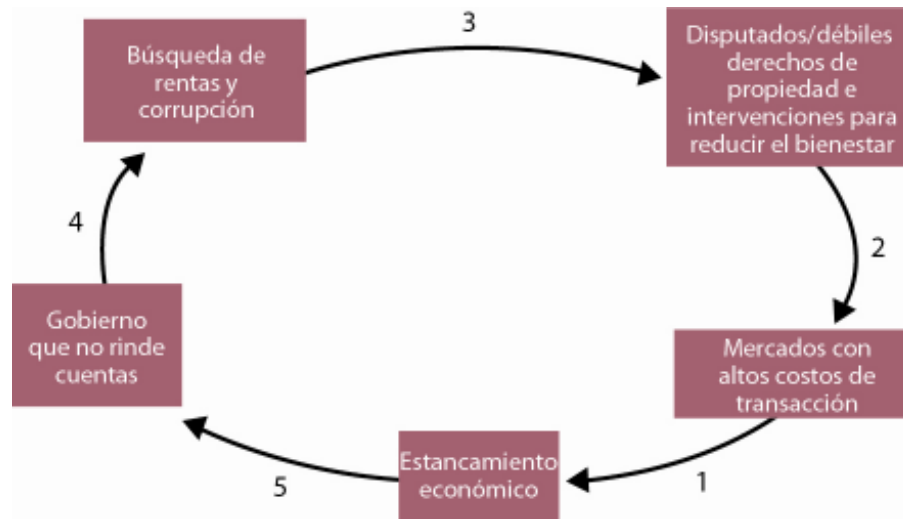
El papel del Estado en la promoción del desarrollo fue atacado de manera sostenida durante los 80 y los 90, a medida que algunas regiones experimentaban crisis y se dirigieron a las IFI para pedir ayuda. Bajo los programas de ajuste estructural prescritos, los gobiernos se vieron obligados a liberalizar sus economías, privatizar las empresas propiedad del Estado y reducir el tamaño y el papel del Estado en la economía. La siguiente sección analiza el potencial y los límites de tres grupos de reformas institucionales que vinieron a dominar la agenda política: buena gobernabilidad, reformas administrativas (nueva administración pública) y descentralización.

El vínculo entre la buena gobernabilidad y el crecimiento es débil

La reforma de la gobernabilidad ocupa ahora una posición central en las estrategias de desarrollo internacional.³⁷ Con el fracaso del ajuste estructural para proveer crecimiento y reducir la pobreza en los 80, surgió un nuevo enfoque en los 90 en torno a los tipos de capacidades de gobernabilidad necesarias para que los Estados promovieran economías de mercado eficientes. Estas enfatizaron la aplicación de los derechos de propiedad y el imperio de la ley, así como una reducción en la corrupción y un compromiso de no apropiarse los activos. La figura 10. 2 resume los principales vínculos en los que se basa esta agenda de gobernabilidad para fortalecer el mercado.

³⁷ Esta sección se basa en Khan (2008).

FIGURA 10. 2: Vínculos teóricos en la agenda de buena gobernabilidad



Notas: El vínculo 1 señala que el estancamiento económico obedece, en última instancia a los mercados con altos costos de transacción o a fallos del mercado (North 1990). El vínculo 2 resalta las causas subyacentes del fracaso del mercado, que son las debilidades de los derechos de propiedad, del imperio de la ley e intervenciones arbitrarias (North 1990; Knack y Keefer 1995; Kauffman *et al.* 1999; Acemoglu *et al.* 2004). En lugar de hacer frente a los fallos del mercado de manera individual, se centra en lograr que los mercados sean más eficientes. Se asume aquí que los mercados son esencialmente sistemas de contratos; que el fracaso del mercado se producirá, casi por definición, si la ausencia de expectativas y derechos claros evitan el contrato. La línea 3 establece que derechos de propiedad inestables, un pobre imperio de la ley y la expropiación por parte de los Estados ocurre debido a que pequeños grupos se dedican a la búsqueda de rentas y a la corrupción (Krueger 1974; Olson 1982; Mauro 1997). El vínculo 4 afirma que estos pequeños grupos se pueden beneficiar a costa de la mayoría porque la rendición de cuentas del gobierno es débil o no existe (North 1990; Olson 2000). El vínculo 5 completa el círculo porque el estancamiento económico puede, en cambio, evitar que los pobres se movilicen y posibilitan que la autocracia se mantenga. Fuente: Khan 2008.

Muchas de estas metas de gobernabilidad son deseables, y los grupos cívicos a menudo presionan a las autoridades públicas a que las alcancen o las respeten. El asunto clave es si pueden constituir la base de una reducción de la pobreza y de la agenda de desarrollo. Si bien es probable que el crecimiento sea más rápido si los mercados que median en la asignación de los recursos son eficientes, una pregunta clave es si maximizar la eficiencia de los mercados es suficiente para maximizar el ritmo del desarrollo. En Asia Oriental y otras regiones con Estados eficaces, generalmente las instancias de gobierno no se centraron en las capacidades necesarias para asegurar mercados eficientes. De hecho, en términos de condiciones de fortalecimiento del mercado a las que da prioridad el enfoque de la buena gobernanza, los Estados de Asia Oriental tuvieron un pobre desempeño. En cambio, tuvieron instituciones eficaces que pudieron acelerar el crecimiento en condiciones de retraso tecnológico y mercados imperfectos. Los países en desarrollo no satisfacen generalmente el criterio de gobernabilidad de fortalecimiento del mercado en las primeras etapas del desarrollo, incluso en casos de elevado crecimiento. Eso vale también para los países actualmente desarrollados en las primeras etapas de su desarrollo.³⁸

Muchos objetivos de la gobernabilidad son deseables; el aspecto clave es si pueden crear las bases para la reducción de la pobreza y la agenda del desarrollo

³⁸ Chang 2003b.

