

La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado ‘Excepcionalista’ en Ecuador

Pablo Andrade

Universidad Andina Simón Bolívar, Quito

Esteban Nicholls

Universidad Andina Simón Bolívar, Quito

Abstract: The Relation between the State’s Capacity and Authority: The Construction of an ‘Exceptionalist State’

In this paper we posit that the trajectory of structural-economic transformations in Ecuador between 2008 and 2014 can be understood from the perspective of state theory. Specifically, we argue that strengthening state authority in Ecuador has come at the expense of state capacities: by positioning the state in a place of ‘exceptional authority’, governmental actions sidelined the development of formal and informal networks between state and non-state actors, such as industrialists. Furthermore, we show that state capacities have been further undermined by internal divisions within bureaucratic structures and an eclectic process of leadership formation at the level of the state’s bureaucracy. Combined, these processes have resulted in a hybrid state form: a state with high degrees of authority that coexist with low levels of institutional and organizational capacity – a state form we have termed an ‘Exceptionalist State’. **Keywords:** State capacity, state authority, industrialization, developmental states, exceptionalism, Ecuador.

Resumen:

En este artículo sostendemos que un entendimiento de la transformación de las capacidades y estructuras productivas de la economía ecuatoriana entre 2008 y 2014, puede darse desde el ángulo de la teoría del Estado. Específicamente, argumentamos que el fortalecimiento de la autoridad del Estado en Ecuador en el período analizado se ha dado a expensas del desarrollo de sus capacidades. Al posicionar al Estado en un lugar de ‘autoridad excepcional’, el gobierno central minó el desarrollo de redes formales e informales entre actores estatales y no-estatales, como la clase industrial. Así mismo, demostramos que las capacidades del Estado durante este período se han visto debilitadas por divisiones internas ligadas a eclécticos procesos de formación de liderazgos en la burocracia estatal. Estos procesos han resultado en la formación de un tipo de Estado híbrido que hemos denominado el ‘Estado excepcionalista’. **Palabras clave:** Capacidad de Estado, autoridad de Estado, industrialización, desarrollismo, excepcionalismo, Ecuador.

Introducción

En el transcurso del presente siglo la mayoría de países latinoamericanos ha retornao a modelos de desarrollo guiados por el Estado. En Ecuador el ‘retorno del Estado’ ha significado el intento de instalar un modelo de desarrollo mediante políticas de industrialización selectiva y comercio internacional (ISC, en adelante, Chang, 2003).

La experiencia ecuatoriana debe verse a la luz de la trayectoria histórica de largo plazo y en particular de las tres últimas décadas del siglo veinte. Al igual que otros países latinoamericanos la economía ecuatoriana en 1906 se caracterizaba por el predominio de la agricultura de exportación (cacao) y para el mercado nacional realizada en grandes propiedades (haciendas); una década después la economía incluía un incipiente sector industrial, en 1926 ambos sectores habían entrado en crisis y tanto los empresarios privados domésticos como el Estado buscaban acelerar el proceso de industrialización como respuesta a la crisis de las exportaciones. No fue, sin embargo, sino hasta después de 1950 que los gobiernos ecuatorianos adoptaron claramente y de manera coherente políticas industriales que favorecían la industrialización por substitución de importaciones (ISI). Si bien esta fase de transformación económica recibió un impulso adicional durante los años setenta gracias a la explotación y exportación de petróleo, las políticas industriales fueron parcialmente abandonadas por el Estado durante las décadas de ajuste estructural y neoliberalismo – los ochenta y los noventa. Finalmente, la crisis del sistema financiero de 1998-9 tuvo altos costos para el pequeño sector industrial ecuatoriano. Esta trayectoria tuvo como resultado una muy limitada transformación de la economía ecuatoriana; para el año 2000 la canasta exportadora ecuatoriana se caracterizaba por el predominio de materias primas (petróleo, banano, camarón, flores y unos pocos productos agrícolas); las exportaciones manufactureras tenían poco valor agregado (principalmente en alimentos procesados), y la industria manufacturera en general estaba compuesta principalmente por medianas y pequeñas firmas, con unas pocas empresas de gran tamaño especialmente en textiles, alimentos, ensamblaje de vehículos, y procesamiento de plásticos. El problema esencial de la economía ecuatoriana es su baja productividad, como resultado de la limitada incorporación de tecnologías en la producción.

En 2007 el recién electo gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado – quien continúa en el poder hasta hoy en día – relanzó la industrialización adoptando un conjunto de políticas industriales que examinamos más adelante. El experimento ecuatoriano lleva nueve años desarrollándose, y hasta recientemente, ha gozado de condiciones favorables; entre otras: un alto grado de popularidad del presidente de la república, y alta autonomía frente a grupos de presión social; hasta 2013 un elevado precio internacional del petróleo; un contexto político internacional relativamente tolerante a la experimentación económica; y por último, una élite gubernamental decidida a desarrollar el país. Sin embargo, los resultados hasta el momento han sido pobres.¹ ¿Qué ha ocu-

rrido en Ecuador en los pasados nueve años que explicaría los efectos obtenidos? ¿Puede explicarse este fenómeno a través de la teoría del Estado?

Argumentaremos que sí, que un entendimiento, al menos parcial, del resultado en relación con la transformación de las capacidades y estructuras productivas de la economía ecuatoriana, puede hacerse considerándolo desde el ángulo de la teoría del Estado. En este sentido vale la pena anotar que al adoptar una perspectiva desde la teoría del Estado optamos por obviar acercamientos teóricos alternativos, particularmente los de la economía política estructuralista que de manera un tanto reduccionista liga los procesos de cambio en estructuras productivas a los efectos de los límites estructurales de una economía política. En este sentido, lo que la teoría del Estado nos permite dilucidar es la agencia de actores estratégicamente relevantes en un contexto político-institucional que da cabida teórica, no solamente a esas acciones, sino a la forma en que se articulan los recursos materiales y limitaciones estructurales en proyectos y estrategias políticas específicas, en el proceso de organizar a la sociedad desde el Estado. En este sentido, cabe anotar que nuestro interés es comprender, desde la perspectiva de construcción de Estado como se articuló un contexto externo e interno favorable para los gobiernos de Alianza País en proyectos de cambio de la matriz productiva en Ecuador.

Nuestro argumento es que el fenómeno ecuatoriano puede comprenderse al considerar ciertos detalles del proceso de construcción (o re-articulación) de Estado vistos desde la *relación* entre capacidad y autoridad del Estado. Específicamente, la capacidad del Estado para estimular un proceso de industrialización selectiva que aumente la capacidad productiva del país se explica por la construcción de instituciones políticas que han favorecido la reactivación de la industrialización sustitutiva de importaciones, sin mayor impacto en la diversificación de las capacidades productivas de la economía ecuatoriana. En pocas palabras, las instituciones y agencias estatales efectivamente construidas durante el período en examen no lograron traducir el entorno exógeno positivo en un proceso de ‘cambio de matriz productiva’. En este sentido, valdría la pena aclarar que nuestro argumento de ninguna manera asume que, incluso si los factores que resaltamos como obstáculos para la creación de un Estado para el desarrollo no hubieran estado presentes, los objetivos de industrialización rápida expresado en los planes del Estado (ver abajo) se habrían cumplido. En este sentido no buscamos explicar la ausencia de un fenómeno sino, por el contrario, entender la presencia de fenómenos que vistos desde varias teorías del Estado y experiencia históricas concretas dan cuenta del desarrollo limitado del cambio de la matriz productiva ecuatoriana.

Un segundo factor – aparentemente contradictorio – ha sido, el intento por fortalecer la autoridad del Estado, es decir fortalecer su poder de ordenar y ampliar ‘un mínimo de sumisión voluntaria’ por parte de la sociedad (Blau, 1963, pp. 306, 307) y crear condiciones de estabilidad política desde el aparto estatal. El tipo de autoridad creada ha perjudicado al aumento de las capacidades productivas de la economía porque ha sido formulada desde la lógica de un Estado

excepcionalista, es decir, del producto de una serie de prácticas de construcción del Estado que lo han ubicado como el único actor capaz de efectivizar los cambios económico-sociales que requiere el Ecuador. Esto ha impedido que el Estado aproveche de importantes fuentes de capital social y productivos ya existentes en la sociedad – componentes necesarios, como nos indican la teoría sobre Estados para el desarrollo (ver abajo) y experiencias históricas concretas, para que el Estado lidere un proceso relativamente exitoso de cambios en la matriz productiva del país. En definitiva el Estado ecuatoriano no se ha ‘arraigado’ (Evans, 1995) en la sociedad sino que se ha sobrepuerto a ella de una manera muy particular: el excepcionalismo.

