



PRE-TEXTOS PARA EL DEBATE



AUTORES:

Esteban Nicholls

Pablo Andrade

TÍTULO:

“Capacidad y Autoridad Estatal, el caso ecuatoriano visto desde la teoría del Estado”

REPOSITORIO DIGITAL:

El contenido de esta obra es una contribución del autor al repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por tanto el autor tiene exclusiva responsabilidad sobre el mismo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la institución.

Este trabajo se almacena bajo una licencia de distribución no exclusiva otorgada por el autor al repositorio, y con licencia CREATIVE COMMONS–RECONOCIMIENTO DE CRÉDITOS–NO COMERCIAL–SIN OBRAS DERIVADAS 3.0 ECUADOR



DERECHOS DE AUTOR:

El presente documento constituye un material de discusión académica. Su reproducción, sea total o parcial, es permitida siempre y cuando se cite la fuente y el nombre del autor o autores del documento. Se prohíbe su utilización con fines comerciales.

Introducción

En el transcurso del presente siglo la mayoría de países latinoamericanos ha retornado 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). El experimento ecuatoriano lleva nueve años desarrollándose, y hasta recientemente, ha gozado de condiciones altamente favorables, entre otras: un alto grado de popularidad del presidente de la república, 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 ¿Qué ha ocurrido 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 pobre resultado en el cambio de matriz productiva, puede hacerse considerándolo desde el ángulo de la teoría del Estado. 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 se ha visto limitada por la imposibilidad de constituir una agencia nodal capaz de liderar el proceso de desarrollo por industrialización; esto ha significado que el entorno exógeno positivo no se tradujo en un proceso de “cambio de matriz productiva”. Un segundo factor –aparentemente contradictorio- ha sido, el fortalecimiento de la autoridad del Estado. El tipo de autoridad creada ha perjudicado al aumento de las capacidades productivas de la economía porque ha sido producto 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 sea

penetrado por actores sociales organizados, clave en procesos de cambios económico-estructurales; el Estado no se ha “arraigado” (Evans, 1995).

En definitiva, el examen del caso ecuatoriano intenta resolver la aparente singularidad del fortalecimiento de la autoridad estatal sin autonomía arraigada. Proponemos que esta paradoja deja de serlo cuando se aclaran los mecanismos y prácticas empleadas por los gobiernos del Presidente Rafael Correa para construir Estado.

Autonomía, Capacidad organizacional y Autoridad del Estado: Un Vínculo Ineludible

Antes de continuar es necesario discutir la relación teórica entre estos los conceptos de autonomía, autoridad y capacidad del Estado. En general se podría decir que sin autoridad, la capacidad de un Estado no puede ser ejercida eficazmente; mientras que sin capacidad un Estado con altos niveles de autoridad es disfuncional. Inversamente, en la ausencia de una autoridad fuerte del Estado resulta relativamente más difícil generar los procesos necesarios que legitimen las intervenciones de aquel en la sociedad. En definitiva, un Estado fuerte es aquel (al menos en el frente interno) que puede penetrar a su sociedad efectivamente y lo hace a través de una burocracia profesionalizada y eficaz, además con los materiales adecuados para hacerlo. El ejercicio continuado del poder estatal para coordinar la sociedad y hacer cumplir sus mandatos a través de ella produce un resultado básico para el desarrollo por industrialización, la autonomía estatal como expresión de lo que Mann (1997) llamó “poder infraestructural”.

Es necesario aclarar que autoridad desde el punto de vista weberiano significa “el poder de ordenar y el deber de obedecer... [y] un mínimo de sumisión voluntaria” (Blau, 1963: 306, 307). Se puede añadir a esta definición, sin perder claridad teórica, la idea foucaultiana sobre el ejercicio de gobierno. Desde nuestra perspectiva la visión foucaultiana afina la idea de autoridad weberiana y se acerca al concepto neoweberiano de “poder infraestructural”, pero obliga a concentrar el análisis en las prácticas de gobierno, y para nuestro caso en concreto en la construcción de capacidad y autoridad estatales para impulsar políticas industriales.