Pruebas empíricas desarrolladas por Khan³⁹ en torno a cada uno de los indicadores de la buena gobernabilidad –derechos de propiedad, calidad reguladora, corrupción, y voz y rendición de cuentas- demuestran el débil papel que juegan las condiciones de gobernabilidad que fortalecen el mercado en el momento de explicar las diferencias en las tasas de crecimiento de los países en desarrollo. Los países se dividen en tres grupos: avanzados, convergentes y divergentes. Los países avanzados son miembros de la OCDE; los países convergentes son aquellos cuyo tasa de crecimiento del PIB per cápita es mayor que la media del índice de países avanzados; y los países divergentes son aquellos cuya tasa de crecimiento per cápita es menor que la media del índice de crecimiento del grupo de países avanzados.

La tabla 10. 4 y la figura 10. 3 dan a conocer los resultados en torno a los derechos de propiedad. Muestran que no hay diferencias significativas en las medias del índice de derechos de propiedad entre los países en desarrollo convergentes y divergentes. La ausencia de cualquier separación clara entre estos grupos de países en desarrollo también vale para otros indicadores de buena gobernabilidad no presentados aquí. En muchos estudios econométricos, la muy débil, aunque positiva relación entre buena gobernabilidad y crecimiento depende, en gran medida, de que un gran número de países avanzados tengan altas calificaciones en la gobernabilidad para fortalecer el mercado (los países representados por los diamantes en la figura 10. 3) y que la mayoría de los países en desarrollo registren un bajo crecimiento y unas bajas calificaciones en la gobernanza que fortalece el mercado (países representados por triángulos en la misma figura). Sin embargo, la gobernanza que fortalece el mercado puede mejorar en países con elevados ingresos per cápita. Los países con más problemas para establecer la dirección causal son los países en desarrollo convergentes (países representados por cuadrados en la misma figura). En general, estos países no tienen calificaciones de gobernabilidad que fortalecen el mercado más significativas que los divergentes países en desarrollo.

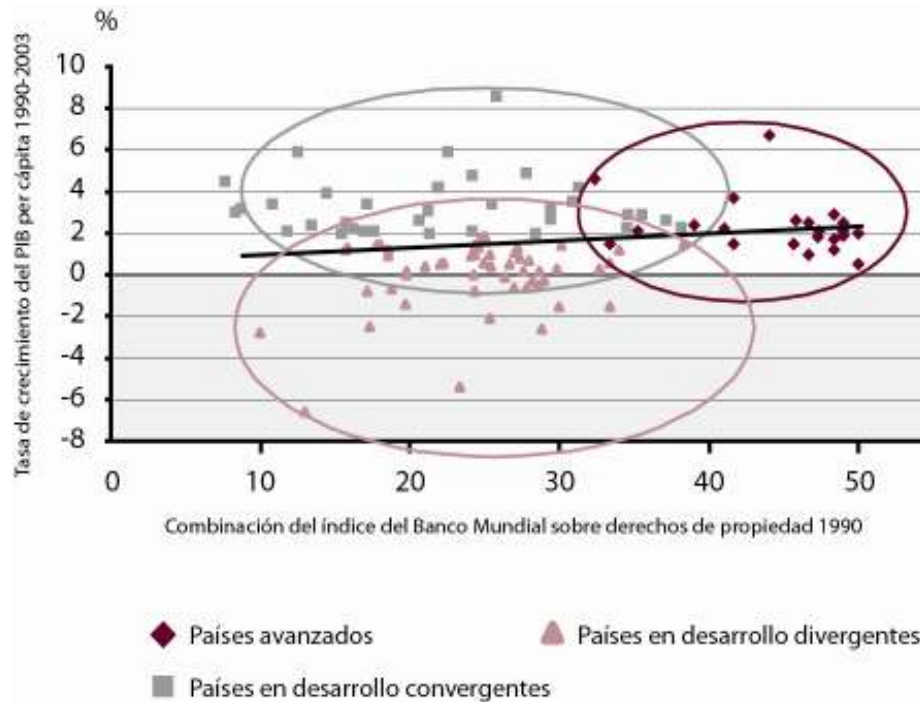
TABLA 10. 4: Gobernabilidad fortalecedora del mercado: combinación de índices de derechos de propiedad y crecimiento económico, 1990-2003

	Países avanzados	Países en desarrollo divergentes	Países en desarrollo convergentes
Número de países	24	53	35
Índice de la media de derechos de propiedad 1990	47.0	25.0	23.7
Índice observado del rango de los derechos de propiedad	32.3–50.0	10.0–38.3	9.5–40.0
Índice de la media de crecimiento del PIB per cápita en 1990-2003 (%)	2.1	0.4	3.0

Nota: El índice usado sobre derechos de propiedad es un agregado de la corrupción, el imperio de la ley y los índices sobre la calidad burocrática en una escala de 10 puntos, junto con el índice de repudio de los contratos de gobierno y el riesgo de expropiación. Fuente: Khan 2008.