Consideramos que el argumento que avanzamos puede explorarse también en otros países latinoamericanos, en particular aquellos que más claramente han adoptado políticas industriales en este siglo. Por esta razón presentamos nuestro argumento a la manera de un estudio de caso que identifica y mide variables enunciadas en la teoría del Estado para el desarrollo, tales como ‘la weberianidad del servicio civil’ y el grado de organización y enraizamiento del Estado (‘autonomía imbricada’). Adicionalmente, mediante el análisis de dimensiones conceptuales de la mentalidad de gobierno (*governmentality*) ofrecemos al lector la posibilidad de comparar el análisis del caso ecuatoriano con el de otros países latinoamericanos que experimentaron en estos años un ‘retorno del Estado’.

Las políticas industriales y la construcción de Estado

El examen de las relaciones entre políticas industriales y construcción de Estado en América Latina ha recibido poca atención académica fuera del campo de la historia económica (Thorp, 1998). Durante décadas la literatura estándar en economía política latinoamericana y anglosajona ha asumido una perspectiva que si bien ha sido estado-céntrica (Kurtz, 2013; Schneider, 2013) se ha preguntado poco por las relaciones entre dos procesos, distintos, pero conectados entre sí: por un lado, la construcción de capacidades estatales para gobernar la economía y por otro la creación de un sentido de autoridad que le permita hacerlo.

La literatura sobre el papel del estado en el desarrollo industrial ha mostrado que el proceso conocido como ‘desarrollo por industrialización’ o ‘desarrollo de una economía industrial viable’ es posible sólo cuando ha ocurrido (previamente o al menos simultáneamente) un proceso particular de construcción de Estado (Grindle, 1996; Woo-Cummings, 1999). Los estados para el desarrollo logran la capacidad estatal para inducir a que los empresarios y compañías inviertan en crear actividades manufactureras de alto valor agregado. Estos estados son fruto de complejos procesos de formación, de ejercicio de autoridad (y por lo tanto de gobierno) y resolución de conflictos que involucran a decisores políticos, élites empresariales domésticas y organizaciones sindicales. Si los conflictos se resuelven a favor de los primeros se obtienen dos con-

secuencias: por un lado, emerge una burocracia que reina sobre la economía (Johnson, 1982, 1999); por otro, los estados crean un poderoso sector empresarial industrial orientado hacia la exportación. Cuando la resolución de los conflictos no produce esos dos resultados simultáneamente, la industrialización se estanca en una trayectoria de industrialización por substitución de importaciones (Chibber, 2003). Puesto de manera simple, son las instituciones políticas (i.e. el tipo de construcción estatal) las que hacen la diferencia entre dos tipos distintos de procesos de industrialización: uno orientado hacia la exportación (i.e. industrialización selectiva y de políticas comerciales, ISC), que induce un ciclo dinámico y auto-sustentado de diversificación de las capacidades productivas de la economía, y otro, orientado hacia la sustitución de importaciones (industrialización por substitución de importaciones, ISI) que en el mediano y largo plazo es estático y no sostenible.

Los estudios sobre políticas ISC – empezando por el caso más famoso, Japón – coinciden en identificar un conjunto de capacidades institucionales que han desarrollado los estados embarcados en este tipo de estrategia. Una destaca por su lugar central en todos los casos estudiados: la presencia de una agencia coordinadora central. El rol de la agencia no se limita a planificar el desarrollo industrial y establecer los instrumentos económicos que estimulan la inversión del sector privado. La agencia fija metas cuantificables de crecimiento de equipo, plantas, número de puestos de trabajo y volúmenes de exportaciones que deben cumplirse en cada sector de la industria – e incluso por cada consorcio o firma que recibe asistencia –, y sigue el cumplimiento de esas metas. Estas tareas de monitoreo hacen posible que la agencia coordinadora central (o *agencia nodal*) pueda anticipar cuando un sector – o una firma individual – está experimentando problemas, e inicie negociaciones con el mismo a fin de ajustar las metas, afinar los estímulos, o en el caso extremo, aplicar sanciones (Chibber, 2003). Adicionalmente, la agencia nodal es el terreno en el que se encuentran los funcionarios del Estado y los actores económicos privados clave para el proceso de industrialización.

En ausencia de tal agencia nodal el funcionamiento normal del Estado, con sus luchas y competencia entre agencias se exacerba y puede resultar en un aparato estatal fragmentario y con disminuida capacidad (Chibber, 2003). Así, la importancia de la agencia nodal resulta de su papel como factor de cohesión del Estado de desarrollo. Adicionalmente, y de cara al sector privado, la coordinación entre agencias y una burocracia altamente funcional proveen las condiciones necesarias (pero no suficientes) para desarrollar ‘instrumentos mediante los cuales los decisores políticos y los administradores estatales pueden comunicarse con las firmas en torno a la estrategia de industrialización’. Estos instrumentos constituyen densas redes de relaciones que han sido estudiadas como un segundo requisito institucional, el ‘arraigo’ de los estados para el desarrollo en sus sociedades (Chibber, 2003, Leftwich, 2000, Evans, 1995).

En un proceso de industrialización orientado hacia la conquista de mercados internacionales (ISC), las políticas empleadas por un gobierno no pueden

limitarse a favorecer la exportación de los excedentes de bienes manufacturados producidos por las industrias nacionales. Cuando una política de industrialización sigue esa orientación, en el mediano y largo plazo no logra crear un sector manufacturero fuerte; éste tiende a estancarse en la medida que no se producen nuevas inversiones en equipo y plantas toda vez que las firmas tienden a acumular stocks (Chibber, 2003). Las señales que son objeto de recepción y seguimiento son las del mercado doméstico y dado que éste es por definición limitado, el elemento básico para el ajuste y modificación de los estímulos – y orientaciones – que emanan del Estado, se encuentra distorsionados, con lo que la conducta de las firmas tiende a volverse rentista y las nuevas inversiones privadas a salir del sector manufacturero para dirigirse a sectores que ofrecen una mayor rentabilidad. En síntesis, en lugar de una industrialización exitosa por políticas ISC, el Estado termina construyendo agencias y estímulos económicos para una industrialización por substitución de importaciones (ISI), con todos sus problemas y limitaciones. Es precisamente este último conjunto de resultados indeseables desde el punto de vista de la diversificación de las capacidades productivas de la economía el que encontramos en Ecuador, no sólo ahora sino por lo menos desde los años setenta del siglo XX (Larrea, 2016; Jaramillo, 2016). Los procesos de cambio institucional necesarios para construir un Estado de Desarrollo no han ocurrido, ni históricamente ni en el período más reciente; a continuación mostramos cómo el gobierno llegó a obtener esos resultados, contrarios a sus metas explícitas.