Una lectura neoweberiana desde la perspectiva foucaultiana redefine la noción de “Estado fuerte”; éste es una administración eficaz del comportamiento de los sujetos de la

autoridad estatal sin que estos necesariamente lo sepan. En un nivel de alta abstracción, el gobierno más eficaz es el que gobierna menos (Foucault 2010). La autoridad del Estado es una forma de gobierno: un gobierno exitoso, presupone un alto nivel de autoridad. Como Bruce Cummings aduce, “un Estado fuerte es aquel en el que sus ciudadanos están habituados a sus formas” (1999, 81). En síntesis, el grado de autoridad de un Estado moderno radica en que la división entre ordenar y obedecer sea mínima.

Al penetrar la sociedad, al gobernarla, un Estado cuenta con autoridad mínima para generar procesos de habituación a su presencia, es decir, generar un régimen que constituya un campo apropiado para su intervención; del mismo modo debe ser capaz de cambiar la sociedad que gobierna mediante el despliegue de técnicas concretas de intervención tales como la creación de mapas, cuerpos estadísticos, información especializada sobre la población; la ejecución relativamente efectiva de políticas gubernamentales a nivel macro y micro mediante planes, proyectos y procesos burocráticos eficaces, además, por supuesto, del implante de su presencia física en el territorio ver (Scott 1998) (Walters 2012).

En este sentido, pueden existir varias formas de Estado: por un lado, los Estados fuertes en los que la autoridad y capacidad del Estado son elevadas (e.g. Japón, Corea del Sur; Canadá); Estados híbridos, como Ecuador, en los que la autoridad y capacidad del Estado cuentan con diferentes grados de fortaleza (ver Nicholls 2015) – sin publicar –, para un desglose detallado de esta tipología); y finalmente, Estados débiles, en los que los niveles de autoridad y capacidad son relativamente bajos (ejemplos Afganistán, Somalia, Congo).¹ La lectura neoweberiana de Foucault ayuda a entender esta variabilidad empírica.

Desde una perspectiva evolutiva, la capacidad estatal surge por la construcción de un aparataje organizativo, burocrático, relativamente organizado en su arquitectura institucional. El Estado es un “stock de recursos” (Mazzuca 2012). El gobierno para dirigir ese acumulado hacia objetivos más o menos concretos debe necesariamente incrementar la coordinación entre las agencias estatales. El Estado está en permanente construcción por las acciones gubernamentales; sin embargo, cuando los gobiernos optan por usar los recursos

¹ Esta tipología interpretativa no está pensada desde el punto de vista cuantitativo, sino cualitativo. En otro trabajo se explica en detalle la dimensión metodológica que subyace a esta proposición teórica (ver Nicholls, 2015 - sin publicar).

estatales para iniciar y dirigir un proceso de desarrollo basado en la industrialización, las exigencias por lograr una alta coordinación entre agencias estatales, y de estas con los actores económicos (industrialistas, trabajadores, entre otros) dan un salto cualitativo.

La teoría del Estado para el Desarrollo (*developmental state*) identifica los retos de ese último tipo de construcción estatal. Los gobiernos deben crear una burocracia meritocrática y profesionalizada y una coordinación inter agencias que le permitan al Estado proveer al sector industrial de capital fresco y de un marco institucional sólido. El riesgo para la autonomía estatal que supone una clase capitalista industrial extraordinariamente fuerte es prevenido por el despliegue de políticas que favorecen la inclusión social, política y económica de dos grupos sociales claves: los trabajadores urbanos, y las familias que viven de la pequeña y mediana agricultura (North 2003, Lefebvre 2003, Acemoglu y Robinson 2012). El ejemplo más cercano al tipo ideal de Estado para el Desarrollo –de hecho el que generó el concepto- es Japón (Johnson 1982).

El estudio del caso ecuatoriano permite explorar la variación entre los casos más cercanos al tipo ideal “Estado para el Desarrollo” (fuertes, autónomos y con arraigo social) y estados intermedios/híbridos (i.e. que poseen algunas de esas características, pero no todas ellas). En efecto, el Estado ecuatoriano puede caracterizarse como de alto nivel de autoridad, pero con bajos niveles de capacidad, autonomía y arraigo social. El análisis de las prácticas de construcción de Estado de los gobiernos desde el Ejecutivo nos permite argumentar que esas prácticas establecen un intercambio negativo (*trade-off*) entre autoridad y capacidad estatal.