³⁹ Khan 2008.

FIGURA 10. 3: Gobernabilidad que fortalece el mercado y el crecimiento, 1990-2003



Fuente: Khan 2008.

Las implicaciones políticas son importantes.⁴⁰ Dado el mayor grado de superposición en las calificaciones de la gobernabilidad que fortalece el mercado lograda por países en desarrollo, convergentes y divergentes, es necesario calificar la demanda de que una mejora en la calidad de la gobernabilidad que fortalece el mercado en los países divergentes llevará a una mejora significativa de sus propios resultados de crecimiento. Sin embargo, las significativas diferencias en las tasas de crecimiento de países convergentes y divergentes sugieren diferencias significativas en la eficiencia de la asignación de recursos y su uso entre estos países. Y estas diferencias es muy posible que se relacionen con diferencias significativas de otros tipos de capacidades de gobernabilidad ignoradas por la agenda de la buena gobernabilidad.

La agenda de la buena gobernabilidad descuida muchas capacidades de gobernabilidad importantes

Es importante destacar que la mayoría de los indicadores de la buena gobernabilidad se basan en percepciones, más que en observaciones directas. Tampoco arrojan mucha luz sobre cómo difieren los países en términos de la capacidad de movilización y aplicación política, burocrática y de recursos –todos ellos clave en el entendimiento de la capacidad estatal desarrollista.

⁴⁰ Khan 2008; Meisel y Aoudia 2008.

Las reformas administrativas para mejorar los mercados fueron parte de una segunda ola de reformas

Un segundo grupo de reformas se centra en mejorar la administración del Estado.⁴¹ Antes de 1980, las estrategias de reforma en la mayor parte de los países en desarrollo estaban preocupadas con el fortalecimiento de sistemas de administración pública de estilo weberiano. Tendían a caracterizarse por sistemas meritocráticos de reclutamiento, promoción y evaluación del desempeño. El triunfo del neoliberalismo fue un llamamiento a reformar el manejo público para incorporar técnicas del sector privado en el aprovisionamiento de servicios básicos. Las reformas administrativas que fortalecen el mercado, conocidas como la Nueva Administración Pública, surgieron primeramente en Nueva Zelanda y el Reino Unido en los 80. Se iniciaron a mediados de los 80, y los gobiernos de países de ingresos medios y bajos en todo el mundo comenzaron a adoptar dichas reformas en respuesta a las presiones del FMI y el Banco Mundial, y la influencia de algunos donantes bilaterales.

El triunfo del neoliberalismo fue un llamamiento a reformar la gestión pública, a fin de incorporar técnicas del sector privado en el abastecimiento de servicios básicos

El argumento para un nuevo enfoque en la administración reposa en dos ideas clave que derivan de la elección pública y teorías del principal y agente. De acuerdo con la teoría de la elección pública, los burócratas están exclusivamente motivados por su propio interés (buscan ganancias), en lugar del bien público asumido por los principios weberianos de la administración pública. Esto conduce a proponer conjuntos de reformas para superar la tendencia a la conducta buscadora de beneficios dentro del aparato estatal. El primer grupo de reformas supone un cambio en las prácticas de empleo del sector público –de cargos vitalicios a preferir contratos de tiempo limitado para el personal más experimentado, una remuneración localmente definida en lugar de salarios uniformes fijos, y la introducción del sueldo vinculado a la actuación en el trabajo. El segundo supone comercializar el aprovisionamiento de servicios, abonos y tarifas de usuario o cuotas- para promover la eficiencia en el aprovisionamiento y dar opciones y voz a los usuarios de servicios públicos. Con la competencia resultante entre los proveedores de servicios se pretende promover el ahorro de costos y la responsabilidad ante los clientes. También hay un énfasis en la calidad del aprovisionamiento de servicios, comprometida a hacer que haya más demanda de servicios públicos, en lugar de que sea motivada por el abastecimiento.

La influencia de la teoría del principal y el agente es vista en torno a la reasignación de roles a distintos actores involucrados en el proceso de prestación de servicios. Supone una división entre el comprador (el ministerio central) y los proveedores (el resto, sea en el sector público o privado). Cuando el abastecimiento de servicios se limita al sector público, esto implica romper grandes burocracias mediante la desagregación de funciones. Se hace una distinción entre el corazón de la política estratégica dentro de un ministerio (el principal) y los brazos operativos de los ministerios que son separados para formar agencias ejecutivas individuales (los agentes). Las agencias ejecutivas tienen cuatro características principales que las distinguen de una burocracia unificada tradicional: administración descentralizada y autonomía financiera asociada, especialización para tareas operativas específicas, un enfoque en los resultados, y contratos relacionados a su actuación. Cada agencia ya no se relaciona

⁴¹ Esta sección se basa sustancialmente en Nickson (2008).

con el ministerio correspondiente a través de la tradicional jerarquía departamental, sino por un acuerdo de naturaleza contractual que ha especificado objetivos de desempeño. En casos en que el aprovisionamiento de servicios es transferido al sector privado, esto supone un acuerdo contractual entre el ministerio central (el principal) y el proveedor privado de los servicios (el agente).