La tortuosa creación de capacidades institucionales para conducir la industrialización

El gobierno electo en 2006 empezó a invertir en la creación de capacidades para dirigir la economía tan pronto se hizo cargo del Estado. En efecto, el primer gobierno de Alianza País (2007-2009) recreó una agencia planificadora (la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES) y simultáneamente procedió a crear nuevas agencias estatales bajo el nombre de ‘ministerios coordinadores’. En particular el Ministerio Coordinador de la Política Económica, MCPE, y el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, MCPEC, han estado directamente involucrados en la coordinación de la política industrial. En 2009 el Presidente Correa encargó al Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) que diseñara la política industrial del país (MIPRO, 2009), la cual fue posteriormente complementada con la elaboración de una ‘Agenda para la Transformación Productiva’ (en adelante citada como ATP), elaborada por el MCPEC y que entró en vigencia en 2011 (MCPEC, 2011).²

Los dos instrumentos centrales de las políticas de industrialización durante el segundo gobierno de Alianza País (2009-13) fueron el Código de la Producción³ y la Agenda para la Transformación Productiva. El primero, dotaba al

Tabla 1: Políticas industriales y agencias responsables 1994-2014

Año	Agencias responsables	Instituciones formales	Visión de desarrollo	Inversión en capacidades estatales
1994	CONAM, Ministerio de Industrias y Comercio	Constitución de 1978; Plan Nacional de Modernización 1992-1996	Consenso de Washington; Neoliberalismo; Exportaciones basadas en ventajas comparativas	De-inversión en servicios básicos; Reducción del tamaño del Estado
2010	SENPLADES, MCPE, MCPEC, MIPRO Viceministerio de Comercio Exterior (2008); Secretaría General de la Administración Pública (2012)	Constitución de 2008; Plan Nacional de Desarrollo y el Buen Vivir (PNDBV) 2009-2013; Agenda Nacional de la Producción	Desarrollo guiado por el Estado; Industrialización selectiva; Exportaciones petroleras; Crecimiento con distribución	Inversión en la provisión de servicios básicos; Inversión moderada en capacidades administrativas; Alta inversión en infraestructura y políticas contra cíclicas
2014	Vicepresidencia de la República, SENPLADES, MCPE, MCPEC, MIPRO, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MCSE), SENESCYT, Ministerio Coordinador del Conocimiento y Talento Humano (MCCTH); Agencia de mejoramiento del servicio civil: Instituto Nacional de la Meritocracia	Constitución de 2008; Plan Nacional de Desarrollo y el Buen Vivir (PNDBV) 2013-2017; Agenda Nacional de la Producción; Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva; Decreto Ejecutivo N 15, 2013	Desarrollo guiado por Estado; Industrialización selectiva; Exportaciones petroleras; Crecimiento con distribución.	Alta inversión en capacidades administrativas; Alta inversión en infraestructura y políticas de fomento de la industrialización; Inversión moderada en la provisión de servicios básicos

Fuente: SENPLADES, 2007, 2009, 2013, Constitución de la República del Ecuador, 1998, 2008.

Consejo Sectorial de la Producción, y específicamente al MCPEC de autoridad para llevar a cabo tres grandes tipos de políticas industriales: una política industrial en sentido restringido; una política de innovación y tecnología; y una política hacia las micro, pequeñas, y medianas empresas (MIPYMES). En definitiva, entre 2007 y 2011 el gobierno impulsó una reorganización del Estado que buscaba mejorar su capacidad para dirigir la economía hacia el aumento de sus capacidades productivas. La comparación de las políticas industriales adoptadas por el Estado ecuatoriano en el período neoliberal y el de los gobiernos de Alianza País permite apreciar el grado en que las políticas de industrialización han sido una pieza clave del modelo de desarrollo impulsado por estos últimos gobiernos.

El lector podrá apreciar en la tabla 1 que a partir de 2007 hay una proliferación de agencias estatales encargadas de diseñar e implementar políticas indus-

triales, lo que fuerza la pregunta ¿Cuál es la agencia nodal de las políticas ISC en Ecuador? La evidencia al respecto es ambigua. En el período 2009-2013 dos agencias compitieron por ese papel: el MCPEC y la SENPLADES. Entonces el MCPEC participaba en y coordinaba al Consejo Sectorial de la Producción, del cual formaban parte todos los ministerios encargados de la política industrial y comercial; también presidía el Consejo de Comercio Exterior, e incidía en la planificación de la educación superior y capacitación de los servidores públicos; adicionalmente, a través de sus programas mantenía fluidas relaciones con el sector privador. Todo esto indica que se trataba de una agencia estatal poderosa; pero, por ley estas competencias eran en gran medida compartidas con la SENPLADES, y ésta tenía una autoridad superior por ser la agencia planificadora central del gobierno. Finalmente, la Presidencia de la República tenía autoridad para revertir las decisiones de cualquiera de estas dos agencias.

Después de abril de 2013 el panorama institucional se volvió aún más ambiguo. El MCPEC perdió mucho de su poder a favor de otras agencias gubernamentales, como el recién creado Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio Coordinador de Talento Humano, la Secretaría Nacional de Educación Superior; los programas productivos que manejaba fueron disueltos o asumidos por otras agencias gubernamentales. Tampoco se afianzó el poder de la SENPLADES, de hecho una buena parte de su poder como coordinadora interestatal fue transferido por el Presidente a la Vicepresidencia de la República, cuyo titular maneja, además, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos – la agencia clave para la construcción de infraestructura necesaria para la industrialización orientada hacia la exportación. Por lo tanto, podemos afirmar que nos encontramos ante un escenario clásico de lucha entre agencias que, de hecho, ha impedido el surgimiento efectivo de una agencia nodal. ¿Cómo se produjo este efecto?

Evans y Rauch (1999) han mostrado que la capacidad de la agencia nodal para diseñar y coordinar la ejecución de políticas ISC depende de la existencia de un servicio civil cercano al tipo ideal de la ‘burocracia weberiana’. El gobierno invierte en la creación de esa burocracia aumentando los salarios de los servidores públicos, estableciendo una carrera profesional previsible, y reclutando por exámenes a los mejores graduados de las universidades del país.

Como muestra la tabla 2, en Ecuador la reorganización estatal en el campo de las políticas de industrialización no estuvo acompañada por la creación de una burocracia ‘weberiana’; incluso en la agencias arriba mencionadas es notable la variación en el desarrollo de un servicio civil ‘weberiano’ (Andrade, 2015).⁴ En 2010 era claro que las agencias centrales para las políticas ISC habían avanzado más rápidamente hacia la creación de una burocracia eficiente; mientras que agencias que eran relativamente periféricas a esas políticas (el Ministerio de Coordinación de Política Económica, MCPE y el Viceministerio de Comercio Exterior) estaban retrasadas. Debe recordarse, sin embargo, que las agencias estatales que acompañan a los industriales nacionales en la conquista de mercados externos y que crean la política comercial del país son cla-

ves para el logro de una industrialización movida por la economía internacional. En ausencia de este desarrollo burocrático, quedó abierta la puerta para el retorno de la forma tradicional de industrialización en Ecuador, esto es la ISI.

Tabla 2: Weberianidad de las agencias estatales a cargo de las políticas de industrialización, 1994-2014

Año	Weberianidad de la burocracia
1994*	4,0
2010**	4,052
2014**	4,72

*Toma original de Evans y Rauch (1999).

**La muestra usó los criterios originales de Evans y Rauch, incluyendo las agencias creadas después de 1994.

Aclaremos, no es que en los nueve años de gobierno de Alianza País no se hayan producido cambios en la calidad de la burocracia; si hubieron, pero no en el sentido de la burocracia weberiana. El esquema de operación de las agencias de industrialización – y en general del Estado ecuatoriano – distingue dos niveles de funcionarios responsables: en el primero los funcionarios son ejecutores y tienen responsabilidades en la evaluación de proyectos o programas específicos; este es el nivel técnico; en el segundo los funcionarios tienen responsabilidades en la formulación y diseño de políticas, son los cargos directivos. La evaluación del desempeño en el primer nivel le permite al funcionario avanzar entre programas, pero sólo muy rara vez saltar al nivel directivo. Los ministros designan no sólo a sus asesores sino también a viceministros, subsecretarios, y representantes en los diferentes consejos y comités que hacen la política industrial ecuatoriana en base a la demostrada lealtad personal de los funcionarios. Este patrón produce dos resultados: cuando un ministro es cambiado de posición, cambia también la mayoría de los funcionarios de alto nivel de la agencia; o bien, funcionarios jóvenes, ambiciosos y eficientes hacen carrera saltando de agencia a agencia. La mayor parte de los funcionarios que pueblan las agencias estatales a cargo de la industrialización están contratados temporalmente (por un año, con la posibilidad de renovación anual por una vez). Los jóvenes técnicos reclutados inicialmente con un cierto criterio de calificación profesional hacen su carrera saltando de ministerio a ministerio, y apostándole a que su lealtad al ministro de turno llame su atención para ser promocionados al nivel directivo.

