

## CAPÍTULO 9

# El Estado y la economía

*Fred Block y Peter Evans\**

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

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

---

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

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

## UN MARCO CONCEPTUAL DIFERENTE

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

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

---

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

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

<sup>4</sup> Véase Swedberg (1998).

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Tres áreas sustantivas

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

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

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

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



## LAS SOCIEDADES EN VÍAS DE DESARROLLO Y TRANSICIONALES

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> Véase McMichael (2000).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

\* Véase nota del traductor en p. 250.

## Los casos «transicionales»

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

## La política de la innovación institucional

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

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

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

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

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

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

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

---

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

\* Véase el capítulo

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



## EL ESTADO DE BIENESTAR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Las posibilidades de innovación institucional

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

---

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

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

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

## Los Estados-nación y la gobernanza global

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

\* Véase el capítulo 3 en este libro.

\* Véase nota del traductor en p. 280.

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

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

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

### Las tendencias compensatorias

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

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

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

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

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

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

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

## CONCLUSIÓN

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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