Despliegue global e impacto de las reformas de la Nueva Administración Pública

Las reformas administrativas de fortalecimiento del mercado fueron un aspecto central de la segunda ola de reformas asociadas con el consenso de Washington y el ajuste estructural. El cuadro de herramientas de la Nueva Administración Pública se convirtió en un gran ejemplo de la transferencia política al campo de la administración pública. Sin embargo, la evidencia sugiere que el despliegue global de estas reformas ha sido desigual y dispar. Ha sido más destacado en los regímenes políticos liberales con orientación de mercado como las sociedades anglo-sajonas de Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y, en menor medida, Estados Unidos. Por ejemplo, hacia 2007, el 75 por ciento del funcionariado de Reino Unido estaba empleado en agencias ejecutivas. En contraste, los sectores públicos de las sociedades con economías coordinadas de mercado en la Europa continental, se resistieron a la introducción de dichas reformas.

La caja de herramientas de la Nueva Administración Pública se convirtió en un gran ejemplo transferencia política al terreno de la administración pública

En América Latina, los intentos por introducir reformas administrativas no fueron sostenibles, pese a una serie de iniciativas en Brasil, Colombia y México. En África, la adopción de reformas administrativas refleja las relaciones de los países con los principales donantes, con menos apoyo para estas reformas en los países francófonos y más en países con estrechos vínculos con el Reino Unido. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, el Acta de Agencias Ejecutivas de 1997 creaba el marco para la creación de agencias ejecutivas tomando como modelo las del Reino Unido. Impulsadas desde el gobierno por el Departamento de la Administración Pública, vislumbraba la creación de 46 agencias ejecutivas hacia 2004. En 2001, sólo se habían creado nueve agencias. Irónicamente, la lenta ejecución del programa se atribuyó a su “secuestro” por parte de la burocracia, que lo veían principalmente como un mecanismo de respuesta a las presiones de los donantes, encabezados por el FMI, para reducir la administración pública mientras se incrementaban los ingresos del staff más experimentado. Entre 1992 y 2000, el empleo en el sector público en ese país cayó en un 27 por ciento –de 355 mil a 260 mil. La “agencificación” contribuyó considerablemente a ese declive, con agencias mostrando una reducción en su personal del 20 al 50 por ciento.⁴²

En general, la expansión global de la gama completa de reformas de la Nueva Administración Pública ha sido limitada. En cambio, las reformas en la mayor parte de los países de ingresos bajos y medios permanecen esencialmente enfocadas en el establecimiento a aspectos propios de la burocracia weberiana. La aplicación de reformas administrativas para fortalecer el mercado, es particularmente desafiante en países con mercados para el aprovisionamiento de servicios y es altamente imperfecta donde existe peligro de secuestro del regulador por parte de grupos poderosos. Para que esas reformas tengan éxito, requieren una buena evaluación,

⁴² Nickson 2008; Therkildsen 2006.

sistemas de inspección e información, sistemas de control presupuestario, desarrollo de indicadores y mediciones fiables de actuación, y la capacidad para regular la conducta de los proveedores privados, así como para administrar las relaciones entre ministerios centrales y una multitud de agencias descentralizadas.⁴³ En lugar de mejorar el desempeño de la administración pública, las reformas del tipo de la Nueva Administración Pública corren el riesgo de incrementar los problemas centrales de coordinación administrativa y corrupción. También tienden a dañar la ética del servicio público, problema muy profundo en los sistemas de salud de los países en desarrollo que han sido mercantilizados.⁴⁴ Estos problemas sugieren que el estilo weberiano de la “vieja” administración pública debe ser creado antes de introducir la Nueva Administración Pública. Como se muestra en el cuadro 10. 3, algunos Estados desarrollistas (Singapur y la República de Corea) han introducido aspectos de la Nueva Administración Pública en sus sistemas estatales, pero primero establecieron burocracias weberianas efectivas.

Un estudio⁴⁵ examinó el impacto de las reformas administrativas en el gobierno en cuatro sectores clave (agua urbana, comercialización agrícola, salud básica y desarrollo empresarial) en cuatro países en desarrollo (Ghana, India, Sri Lanka y Zimbabue). Identificó un número de limitaciones en las capacidades de los gobiernos para desempeñar nuevos roles administrativos. Concluyó que los nuevos enfoques administrativos –regulación de mercados, habilitación de otros proveedores, manejo del abastecimiento de servicios a través de estructuras descentralizadas, el fin de la prestación de servicios y los cargos a los usuarios– son más complejos y gravan más la capacidad del gobierno que los sistemas previos. A menudo, fueron fallos administrativos básicos (mantenimiento de registros, control financiero, aplicación de sanciones y claridad de las relaciones de autoridad) las que dañaron la actuación. Recurrir a cargos para los usuarios sin excepciones para quienes tienen una limitada capacidad de pago, también produjo resultados indeseables.