El funcionamiento cotidiano de las políticas de industrialización se caracterizan, entonces, por una alta discrecionalidad administrativa concentrada en la capa de técnicos, y fuertes poderes de veto entre los decisores de alto nivel trabajados en un juego de competencias entre agencias. En ese tipo de contextos florecen estrategias de conversión de las reglas institucionales en beneficio de actores ‘oportunistas’, y de abandono de las instituciones a su suerte (*drift*) en provecho de actores ‘parásitos’ (Mahoney y Thelen, 2011).

Al haber confusión sobre una agencia nodal entre 2009 y 2015, los ministerios centrales de la política de industrialización quedaban en libertad de adoptar la política que prefirieran. Adicionalmente, los funcionarios de cada ministerio podían ejecutar esas políticas dentro de amplios márgenes de interpretación y cumplimiento. No sólo que la ‘Política Industrial’ del MIPRO era en gran medida independiente de la ATP, y ésta del PNBV, sino que también su ejecución podía ser rápidamente cambiada por un simple reemplazo en la cúpula de cada agencia (lo que ocurrió en al menos cinco ocasiones entre 2007 y 2013). En cuanto a los fuertes poderes de veto establecidos en el contexto político institucional, legalmente y fácticamente, el Presidente de la República – quien tiene el poder de hacerlo según la Constitución – en no menos de tres ocasiones aumentó o restó poder a SENPLADES y el MCPCE, dependiendo de cuán cercanas estaban las agendas de estas agencias a sus preferencias políticas. A partir de abril de 2013 ninguna de estas agencias podía ocupar el rol nodal de las políticas de industrialización; este papel le fue atribuido a la Vicepresidencia de la República.

Tanto en los documentos oficiales como en los datos que obtuvo Andrade en entrevistas semi-estructuradas, en 2010 y 2014 emergió un conjunto de características notables. En primer lugar, si bien los decisores políticos se mostraban determinados a lograr una transformación radical del país, también manifestaban marcadas diferencias en cuanto a los medios y dirección de ese cambio. En 2010 el desacuerdo se organizaba en dos grandes campos de opciones: lo que entonces llamaba el gobierno ‘socialismo del siglo veintiuno’ y la alternativa de las políticas de industrialización selectiva y comercio.

Esas posiciones abarcaban dos concepciones diferentes del desarrollo económico y de si el desarrollo se realizaba dentro del marco del capitalismo o fuera de él. En 2010 las diferencias se estabilizaron con la conformación de tres grupos de decisores gubernamentales. El grupo del ‘socialismo del siglo veintiuno’ se organizó en torno a la SENPLADES y el Ministerio de Relaciones Exteriores, los documentos producidos por SENPLADES en este período muestran el programa de este conjunto. El grupo de las políticas ISC estaba, en cambio, encabezado por el MCPEC y encontraba su expresión programática más clara en la Agenda para la Transformación Productiva y la política industrial del MIPRO. Finalmente, el tercer grupo estaba más directamente relacionado a la Presidencia de la República, el Ministerio de Sectores Estratégicos y la Secretaría Nacional de la Administración. El Presidente actuaba como el fiel de la balanza entre los dos primeros grupos. El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 actuaba como una solución de compromiso y una especie de cemento ideológico que encubría parcialmente los conflictos al interior de la élite gubernamental.

La solución al conflicto entre los dos grupos parecía haberse decidido a favor de las políticas industriales, especialmente luego de las elecciones de febrero de 2013 cuando el Presidente Correa fue reelecto para un nuevo período presidencial. Esta impresión se afirmó con la publicación del PNBV 2013-

2017. En efecto, desde el inicio de este importante documento oficial queda claro que el gobierno nacional concentraría sus esfuerzos en los cuatro años del nuevo período en impulsar lo que llamaba ‘la transformación de la matriz productiva’. Dos grandes conjuntos de políticas se cobijan bajo este nombre; por un lado, las políticas de industrialización selectiva y comercio; por otro, el gobierno la formación de capital humano centrada en la educación de mano de obra altamente calificada (véanse los objetivos 10 y 11 del PNBV 2013-17; Ramírez, 2013). La fuerza de la decisión gubernamental, y el papel del grupo más cercano al Presidente en la conducción de esa política, quedaba además reforzada con la publicación del Decreto 15 que convertía a la Vicepresidencia en la agencia central de las políticas productivas.

Sin embargo, las tensiones internas del gobierno parecerían no haberse solucionado completamente (Andrade, 2015). En efecto, el estudio detallado de las nuevas políticas muestra que bajo el nombre de ‘cambio de la matriz productiva’ están actuando dos conjuntos de actores gubernamentales cuyas relaciones entre sí se caracterizan por la competencia.⁵ El primer conjunto está conformado por la SENPLADES, el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, bajo el liderazgo de la SENESCYT – con su proyecto más importante, la universidad YACHAY. El segundo grupo está encabezado por la Vicepresidencia de la República, que controla además el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, y que incluye al Ministerio Coordinador de Productividad, Empleo y Competitividad, el Ministerio de Comercio Exterior y los ministerios de Industria, Agricultura, Turismo, Coordinador de la Economía y de Transporte y Obras Públicas. Al igual que en el período anterior, con los grupos pro y contra capitalista, la dos coaliciones intra-gubernamentales se distinguen entre sí no sólo por los actores que las conforman, sino también por los objetivos de desarrollo que persiguen y los recursos que controlan.

En síntesis, las capacidades del Estado para coordinar internamente sus propias políticas industriales han sido muy débiles. Dos factores dan cuenta de esa debilidad: ausencia de una agencia nodal, y limitada creación de un servicio civil profesional. Estos factores, a su vez, brotan de conflictos en el nivel decisional más alto del gobierno, y que tienen como protagonistas a actores ‘oportunistas’, quienes han aprovechado las políticas de industrialización para capturar recursos que sirven a sus propios fines. El clima de acumulación de recursos en estos actores se complementa con la estrategia de supervivencia (y cambio institucional no intencional) implementada por los funcionarios del nivel técnico, poblado por ‘parásitos’, cuyas oportunidades de movilidad social dependen del cumplimiento de las metas de las políticas, pero que tienen un alto nivel de discrecionalidad en la interpretación y cumplimiento de esas metas. La migración constante de este segundo grupo de actores de una agencia a otra produjo un efecto acumulativo de discontinuidad en la ejecución de las políticas, con lo que estas quedaron a la deriva.

Aparte de los conflictos internos, el caso de la SENPLADES es también revelador para poder dilucidar la relación Estado-sociedad durante el proceso

político iniciado en 2007. En un estudio sobre el desarrollo participativa del último PNBV, Nicholls (2014) revela que la vinculación Estado-sociedad se caracteriza por la falta de coordinación con sectores organizados de la población y lo que podría denominarse la teatralidad de un Estado excepcionalista (cf. Geertz, 1979). Los varios encuentros (cerca de 20 encuentros con más de 400 representantes de la sociedad civil de todas las regiones del país) participativos para la planificación estratégica llevados a cabo por SENPLADES entre 2009 y 2011 tenían el potencial de crear una lógica de mutuo apalancamiento entre Estado y sociedad: es decir que el Estado aproveche del capital social/productivo existente y que al mismo tiempo su autoridad se solidifique a través de cuerpos sociales organizados. Sin embargo, los encuentros analizados por Nicholls (2014) no contaron con la participación sistemática de fuerzas productivas organizadas y bien establecidas, sino con ‘representantes’ sociales de tipo *ad hoc*. De los varios encuentros investigados, en todas las regiones del Ecuador, no se pudo observar un vínculo estable entre fuerzas productivas organizadas, sus representantes y el Estado. Por el contrario lo que se observó fue una baja representatividad relativa de los miembros participantes y una elevada irregularidad en la participación de los representantes de la sociedad civil y la básicamente nula representación del sector industrial.