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 2014; 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 consecuencias: 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 (Chibber 2003).

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 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 exagera 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, 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. Este conjunto de resultados indeseables desde el punto de vista de la diversificación de las capacidades productivas de la economía es el que encontramos en Ecuador. Los procesos de cambio institucional necesarios para construir un Estado de Desarrollo no ocurrieron; 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 Producción (Registro Oficial 2010) y la Agenda para la Transformación Productiva. El primero, dotaba al 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.

¿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;

²Esta 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)

adicionalmente, como lo señalé, a través de sus programas mantenía fluidas relaciones con el sector privado. 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 (Presidencia 2011).

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 inter-estatal 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. En este sentido, por lo tanto, se 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 1997) 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.

En Ecuador la reorganización estatal no estuvo acompañada por la creación de una burocracia “weberiana”; incluso en las agencias arriba mencionadas es notable la variación en el desarrollo de un servicio civil “weberiano” (Andrade 2015). 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 claves 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.

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 trabados 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 5 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 3 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. 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 decisonal 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.

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 la coordinación de las inversiones de los empresarios, y la conquista de mercados internacionales (Johnson 1982; Evans, 1995). Particularmente importante es la formación de redes formales e informales al interior del Estado que lo ligen 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, 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, 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 (junto al estado) 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 humano 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”³ 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, 77). En este sentido la legítima autoridad del Estado depende de sus vínculos con el 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. 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. 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) (Escobar 1995).

³Es 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.

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 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. 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 sociedad: una “excepcionalista”; es decir, un sentido 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 (Ibid. 318). Sin 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 periodos 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 tándem 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, quisiéramos 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, S/F; 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 Republica el más visible de sus representantes.

La fórmula clásica 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 disciplina miento social, pero sin lograr establecer un conjunto de “súbditos” en ese reino.

Desde luego, el “excepcionalismo” del Estado se manifiesta en otras áreas más allá de la relación Estado-economía en sentido estrecho. Es especialmente importante resaltar la estrategia educativa del Estado en lo que a innovación tecnológica e industrial se refiere. Este vínculo es particularmente importante porque la relación entre el sector universitario y el Estado es usualmente, al menos en lo que a teoría sobre Estados para el Desarrollo se refiere, 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 (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. YACHAY no es solamente una universidad, es el intento más avanzado por crear un sistema de educación superior paralelo al que existe en el país (Villavicencio 2013). En 2013, antes de que entre en funcionamiento, el Secretario de Educación Superior, René Ramírez, describía Yachay en los siguientes términos: “En América de 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, 59-64).

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.

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 neweberianas, 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 relacionamiento 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 (autónomo) 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.

Referencias

Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2012. *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Random House.

Andrade, Pablo. 2009. *La reinención 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, Roland. 1957. *Mythologies*. Paris: Editions du Seuil.

Blau, Peter m. 1963. Some critical remarks on weberr's theory of authority. *The American Polical Science Review*, 57(2): 395 – 316.

Bourdieu, Pierre. 2014. *On the State*. Lectures at the Collège de France, 1989 – 1992. Cambridge: Polity Press

Chang, Ha-Joon. 2003. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. Londres: Zed Books.

Chibber, Vivek. 2003. *Locked in Place. State-building and late industrialization in India*. Oxford: Princeton University Press.

Conaghan, Catherine M. 2015. *Surveil and Sanction: The Return of the State and Societal Regulation in Ecuador*. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 28: 7-27.

Conaghan Catehrrine .M. y Carlos de la Torre. 2008. "Correa's Plebiscitary Presidency." *Journal of Democracy*, 19 (2): 46-60.

Consultado el 3 de mayo de 2011.

<http://www.presidencia.gob.ec/gabinete/directorio?catid=3>.

Cummings, Bruce. 1999. "Webs with No Spiders, Spiders with no Webs: The Genealogy of the Developmental State", en, Meredith Woo-Cummings (Ed.) *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.

De la Torre, Carlos. 2013. El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia? *Latin American Research Review* 48(1), 24-43

Escobar, Arturo. 1995. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter y Rauch, James. 2007. “La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales ‘weberianas’ en el crecimiento económico” en Evans, Peter, *Instituciones y Desarrollo en la Era de la Globalización Neoliberal*. Bogotá: ILSA.