CUADRO 10. 3: Reformas administrativas en Estados desarrollistas: Singapur y la República de Corea

La experiencia de Singapur apoya el argumento de que una burocracia weberiana funcional proporciona la mejor base para introducir la Nueva Administración Pública. Aunque se trata de un Estado desarrollista clásico, Singapur ha llevado a cabo reformas administrativas, conocidas como PS21 (Servicio Público para el siglo XXI) desde 1989. Estas reformas fueron introducidas sobre la base del sistema de administración pública existente, que ya se caracterizaba por la meritocracia, el estatus alto y la ética profesional entre los líderes más experimentados del servicio civil, y una actitud de no comprometerse con la corrupción.^a Las agencias ejecutivas ahora cubren el grueso de la administración pública, funciones personales como el reclutamiento y la promoción han sido delegadas a los distintos ministerios, y se ha impulsado una cultura de excelencia en servicios para responder a las necesidades del público con altos estándares de calidad y cortesía.^b

⁴³ Nickson 2008; Larbi 2006.

⁴⁴ Mackintosh y Koivusola 2005.

⁴⁵ Batley y Larbi 2006.

Sin embargo, Singapur sigue atado al sistema de dirección estatal de gobernabilidad a través de una amplia gama de servicios públicos recientemente corporativizados y otras entidades de titularidad pública. La introducción selectiva de las reformas de la Nueva Administración Pública no ha buscado “reducir el papel y la importancia del Estado como tal, sino que se ha comprometido con mantener el mismo Estado administrativo fuerte por medio de la redefinición de su papel para mantenerse en concordancia con los acontecimientos más recientes y los desafíos futuros.”^c Claramente Singapur está experimentando con la Nueva Administración Pública de una manera afín al enfoque del Estado neo-weberiano encontrado en Alemania.

Desde la crisis financiera de 1997 en Asia, la República de Corea también ha experimentado con las reformas administrativas inspiradas en el paradigma de la Nueva Administración Pública. Durante la administración de Kim Dae-jung (1998-2003), la Comisión de la Administración Pública estableció un sistema de posición abierta para atraer a candidatos talentosos del exterior del gobierno a un 20 por ciento de los puestos en los principales tres grados de la administración. También introdujo el salario relacionado con la actuación para los administradores más experimentados. La mayoría de las agencias gubernamentales y las empresas públicas en activo, adoptaron cartas de servicios e introdujeron un Índice Público de Satisfacción del Cliente. Hacia diciembre de 2005 había 23 agencias ejecutivas en activo, reportando a 16 ministerios distintos. Sin embargo, ha habido una amplia resistencia informal a la ejecución de estas reformas, restringiendo considerablemente la autonomía administrativa en las agencias ejecutivas.^d

Notas: ^aJones 2002. ^bQuah 2003. ^cCheung y Scott 2003: 155. ^dChang 2006. Fuente : Nickson 2008.

Los efectos de las reformas de la Nueva Administración Pública en los Estados desarrollistas

Las reformas de la Nueva Administración Pública podrían, de hecho, ser contraproducentes para la edificación de Estados desarrollistas entorpeciendo la necesidad de una burocracia coherente y unificada, altos niveles de planificación estratégica y relaciones basadas en la confianza con el sector privado. Las reformas tienen una calidad estática innata en la promoción del desarrollo. Por ejemplo, reposan en la competencia para mejorar la eficiencia, la equidad y la efectividad, en lugar de en medios más dinámicos, como proporcionar incentivos para ampliar la base productiva y el nivel tecnológico de la economía. La preocupación por estos aspectos es solo indirecta, basada en la idea de que la mejora en la asignación de recursos del sector público puede alentar el dinamismo por parte del sector privado. Esta relación distante entre la acción del Estado y el proceso más amplio de transformación económica se encuentra en marcado contraste con la naturaleza intervencionista del Estado desarrollista, que tiene un interés explícito en el cambio dinámico.

Esta diferencia entre el enfoque estático de la Nueva Política Económica y el enfoque dinámico del Estado desarrollista es muy evidente en el enfoque de la educación. Aquí, un aspecto notable del Estado desarrollista ha sido la prioridad que le otorga al cambio cualitativo en la promoción de la educación técnica y científica, que busca transferir y enraizar los avances tecnológicos desde la economía global hasta la arena doméstica. En contraste, el enfoque más cuantitativo de la Nueva Administración Pública ha priorizado el uso de indicadores débiles y generales, como el tamaño de las aulas, el nivel de calificación de los maestros, la autonomía de las escuelas y los resultados de los exámenes –aspectos importantes que han sido desvinculados de la principal meta de transformación económica y social. La promoción de la educación universitaria de alta calidad es un aspecto fundamental del Estado desarrollista, y esto ha tenido un impacto positivo en el fortalecimiento del profesionalismo y el *esprit du corps* del núcleo de la administración pública.

Incluso en el Reino Unido ha habido preocupación por el efecto negativo que está teniendo la “agencificación” en la capacidad del Estado para la planificación estratégica. En palabras de

un observador: “Han llegado tantos expertos para la administración de las agencias que quedan muy pocos funcionarios involucrados en la formulación de políticas. Los ministerios centrales de Whitehall están en peligro de convertirse en departamentos de administradores más que en formuladores de políticas.⁴⁶ Esto plantea un peligro aun mayor en países de ingresos bajos y medios donde la capacidad estratégica del Estado es mucho más débil.