Tabla 3: Plan de Transformación Productivo-Estructural

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Acumulación para la transición y profundización de la redistribución	Distribución en la acumulación y consolidación estrategia [sustitución importaciones]	Consolidación de la sustitución de exportaciones y distribución en la acumulación	Reconversión productiva
Sustitución selectiva de importaciones	Superávit energético y limpio; Consolidación de la industria nacional y sectores turísticos	Diversificación y sustitución de exportaciones, investigación ciencia y tecnología	Terciario, exportación de bioconocimiento y servicios turísticos
Transferencia de tecnología aplicada	Investigación y desarrollo tecnológico	Innovación tecnológica	Biotecnología

Fuente: SENPLADES, 2009, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Por otra parte, la noción de la teatralidad Estado ‘excepcionalista’ estuvo claramente expresada en los encuentros de planificación donde la lógica de la administración gubernamentalizada y altamente tecnocrática primó por sobre las demandas de cambios estructurales, muchas veces radicales, planteadas por los y las participantes. En este sentido, la ausencia de un arraigamiento de los procesos de planificación por parte del Estado, al menos en lo que al PNBV concierne fue evidente. Dicho de otra manera, dichos procesos participativos no resultaron en procesos de mutua penetración entre Estado y sociedad.

Adicionalmente y como evidencia de lo que acabamos de afirmar, se podría presentar el plan de transformación productivo-estructural presentado por SENPLANDES en el PNBV 2009-2013 (ver Tabla 3). Como la tabla 3 claramente demuestra, la lógica planificadora en cuanto a revertir los patrones históricos de acumulación, industrializar el Ecuador y llevarlo hacia un patrón de acumulación liderado por la biotecnología y el ‘bioconocimiento’ en el corto plazo se enmarca en una lógica de tipo excepcional, no solamente desde el punto de vista histórico, como demostramos anteriormente, sino desde el punto de vista discursivo, ya que ubica al Estado no como un actor estratégicamente importante (como sí lo es), sino como una actor con poderes y saberes especiales, incluso insólitos. En este sentido, es plausible argüir que ha existido un dislocamiento entre la imagen que imparte el Estado sobre sí mismo, su capacidad de transformar al país a partir de conocimientos y prácticas productivas de alta complejidad y las condiciones estructurales reales del Ecuador. Como argumentamos en este trabajo, este ha sido, durante una buena parte de la última década, un componente importante en la estrategia de construcción de un Estado excepcionalista.

El desarrollo industrial fallido y la autoridad del Estado

Como habíamos indicado anteriormente, la efectividad de las políticas industriales en los estados para el desarrollo depende de la participación activa de cuerpos organizados de la sociedad para que se pueda aprovechar del capital social y productivo existente y lograr además, su reproducción planificada: la coordinación de las inversiones de los empresarios, la conquista de mercados internacionales o el logro de acuerdos trilaterales entre trabajadores, industriales y Estado (cf. Johnson, 1982; Evans, 1995). Particularmente importante es la formación de redes formales e informales al interior del Estado que lo liguen a los empresarios y trabajadores industriales (ver Woo-Cummings, 1999).

En su clásico estudio sobre el MITI, Johnson deja ver los intrincados vínculos entre la burocracia especializada del MITI y líderes industriales y miembros de las más prestigiosas universidades del Japón. Parte del surgimiento de los grandes conglomerados de la Posguerra (los *zaibatsu*) así como, en general, el surgimiento de la exitosa política industrial japonesa se explica por el cambio de las relaciones entre el Estado y los empresarios japoneses; durante la ocupación norteamericana y luego de la Guerra de Corea, el Estado como mero instrumento de la burguesía terrateniente-industrial japonesa se invirtió a favor de la burocracia estatal (Moore, 1966; Johnson, 1982; Tsuru, 1993) En la superficie este cambio aparece bajo la forma descrita por Ronald J. Herring (1999, p. 331) ‘lo genial del éxito japonés es que el Estado japonés permitió que los empresarios le dijeran que hacer y que este lo haya hecho con bastante eficiencia’, en la relación cotidiana, sin embargo, el Estado japonés reina sobre los capitalistas (Johnson, 1982, Chang, 2003). La capacidad del Estado japonés para coordinar la economía se debe a un tipo de relación que no puede captarse

en la concepción weberiana clásica de la burocracia (Evans 1995, p. 49; traducción de los autores) anota que:

Los pronunciamientos weberianos sobre la necesidad de una burocracia coherente y meritocrática son confirmados [por Johnson], pero el caso japonés también indica la necesidad de ir más allá de dichas prescripciones. Todas las descripciones del Estado japonés enfatizan la indispensabilidad de redes informales, internas y externas [al Estado] para el funcionamiento del Estado.... Las redes informales le dan a la burocracia coherencia interna e identidad corporativa que la meritocracia por sí sola no podría proveer, sin embargo, el carácter y consecuencias de estas redes dependen fundamentalmente de un estricto proceso de selección dentro del cual los burócratas son elegidos.

El ‘arquetipo’ de un Estado para el desarrollo no despliega las características de un weberianismo ‘puro’ ya que la capacidad del Estado depende en gran medida de sus vínculos extra-burocráticos, sin que esas relaciones lleven a subordinar la autonomía estatal a los intereses de los capitalistas.

La autonomía arraigada es una característica de los estados para el desarrollo. Evans muestra un patrón similar en Corea del Sur y Taiwán; Juhana Vartiainen (1999) lo hace con respecto Austria y Finlandia. Vartiainen, define a los Estados para el desarrollo como aquellos en los que la presencia de una burocracia planificadora fuerte cuenta con una red corporativista en la sociedad asociada al manejo de la economía. En definitiva estos vínculos informales, firmemente arraigados en prácticas sociales le permiten al Estado imbricarse en relaciones sociales que van más allá de la dinámica transformación industrial; inversamente, mediante esos vínculos la sociedad penetra al Estado directamente al proveerlo del capital social con el que se construyen las burocracias meritocráticas responsables de las políticas de industrialización.

Vistos desde el ángulo de la autoridad los estados para el desarrollo se sustentan en lo que podría denominarse la ‘permeabilidad funcional y selectiva’ del Estado. Es decir, mientras que el Estado penetra a la sociedad para obtener recursos de esta, este es a su vez penetrado por una parte de la sociedad organizada, siendo el resultado a largo plazo el aumento sostenido de las capacidades productivas de la economía. La sociedad en su conjunto ‘tolera’⁶ las intervenciones y demandas del Estado en parte, como lo demuestran Evans (1995, 1999) y Johnson (1982), porque la legitimidad del Estado depende de su capacidad de generar riqueza a partir de sus políticas industriales (ver por ejemplo, Evans, 1995, p. 77). En este sentido la legítima autoridad del Estado depende de sus vínculos con el sector industrial, de trabajadores y claro, como lo mencionamos en la sección anterior, de su capacidad para generar procesos exitosos de desarrollo industrial. En Ecuador se ha obtenido la relación inversa; el tipo de autoridad estatal es también diferente, como exponemos a continuación.

Estado, autoridad de ‘los expertos’, y capacidad estatal

Uno de los elementos centrales de los gobiernos de Alianza País ha sido su preocupación por fortalecer la autoridad del Estado, particularmente el objetivo de liderar el cambio de matriz productiva del país (SENPLADES, 2013). Es importante recalcar que la fortaleza del Estado, es decir, la habituación de los ciudadanos a sus formas (Cumings, 1999) implica la construcción de una imagen del Estado a partir de prácticas discursivas (Lemke, 2001, 2007). Al penetrar la sociedad, al gobernarla, un Estado debe contar con la autoridad mínima para generar procesos de habituación a su presencia, es decir, generar un régimen que constituya un campo apropiado para su intervención. En este sentido, los gobiernos del Presidente Correa han buscado cementar su autoridad desde la fortaleza que le confiere su capacidad como un Estado de ‘expertos’. El Estado es el experto que comanda a la sociedad (cf. Ferguson, 1994).