Ferguson, James. 1994. *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Foucault, Michel. 2010. *The Government of Self and Others: Lectures at the Collège de France 1982-1983*. Editado por Frédéric Gros. London: Palgrave Macmillan.

Grindle, Merilee. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. London: Cambridge University Press.

Jessop, Bob. 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, Chalmers. 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 Meredith Woo-Cummings (Ed.) *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.

Herring, Ronald J. 1999. “Embedded Particularism: India’s Failed Developmental State”, en, Meredith Woo-Cummings (Ed.) *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.

Krupa Christopher and David Nugent (Eds.). 2015. *State Theory and Andean Politics: New Approaches to the Study of Rule*. Philadelphia: Philadelphia University Press.

Kurtz, Marcus. 2013. *Latin American state building in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press.

Lalander, P. y Pablo Ospina. 2012. “Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador,” *Cuestiones Políticas*, 28(48): 13-50

Lefebvre, Louis. 2003. “Agriculture and Rural Development” en Liisa L. North y John D. Cameron, eds., *Rural Progress, Rural Decay: neoliberal adjustment policies and local initiatives*. Bloomfield: Kumarian Press: 69-84.

Leftwich, Adrian. 2000. *States of Development. On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge, UK: Polity.

Lemke, Tomas. 2007. “An Indigestible Meal? Foucault, Governmentality and State Theory,” *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 8(2): 43-64.

Mahoney, James y Kathleen Thelen. 2010. “A Theory of Gradual Institutional Change” en Mahoney, James y Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.

Mann, Michael. 1997. *Las Fuentes del poder social: El desarrollo de las clases y los estados nacionales (1760-1914)*. Madrid: Alianza.

Mazucca, Sebastián. “Legitimidad, autonomía y capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado” en *Revista de Ciencia Política* 32, no. 3: 545-560.

Migdal, Joel. 2001. *State in Society: Studying how States and Society Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.

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, Barrington Jr. 1966. *Social Origins of Democracy and Dictatorship: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Toronto: Saunders.

Nicholls, Esteban. 2014. (unpublished) *Rearticulating the State through Governmental Regimes: State Power and Popular and Indigenous Participation in Ecuador 2008-2012*. Doctoral Dissertation; Carleton University, Ottawa.

North, Liisa. 2003. "Externally Induced Rural Diversification" en Liisa L. North y John D. Cameron, eds., *Rural Progress, Rural Decay: neoliberal adjustment policies and local initiatives*. Bloomfield: Kumarian Press: 187-206.

Ortiz, Crespo, Gonzalo. 2013. YACHAY: EL velo se destapa. *Revista Gestión*, 227: 58-64

Ospina, Pablo. 2013. La revolución ciudadana en Ecuador: Conflicto social, régimen disciplinario y proyecto del estado. In Alberto Acosta (Ed.) *El correísmo al desnudo* (pp. 26-32). Quito: Montecristi Vive.

Ospina, Pablo. 2012. "Ejes de la política ecuatoriana: medidas disciplinarias, conflicto social y cálculo electoral." Quito: Comité Ecumenico de Proyectos.

Poluanzas, Nicos. 1978. *State, Power and Socialism*. London: New Left Books.

Registro Oficial. 2010. No. 351, 29 de diciembre.

Schneider, Ben Ross. 2013. *Hierarchical Capitalism in Latin America. Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. New York: Cambridge University Press.

Scott, James .C. 1998. *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.

Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stepan, Alfred. 1985. "State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America", en Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol (Eds), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press

Thorp, Rosemary. 1998. *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Tsuru, Shigeto. 1993. *Japan's Capitalism: creative defeat and beyond*. Cambridge, Aus.: Cambridge University Press.

Vartiainen, Juhana. 1999. "The Economics of Successful State Intervention in Industrial Transformation", en Woo-Cumings, Meredith. (Ed.). 1999. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press

Villavicencio, A. 2013. ¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución Ciudadana?

Woo-Cumings, Meredith. (Ed.). 1999. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.

Walters, William and Jhan H. Haahr. 2005. "Governmentality and Political Studies." *European political Science*, 4: 288-300.

Walters, William. 2012. *Governmentality: Critical Encounters*. London: Routledge.