Las perspectivas del Estado administrador y desarrollista difieren fundamentalmente en la naturaleza de la relación entre el gobierno central y otros actores en el proceso de desarrollo. Bajo el paradigma de la Nueva Administración Pública, el papel estratégico del Estado es facilitado por relaciones a distancia del principal agente de una naturaleza contractual con otros actores importantes. Dejar de proveer servicios involucra una relación entre el Estado como comprador (principal) y la compañía privada como proveedor (agente). Este retroceso institucional para el aprovisionamiento de servicios es esencialmente adverso en su naturaleza. A menudo introduce un cuerpo regulador semi-autónomo para arbitrar en torno a disputas contractuales donde el regulador actúa como una especie de árbitro. Por otra parte, el Estado desarrollista defiende una relación más cercana, discreta y flexible con el sector privado, la que se basa esencialmente en una compleja red de coerción y confianza. En el sector acuífero urbano, mientras muchos países de pequeños y medianos ingresos introdujeron los acuerdos contractuales de la Nueva Administración Pública, hay un reconocimiento creciente del fracaso de esta relación adversa que se aboca exclusivamente al contrato, para enfrentar la multiplicidad de conflictos que pueden surgir durante el largo período (hasta 25 años) de esos contratos. En Francia se ha reconocido que un contrato legal nunca puede incorporar todos los conflictos posibles que podrían surgir en el futuro; así los contratos relacionales o basados en la confianza se han convertido en la norma.

El avance en la descentralización es desigual

La descentralización figura de manera prominente en las agendas de los donantes para las reformas en la administración pública. También es un aspecto de la buena gobernabilidad. Busca reducir la conducta buscadora de ganancias y la asignación ineficiente de recursos asociada con un poder centralizado dispersando dicho poder a niveles inferiores de gobierno, donde es probable que los pobres ejerzan influencia y una variedad de actores participen en el aprovisionamiento de servicios. Los servicios clave afectados por la descentralización son el empleo público, la educación, la salud, la sanidad, el manejo de los residuos y el agua. Sin embargo, la descentralización también tiene un imperativo político, puesto que está vinculado a procesos de democratización en los que los ciudadanos demandan más implicación en la forma de gobernar el espacio público. También puede ser utilizado como una herramienta para resolver conflictos en sociedades profundamente divididas.

La descentralización está más arraigada en las democracias avanzadas que en los países en desarrollo. En los 80, los gobiernos locales en los países de la OCDE representaron, en promedio, el 11 por ciento del empleo público, llegando al 25 por ciento en algunos países. En contraste, los gobiernos locales de los países en desarrollo representaban, en promedio, el 4.5 por ciento del empleo público, oscilando entre el 2.5 por ciento en África y el 8 por ciento en Asia. Los datos de finales de los 80 y principios de los 90 indican que la participación del gasto total gubernamental era de alrededor del 32 por ciento en los países de la OCDE a comparación al 15 por ciento en los países en desarrollo. Los índices de gastos de descentralización son incluso mayores en países como Dinamarca (45 por ciento) y Finlandia

⁴⁶ Bogdanor 2002.

(41 por ciento). La información actual sugiere que la brecha se está reduciendo, pero todavía es sustancial.⁴⁷

La democratización en la mayoría de los países con ingresos medios y bajos ha ido acompañada de cierta forma de descentralización. Sin embargo, la dimensión y calidad de la descentralización es desigual. En muchos países, lo que se asume como descentralización simplemente es desconcentración, es decir, la delegación de la autoridad administrativa a unidades del mismo departamento. Algunas autoridades centrales han estado dispuestas a devolver poderes administrativos a las autoridades locales pero retienen el control fiscal. En Kenia, el Acta de Gobierno Local impone fuertes limitaciones a las autoridades locales, que no pueden tomar decisiones sustantivas sin la aprobación del Ministerio de Gobierno Local.⁴⁸ Un estudio comparativo de Côte d'Ivoire, Etiopía, Ghana, Nigeria y Uganda⁴⁹ encontró mayor disposición a transferir responsabilidades que poderes financieros. En general, las ciudades comerciales o las capitales estatales disfrutaban de una mayor capacidad fiscal que los consejos de pueblos pequeños o aldeas quienes podrían no funcionar sin el apoyo financiero del Estado central. Por otra parte, la descentralización, incluyendo la transferencia de responsabilidades fiscales, ha avanzado en más democracias establecidas, especialmente en países de ingresos medios (en América Latina, Sudáfrica y los miembros de la Unión Europea de Europa Central y Oriental), aun cuando los resultados varían en términos de la capacidad y el aprovisionamiento de servicios.