La imagen del Estado construido por los gobiernos desde 2007 ha estado ligada a su excepcionalidad. Varios autores han identificado esa empresa discursiva como la construcción de un régimen tecnocrático-populista (e.g. De la Torre, 2013). Esta fórmula, sin embargo, no logra captar la dinámica de una mentalidad de gobierno anclada en la imagen de un Estado como actor excepcional: el Estado como la ‘esencia de la eficacia’ (Barthes, 1957; Lemke, 2007). Esta práctica política ha limitado la capacidad del Estado para reinar de manera coordinada sobre las decisiones de inversión de los capitalistas.

Antes de continuar sería útil hacer una breve puntualización teórica con respecto a la dimensión discursiva del Estado – una de cuyas partes importantes es la imagen que liga al Estado con sus ciudadanos (Migdal, 2001). Los conceptos de ‘imagen’ y ‘discurso’ no pueden desprenderse del concepto de prácticas, técnicas, y tecnologías de gobierno (Lemke, 2007). La dimensión imaginaria de un Estado no equivale a una imagen subjetiva imposible de evidenciar, sino a un ordenamiento gubernamental que vincula a la ciudadanía con el Estado de unas maneras y no de otras. Lo discursivo no se limita al ordenamiento de expresiones idiomáticas o simbólicas a través del lenguaje o propaganda, sino a la definición de los rangos de posibilidad para una acción en cuanto a sus prácticas. Específicamente, la autoridad del Estado depende mucho de los espacios que este pueda generar para intervenir en la sociedad y su efectividad haciéndolo; la autoridad del Estado significa, además, las formas en que dichas intervenciones re-organizan las relaciones Estado-sociedad (como, por ejemplo, la aplicación de una política industrial). En el caso particular de los gobiernos del Presidente Correa lo que se ha venido constituyendo es una organización de la relación Estado-sociedad que hermetiza al Estado de la; es decir, un sentido excepcionalista de autoridad arraigada en la no-penetración del Estado por parte de sectores no estatales; exactamente lo contrario del poder infraestructural a la manera de una autonomía arraigada.

El Estado ‘excepcionalista’ es una mentalidad de gobierno que entiende la relación Estado-sociedad como un juego suma cero. En 1985 Alfred Stepan

argumentaba que uno de los factores centrales, sino el factor central para entender procesos de desarrollo liderados por el Estado, no estaba en sus fuerzas materiales sino en el tipo de relación que este mantiene con la sociedad. Como parte central de dicho análisis Stepan desarrolló una tipología sobre la relación de poder entre Estado y sociedad. Desde nuestra perspectiva teórica la tipología de Stepan puede ser entendida como una relación de gobierno (la estructura de autoridad y capacidad) entre sociedad y Estado. Se podría sintetizar el argumento de Stepan como el análisis del balance de poder entre Estado y sociedad desde una matriz tripartita: primero, la relación de suma-cero en la que un aumento de poder del Estado implica una disminución del poder de la sociedad civil; segundo, una relación de mutuo apalancamiento donde un aumento en el poder del uno aumenta el poder del otro; tercero, en el que una disminución en el poder de sociedad civil implica una disminución en el poder del Estado (Stepan, 1985, p. 318). Si bien, como toda tipología social, los límites de las categorías de Stepan son varios y, en particular, empíricamente, evidencian la dificultad que el autor tiene en encontrar períodos a largo plazo que puedan arrojar datos representativos, se la puede emplear de manera referencial para articular la relación Estado-sociedad en procesos de desarrollo por industrialización. Una implicación interesante de la tipología de Stepan es ligar el análisis del poder y autoridad del Estado a su relación con la sociedad civil. En síntesis y más allá de las limitaciones mencionadas, el poder del Estado debe ser visto en tandem a su relación con la sociedad civil organizada.

A nuestro juicio el Estado excepcionalista debe ser analizado, principalmente, dentro de la primera categoría tipológica de Stepan. Sin embargo, dentro de esta categoría, es necesario preguntarse sobre los mecanismos observables que caracterizan la relación Estado-sociedad. En primer lugar, el Estado excepcionalista en el Ecuador se ha relacionado con las bases sociales del país a través de lo que podría denominarse ‘liberalismo disciplinario’ cuya función es la de fortalecer la excepcionalidad del Estado. El liberalismo disciplinario podría entenderse como una mentalidad de gobierno (*governmentality*) que enfatiza la constitución de autoridad del Estado a través de lo que Catherine Conaghan y Carlos de la Torre (2009) han denominado ‘democracia plebiscitaria’. La democracia plebiscitaria se caracteriza por la elevada frecuencia con la que el Estado emplea procesos electorales para reafirmar su dominación sobre la sociedad. Sin embargo, y más allá del argumento de estos autores, quisieramos enfatizar que el Estado ecuatoriano ha buscado reconfigurar su forma de ejercer autoridad para que sea el individuo a través de su voto (por lo tanto la referencia al liberalismo), y no la sociedad organizada, la contraparte del Estado en el procesos de decisión sobre políticas de transformación económica (Andrade, 2010).

Es en este sentido que las elecciones son para un Estado excepcionalista una forma de gobernar a la población siguiendo de manera selectiva la lógica liberal en relación a la tesis sobre la soberanía de la decisión voluntaria del individuo. Las expresiones del presidente Correa en este sentido son numerosas

(Nicholls, 2014; ver también Ospina, 2012, 2013; Ospina y Lalander 2012; Conaghan y De la Torre, 2008). Más allá de declaraciones al respecto la participación ciudadana efectiva se ha limitado principalmente a procesos electorales. Si bien han existido varios procesos participativos organizados por el Estado (en la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir, por ejemplo) en lo que se refiere a políticas de industrialización y cambios en la matriz productiva, lo que ha caracterizado al Estado es precisamente la ausencia de un cogobierno de la economía entre Estado, industriales, trabajadores y gestores del conocimiento e innovación (principalmente sectores universitarios). La ausencia de dicho cogobierno no sorprende dentro de una mentalidad de gobierno excepcionalista ya que en ésta la organización de la economía radica en la jurisdicción de los ‘expertos’ dentro del Estado, siendo el Presidente de la República el más visible de sus representantes.

La conocida fórmula de Mann (1997) sobre la relación inversa entre poder despótico y poder infraestructural puede entenderse como la puesta en acción de la razón disciplinaria. Esto es, las prácticas gubernamentales ecuatorianas (retóricas y de organización del funcionamiento estatal) se han centrado en expandir el dominio del Estado sobre la economía, en el disciplinamiento social, pero sin lograr establecer un conjunto de ‘súbditos’ en ese reino.

Desde luego, el ‘excepcionalismo’ del Estado se manifiesta en otras áreas cruciales para el desarrollo industrial, en particular el rol que la innovación tecnológica y la difusión del conocimiento deben jugar en procesos de cambio de matriz productiva (ver Gersherkron, 1962) en países de industrialización tardía. Es especialmente importante resaltar la estrategia del Estado en el campo del conocimiento, específicamente en lo que a innovación tecnológica e industrial se refiere. Este vínculo es particularmente importante porque la relación entre gestores de conocimiento y el Estado es un buen indicador del tipo de imbricación del Estado en la sociedad. En el Ecuador, esta relación está claramente evidenciada en el proyecto YACHAY. YACHAY demuestra de manera significativa uno de los elementos centrales del Estado excepcionalista: el proceso de aislamiento del Estado de la sociedad, es decir su incapacidad de potenciar y/o aprovechar el capital social existente para coadyuvar a procesos de cambio de matriz productiva (Villavicencio, 2013).

La creación de YACHAY ha sido presentada desde el Estado como un eje central en el cambio de matriz productiva del Ecuador (Ortiz, 2013). La universidad está diseñada para generar innovación tecnológica en campos directamente vinculados al aumento de las capacidades productivas de la economía. En 2013, antes de que entre en funcionamiento, el Secretario de Educación Superior, René Ramírez, describía YACHAY en los siguientes términos: ‘En América del Sur no hay ningún proyecto, en términos científicos, universitarios, de investigación, comparable a YACHAY’; YACHAY fusiona tres modelos, ‘el de Caltech en cuanto al desarrollo de la investigación en temas fundamentales, el del MIT en el desarrollo de la investigación aplicada y del Kaist en cuanto a la generación de innovación tecnológica y articulación para nuevas

empresas de base tecnológica [la universidad aspira a ser] el sistema de innovación que se está proponiendo al país' (Ramírez, citado en Ortiz, 2013, pp. 59, 64). Es evidente, por lo tanto, que desde el Estado se consideró a YACHAY como un eje central en el cambio de las estructuras productivas del país y su construcción demuestra que el proceso de cambio de matriz productiva puede evaluarse desde aspectos de acciones estatales concretas y no solamente planes de desarrollo. En este sentido cabe preguntarse ¿cuál es el modelo de YACHAY?