El potencial y los límites de la descentralización

La descentralización genera un buen número de problemas para las estrategias de los Estados desarrollistas. Puede complicar la planificación estratégica y llevar a la reducción de la base de la meritocracia en el reclutamiento para la administración pública, especialmente en países donde la independencia de la comisión central de servicios públicos ya es limitada. Un problema adicional es la redistribución interregional, que no puede llevarse a cabo en un sistema altamente descentralizado con disparidades sustanciales en la capacidad fiscal entre los gobiernos. Este puede ser un serio problema en sociedades altamente desiguales. La responsabilidad de la redistribución regional siempre debe reposar en el gobierno central a través de la búsqueda de impuestos nacionales apropiados, políticas de gasto y transferencias. Las disparidades regionales han empeorado en algunos países de Asia Central que se descentralizaron.⁵⁰ Además, muchos países de bajos ingresos se caracterizan por débiles capacidades del Estado, lo que es muy probable que reproduzca o intensifique las deficiencias del Estado central a nivel local. Una falta de capacidad administrativa podría llevar a un incremento en la corrupción y al secuestro de la élite de la descentralización.

Sin embargo, algunas democracias con estructuras descentralizadas han tenido éxito en la promoción del desarrollo y la redistribución. A medida que la descentralización eche raíces en las democracias de pequeños y medianos ingresos, podría ser difícil revertirla y adoptar acuerdos más centralizados asociados a los exitosos Estados desarrollistas. El desafío estriba en cómo mejorar la calidad de la descentralización y la democratización. Pueden requerirse pactos nacionales y mecanismos de coordinación en las políticas descentralizadas para asegurar que las estrategias orientadas al crecimiento y a la redistribución que persigue el gobierno central, sean apoyadas, o al menos, que no las socaven, las diversas jurisdicciones. el cuadro 10. 2 debate tres casos de descentralización exitosa –en la ciudad de Porto Alegre,

⁴⁷ Smoke 2006.

⁴⁸ Oloo 2008.

⁴⁹ Olowu 2006.

⁵⁰ Smoke 2006.

Brasil, y en los estados indios de Kerala y Bengala Occidental. Estos sugieren que el impacto de la descentralización en los resultados de la pobreza serían positivos en contextos donde las élites gobernantes buscan cambiar las estructuras de poder local en favor de los grupos de bajos ingresos, y donde hay una red de grupos de la sociedad civil que pueden involucrar a las autoridades locales en la formulación de políticas. En situaciones donde las élites locales son profundamente patriarcales u oligárquicas, la descentralización podría generar resultados no deseados.

3. Construir la capacidad del Estado para el cambio estructural y la reducción de la pobreza: implicaciones para la política

La reducción de la pobreza requiere Estados efectivos que sean desarrollistas y redistributivos. Los países que han reducido la pobreza en períodos relativamente cortos tuvieron sistemas bien dirigidos, orientados al crecimiento y que fortalecieron el bienestar. Los Estados desarrollistas exitosos a menudo carecían de las burocracias apropiadas cuando se involucraron en la senda del desarrollo. Por consiguiente las crearon.⁵¹ Como se ha visto en este capítulo, la construcción de capacidades estatales para el cambio estructural y la reducción de la pobreza requiere un enfoque en tres dimensiones cruciales: la creación de coaliciones políticas necesarias para establecer y llevar a cabo la política; la movilización de recursos con los cuales se puedan ejecutar los objetivos de desarrollo; la capacidad para asignar recursos a sectores productivos y que mejoren el bienestar, y fortalecer las reglas que gobiernan su uso.

Las estrategias para edificar estas tres dimensiones de la capacidad del Estado difieren en regímenes autoritarios y democráticos. Las estrategias autoritarias son de arriba a abajo, mientras que las democracias pueden verse obligadas a vincular a los ciudadanos más activamente en la creación de capacidad. Las estrategias autoritarias fueron aplaudidas en buena parte de la literatura del desarrollo en los 60, como una condición necesaria para acelerar el proceso de crecimiento, lograr la modernización y construir Estados-nación fuera de las complejas rivalidades étnicas y lealtades que tendían a dañar la estabilidad y la cohesión. Con todo, las estrategias autoritarias de construcción del Estado en la mayoría de los países se tornaron insostenibles y no desarrollistas, y provocaron presiones para la democratización. Unos cuantos países, sobre todo en Asia Oriental tuvieron éxito en la transformación de sus economías y en la superación de la pobreza de manera sostenida. Este capítulo ha mostrado que incluso para estos Estados desarrollistas autoritarios, la mera coerción no fue suficiente para la construcción de capacidades estatales efectivas. Por el contrario, comparten con los Estados desarrollistas democráticos una capacidad para proveer de una amplia gama de servicios de buena calidad a amplios sectores de la población. Esto sugiere que los resultados desarrollistas que definen a los regímenes autoritarios exitosos pueden lograrse sin recurrir a prácticas autoritarias que finalmente se tornan insostenibles. Además, la democracia ahora es aceptada como un valor fundamental por parte de la comunidad internacional, y las estrategias para las capacidades de los Estados en desarrollo deben, por tanto, basarse en principios democráticos.

Forjar acuerdos políticos para la redistribución

Las sociedades democráticas que están comprometidas con el cambio estructural y la reducción de la pobreza deben forjar acuerdos políticos que permitan el liderazgo para

⁵¹ Kohli 2004; UNACTAD 2009b.

diseñar políticas públicas y crear las burocracias necesarias que las ejecuten. Las transferencias sociales o la redistribución son una parte indispensable de esos acuerdos. Pero la base política y la efectividad organizativa del poder gubernamental son variables que ayudan a explicar las diferencias en la capacidad del Estado y el éxito en las estrategias de reducción de la pobreza. Los Estados con una amplia base de poder, partidos políticos bien organizados, burocracias competentes y una ciudadanía activa han ejecutado de manera efectiva las políticas de redistribución.⁵² Esto subraya la importancia de la redistribución del poder social y político en favor de grupos subalternos a fin de erigir capacidades burocráticas que apoyen tanto el crecimiento como la redistribución. La inclusión activa de grupos subalternos en el proceso político puede habilitar a los Estados para que superen las presiones de los grupos dominantes, quienes a menudo se resisten a las políticas que se orientan a la redistribución.