YACHAY inició sus operaciones en 2014, es una 'ciudad' físicamente alejada de los centros de 'desarrollo' tecnológico del país; y un proyecto cuya autoría, aparte de las contribuciones de asesores externos, ha sido exclusivamente estatal. En definitiva, este megaproyecto plantea la idea de que el desarrollo tecnológico hipermoderno en un país como Ecuador puede originarse piramidalmente dese arriba (YACHAY/Estado) hacia abajo (el resto de la sociedad). En otras palabras, se concibe a la punta del desarrollismo nacional de manera aislada, como si el Estado y la sociedad no estatal fuesen dos esferas independientes. Este proyecto de universidad es una práctica gubernamental que ubica al Estado como el único actor (o al menos el más importante) capaz de desplegar el conocimiento técnico para transformar la sociedad: la autonomía excepcionalista. La autoridad del Estado ecuatoriano, al menos una parte importante de ella, no se ejerce-construye en sus vínculos con segmentos organizados de la sociedad sino que se sostiene en una simbología tecnocrática ligada a una visión del Estado como un ente que está por sobre o apartado de la sociedad. En este sentido, una parte central de la estrategia de construcción de autoridad del Estado se ha asentado sobre el continuo esfuerzo por desplegar una imagen de un Estado excepcional.

Conclusión

El gran aporte de la teoría del Estado para Desarrollo es el haber destacado la centralidad de la relación economía-política en procesos de transformación estructural guiadas por el Estado. El estudio del caso ecuatoriano nos ha permitido revelar – por contraste – cómo se produce esa centralidad. En efecto, la teoría sostiene que son los cambios institucionales en una cierta dirección los que generan el crecimiento de las capacidades productivas de la economía, pero curiosamente descuida el modo específicamente político en el que esos cambios institucionales ocurren. Hemos mostrado que para que el Estado logre coordinar la economía de tal manera que se produzca un aumento de sus capacidades productivas los gobernantes deben construir un tipo de autoridad que permita la penetración del Estado por segmentos de la sociedad sin desinstitucionalizar al Estado. El reino de la burocracia sobre los capitalistas no se logra por la construcción de un simple poder despótico o de una mera reforma legal (o constitucional)

En Ecuador la puesta en acción de una mentalidad de gobierno ('excepcionalismo') llevó ciertamente a la creación de una forma de autoridad que cambió la relación del Estado con la sociedad. El Estado logró relacionarse con la sociedad desde la práctica de su excepcionalidad para generar procesos de desarrollo. El costo de ese logro fue alto. El nuevo tipo de autoridad no generó una autonomía arraigada, sino un encierro del Estado que se volvió contrario al desarrollo de las capacidades del propio Estado para coordinar entre las agencias de política industrial, y hacia afuera de éste con los actores sociales clave en el proceso de 'cambio de matriz productiva' por industrialización.

El análisis de las prácticas gubernamentales de construcción de Estado (mentalidad de gobierno) permite aclarar la importancia de y ciertas especificidades entre la relación autoridad y desarrollo de capacidad de Estado. En el caso ecuatoriano, el encierro estatal, la mentalidad de gobierno excepcionalista, se convirtió en un obstáculo importante para que emergieran tanto una burocracia profesional como una agencia nodal que fuese el lugar autónomo en el cual pudieran procesarse y resolverse los conflictos inherentes a la transformación dinámica de las capacidades productivas de la sociedad. Estos últimos fueron substituidos por el conflicto entre decisores políticos y actores no estatales organizados. El problema, como lo hemos mencionado, es que muchos de estos actores no estatales pudieron haberse convertido, no solamente ejes importantes en la constitución de una agencia nodal (al brindar experticia, capital social y humano, etc.), sino en puentes de negociación entre Estado y sociedad (agentes de resolución de conflictos). Así, el caso ecuatoriano muestra los mecanismos mediante los cuales se llega no al Estado para el Desarrollo, sino al reino de lo híbrido donde la industrialización no produce el dinamismo económico necesario para el desarrollo de una economía que supere el paradigma primario-exportador.

La última afirmación nos devuelve al terreno de la teoría. La exploración de mentalidades de gobierno luce como una ruta prometedora para precisar las relaciones entre los conceptos y los resultados predicados en las teorías neowebrianas, pero ¿funcionará más allá del caso específico que hemos estudiado? Con la evidencia que disponemos al momento no podemos desechar esa potencialidad, aunque sí podemos formular preguntas que permitirían poner a prueba nuestra síntesis ¿Se encuentran secuencias de cambio similares en otros países de la región que en períodos similares emprendieron intentos de desarrollo por industrialización? De ser así la teoría permitiría al menos una generalización regional; esto es al conjunto de estados híbridos latinoamericanos ¿El tipo ideal que hemos construido teóricamente (i.e. 'autoridad excepcional') es susceptible de aplicación empírica para el descubrimiento de casos más allá de América Latina? ¿En las condiciones imperantes en esas regiones la 'autoridad excepcional' produce resultados similares o diferentes?

Estas preguntas derivan de lo que confiamos sea un novedoso programa de investigación sobre la relación entre formas de autoridad y capacidad de Estado, o dicho de manera más amplia, entre diferentes esquemas de relaciona-

miento entre Estado y sociedad. Dicho programa de investigación, retomando la línea de lo que podría denominarse ‘relacionismo metodológico’ impulsada por Poulanzas (1978), Migdal (2001), Jessop (2012), Bourdieu (2014), entre otros, va más allá de la noción de una teoría ‘Estado-céntrica’ (ver Skocpol, 1979; Skocpol et al., 1985); nuestro énfasis centra la investigación empírica y teórica en esquemas relacionales entre Estado (auténtico) y sociedad (organizada). Nuestra posición es que la clave para dilucidar dicha relación se encuentra, al menos en buena parte, en el engranaje que vincula a la capacidad estatal con sus formas de autoridad.

* * *

Pablo Andrade <pablo.andrade@uasb.edu.ec> es Coordinador del programa doctoral en Estudios Latinoamericanos y Profesor del Área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Sus intereses de investigación incluyen: formación de Estado en América Latina, gobernanza global ambiental y calidad de las burocracias en países en vías de desarrollo. Entre sus publicaciones más destacables se podrían mencionar ‘The Government of Nature: Post-Neoliberal Environmental Governance in Bolivia and Ecuador’, in de Castro, Hogenboom and Baud, *Environmental Governance in Latin America* (Palgrave Macmillan, N.Y., 2015) and ‘Políticas de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo’ (Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2015).

Esteban Nicholls <estebannicholls@hotmail.com> es Coordinador y Profesor Agregado de la Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Sus intereses de investigación incluyen: el gobierno de la participación política, procesos de formación de Estado en América Latina en la pos-guerra fría y teoría política crítica. Entre sus publicaciones e investigaciones recientes se podría destacar ‘Los críticos de lo crítico: una defensa de la razón posestructuralista en la teoría de las relaciones internacionales’ (*Comentario Internacional*, Vol. 12, 2012), y ‘Towards a Theoretical Understanding of How to Study the State: Governmentality, Power and Governmental Regimes’ (Universidad Andina Simón Bolívar, 2015). <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4198/1/CON-001-Nicholls,%20Esteban.pdf>

Pablo Andrade
Docente – Área Estudios Sociales y Globales
Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador
Toledo N22-80, Edif. José Joaquín de Olmedo, piso 5
Quito
Ecuador

Esteban Nicholls
Docente – Área Estudios Sociales y Globales
Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador
Toledo N22-80, Edif. José Joaquín de Olmedo, piso 5
Quito
Ecuador

Notas

1. Trabajos recientes sobre la diversificación de la economía ecuatoriana coinciden en identificar este fenómeno como un problema fundamental de la economía ecuatoriana, que no ha sido tocado por las políticas de desarrollo adoptadas por los gobiernos de Alianza País (véase Domínguez y Caria, 2016; Larrea, 2016; León, 2016). El trabajo de Jaramillo (2016) muestra la persistencia de las políticas de industrialización, y sus limitados resultados en Ecuador a lo largo del siglo XX, con la excepción del período 1952-1972.
2. Esta última fue suspendida a partir de 2013, se espera que sea reemplazada por la ‘Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva’, que aún no ha sido adoptada al momento de escribir este texto (marzo de 2015)
3. Registro Oficial No. 351, 29 de diciembre de 2010.
4. La escala se extiende entre 0 y 14 puntos, siendo 0 un resultado teórico esperable para estados con funcionarios totalmente patrimoniales, y 14 un puntaje ideal esperable con burocracias plenamente modernas. La muestra original de Evans y Rauch incluyó a Ecuador en 1994. El puntaje (4) indica que a fines del siglo XX el servicio civil ecuatoriano estaba más cerca del patrimonialismo que de una burocracia moderna.
5. Entrevistas conducidas por Andrade en febrero-abril de 2014.
6. Es importante aclarar este punto. Por ‘tolerar’ no queremos decir que las poblaciones de un Estado tengan o no la posibilidad real (ya sea a través de medios democráticos o no) de disentir con las políticas e intervenciones del Estado de manera automática. En este sentido ‘tolerancia’ refiere a una relación de gobierno entre sujetos y Estado en el cual un proyecto desarrollista prospera. El sentido de ‘tolerancia’ en este caso se enmarca dentro de nuestros lineamientos teóricos, es decir, dentro de la idea de que un Estado es exitoso siempre y cuando conforme una forma de gobierno exitoso – democrática o no.

Referencias

- Andrade, P. (2009). *La reinvenCIÓN del Estado: La era neoliberal y el proyecto republicano*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- (2015). *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional.
- Barthes, R. (1957). *Mythologies*. Paris: Editions du Seuil.
- Blau, P. M. (1963). Some critical remarks on Weber’s theory of authority. *The American Political Science Review*, 57(2), 395-316. <https://doi.org/10.2307/1952824>
- Bourdieu, P. (2014). *On the state. Lectures at the Collège de France, 1989-1992*. Cambridge: Polity Press.
- Chang, H.-J. (2003). *Globalization, economic development and the role of the state*. Londres: Zed Books.
- Chhibber, V. (2003). *Locked in place. State-building and late industrialization in India*. Oxford: Princeton University Press.

- Conaghan, C. M. (2015). Surveil and sanction: The return of the state and societal regulation in Ecuador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 98, 7-27. <https://doi.org/10.18352/erlacs.9979>
- Conaghan, C. M. & De la Torre, C. (2008). Correa's plebiscitary presidency. *Journal of Democracy*, 19(2), 46-60. <https://doi.org/10.1353/jod.2008.0026>
- Cumings, B. (1999). Webs with no spiders, spiders with no webs: The genealogy of the developmental state. En M. Woo-Cummings (Ed.) *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press.
- De la Torre, C. (2013). El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia? *Latin American Research Review*, 48(1), 24-43. <https://doi.org/10.1353/lar.2013.0007>
- Domínguez, R. & Caria, S. (2016). Extractivismos andinos y limitantes del cambio estructural. En H.-J. Burchard, R. Domínguez, C. Larrea & S. Peters (Eds.), *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / International Center for Development and Decent Work, Universität Kassel.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States & industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-756. <https://doi.org/10.2307/2657374>
- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine: Development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Foucault, M. (2010). *The government of self and others: Lectures at the Collège de France 1982-1983*. F. Gros (Ed.). London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230274730>
- Geertz, C. (1980). *Negara: The theatre state in nineteenth-century Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, Harvard University Press.
- Grindle, M. (1996). *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. London: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521829>
- Herring, R. J. (1999). Embedded particularism: India's failed developmental state. En M. Woo-Cummings (Ed.), *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jessop, B. (1990). *State theory: Putting capitalist states in their place*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- (2001). *State in society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2008). *State power*. Cambridge: Polity Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy (1925-1975)*. Stanford: Stanford University Press.
- (1999). The developmental state: Odyssey of a concept. En M. Woo-Cummings (Ed.) *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jaramillo, G. (2016). *The political economy of industrial policy in Peru and Ecuador: 1980-2010*. PhD. Dissertation, Queen's University, Canada. <http://qspace.library.queensu.ca/handle/1974/14751>
- Krupa, C. & Nugent, D. (Eds.) (2015). *State theory and Andean politics: New approaches to the study of rule*. Philadelphia: Philadelphia University Press.
- Kurtz, M. (2013). *Latin American state building in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Lalander, P. & Ospina, P. (2012). Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador. *Cuestiones Políticas*, 28(48), 13-50.

- Larrea, C. (2016). Petróleo, pobreza y empleo en el Ecuador: De la bonanza a la crisis. En H. J. Burchardt, C. Larrea, R. Domínguez & S. Peters (Eds.), *Nada dura para siempre: Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Abya-Yala.
- Leftwitch, A. (2000). *States of development. On the primacy of politics in development*. Cambridge, UK: Polity.
- Lemke, T. (2007). An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 8(2), 43-64. <https://doi.org/10.1080/1600910X.2007.9672946>
- Leon, M. (2016). Crecimiento, productividad y cambio estructural en Ecuador, 1990-2014. En H. J. Burchardt, C. Larrea, R. Domínguez & S. Peters (Eds.), *Nada dura para siempre: Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Abya-Yala.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney, & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social: El desarrollo de las clases y los estados nacionales (1760-1914)*. Madrid: Alianza.
- Migdal, J. (2001). *State in society: Studying how states and society transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511613067>
- MCPEC, Consejo Sectorial de la Producción. (2011). *Agenda para la transformación productiva*. Quito: MCPEC.
- Ministerio de Industrias y Productividad. (2009). *Política industrial del Ecuador (2008-2012)*. Quito: MIPRO.
- Moore, B. Jr. (1966). *Social origins of democracy and dictatorship: Lord and peasant in the making of the modern world*. Toronto: Saunders.
- Nicholls, E. (2014). *Rearticulating the State through governmental regimes: State power and popular and indigenous participation in Ecuador 2008-2012*. PhD. Dissertation, Carleton University, Ottawa. <https://curve.carleton.ca/bc60cfdb-3db5-4f6b-ae0d-cd6d690ab362>
- Ortiz Crespo, G. (2013). YACHAY: EL velo se destapa. *Revista Gestión*, 227, 58-64.
- Ospina, P. (2013). La revolución ciudadana en Ecuador: Conflicto social, régimen disciplinario y proyecto del estado. En A. Acosta (Ed.) *El correísmo al desnudo*. Quito: Montecristi Vive.
- (2012). *Ejes de la política ecuatoriana: Medidas disciplinarias, conflicto social y cálculo electoral*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos.
- Poluanzas, N. (1978). *State, power and socialism*. London: New Left Books.
- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America. Business, labour, and the challenges of equitable development*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107300446>
- SENPLADES. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2010*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES).
- (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013*, Quito: Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES).
- (2013). *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
- Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815805>
- Stepan, A. (1985). State power and the strength of civil society in the Southern Cone of Latin America. En P. Evans, D. Rueschmeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283.014>

- Thorp, R.M. (1998). *Progress, poverty and exclusion. An economic history of Latin America in the 20th Century*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Tsuru, S. (1993). *Japan's capitalism: Creative defeat and beyond*. Cambridge, Aus.: Cambridge University Press.
- Vartiainen, J. (1999). The economics of successful state intervention in industrial transformation. En M. Woo-Cummings (Ed.), *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press.
- Villavicencio, A. (2013). ¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución Ciudadana?. En J. Cuvi, D. Machado, & A. Oviedo (Eds.). *El correísmo al desnudo*. Quito: Montecristi Vive.
- Woo-Cummings, M. (Ed.) (1999). *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press.