Mejorar la movilización de los recursos internos y alentar a la participación ciudadana en la asignación y el control de los recursos

Este capítulo también ha mostrado que son necesarios altos niveles de movilización de recursos domésticos para la capacidad estatal. Los gobiernos deben comprometerse a mejorar su base de ingresos domésticos a fin de tener más espacio político y ser capaces de establecer agendas, fortaleciendo sus vínculos con los ciudadanos e influir en la orientación y estrategias de grupos empresariales y de proveedores de servicios. Los gobiernos deben ser capaces de ejecutar las decisiones en torno al uso de los recursos. Lo que distingue a los Estados exitosos de los no exitosos en la dirección del desarrollo es el fracaso en los segundos para generar capacidades de gobernabilidad que ejecuten las reglas sobre cómo son utilizados los recursos asignados y construir relaciones Estado-sociedad que se apoyen mutuamente. Las capacidades de asignación y ejecución pueden mejorarse a través de la participación ciudadana en la regulación de los agentes del desarrollo y los proveedores de servicios. Pero para que esto ocurra, los gobiernos deben proporcionar la información y el apoyo necesarios que ayuden a los grupos ciudadanos a lograr que los agentes y proveedores empresariales rindan cuentas. La participación de ciudadanos informados y actores no estatales en el monitoreo del uso de los recursos puede reducir el costo que involucra la aplicación de las políticas.

Abordar directamente las tres dimensiones de la capacidad del Estado en vez de depender de las reformas de buena gobernabilidad para mejorar el aprovisionamiento de servicios

Los enfoques actuales en torno a la edificación de Estados se han centrado fuertemente en las estrategias de gobernabilidad de fortalecimiento del mercado de buena gobernabilidad, administración y descentralización. Algunos aspectos de estas estrategias son objetivos deseables para todos los países. Sin embargo, no deberían confundirse con las instituciones requeridas para generar y mantener el crecimiento y producir resultados socialmente equitativos. Los gobiernos deben centrarse directamente en la construcción de capacidades políticas, burocráticas, de movilización de recursos y ejecución en lugar de esperar que dichas capacidades emerjan de la ejecución de las reformas de buena gobernanza. Como se ha visto en este capítulo, el mayor grado de solapamiento en las calificaciones de la buena gobernabilidad de países convergentes y divergentes sugiere que no es probable que el

⁵² Kohli 2008.

crecimiento sea sostenible en los países pobres ejecutando solamente reformas que fortalezcan al mercado. Sin embargo, la elevada disparidad en las tasas de crecimiento entre los países convergentes y divergentes también sugiere grandes diferencias en la eficiencia en el uso de los recursos, lo que podría obedecer a diferencias significativas en otro tipo de capacidades de gobernabilidad ignoradas por la agenda de buena gobernabilidad.

Crear las bases de una burocracia weberiana para mejorar el aprovisionamiento de servicios para los pobres

Los gobiernos deben comprometerse a construir las bases de una burocracia weberiana antes de adoptar reformas administrativas más complejas. Esto es porque las reformas administrativas que mejoran el aprovisionamiento de servicios para los pobres requieren altos niveles de capacidad reguladora, lo que se puede lograr cuando los países han tenido éxito en la creación de burocracias modernas. Las reformas administrativas de fortalecimiento del mercado son complejas y costosas para la capacidad gubernamental. La capacidad burocrática puede ser mejorada sustancialmente si los gobiernos se centran en fracasos administrativos básicos, como el mantenimiento de registros, el control financiero, la aplicación de las reglas y la claridad de las relaciones autoritarias. El desempeño burocrático en la reducción de la pobreza también puede ser mejorado si los empleados del sector público, especialmente los que se centran en el aprovisionamiento de servicios en la escala burocrática –maestros, enfermeras y trabajadores- reciben una remuneración adecuada por su trabajo.

Mejorar la calidad de la descentralización involucrando a grupos de bajos ingresos en los procesos locales de formulación de las decisiones

Para que las reformas de descentralización apoyen de manera efectiva el aprovisionamiento de servicios para los pobres, los gobiernos deben comprometerse a cambiar las estructuras de poder local a favor de los pobres, y permitir que los grupos ciudadanos involucren a las autoridades locales en los procesos de formulación de políticas. También se deben desarrollar esfuerzos para evitar que la descentralización cree o refuerce las desigualdades regionales al dar a los gobiernos centrales la responsabilidad de la redistribución interregional a través de una tributación nacional adecuada, políticas de transferencias y de gastos. Los gobiernos también deben apoyar programas para la construcción de capacidades a fin de evitar que la descentralización simplemente reproduzca o intensifique las ineficiencias del Estado central a nivel local.