

Persiguiendo a los tigres: ¿Pueden los Estados frágiles imitar el milagro asiático?



Seminario en Madrid, 6-7 Octubre 2008

Ivan Briscoe

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Informes de Conferencia

La serie Informes de Conferencia de FRIDE ofrece información concisa sobre los principales debates y conclusiones de los grandes eventos que abordan cuestiones y tendencias de interés central para Europa y el mundo.

Persiguiendo a los tigres: ¿Pueden los Estados frágiles imitar el milagro asiático?

Ivan Briscoe

Seminario en Madrid, 6-7 Octubre 2008

Ivan Briscoe, Investigador senior, *Programa de Paz, Seguridad y Derechos Humanos, FRIDE.*

09

Conference Report / Informe de Conferencia

2009

Conference Report / Informe de Conferencia

El autor quisiera agradecer al investigador asociado de FRIDE David Sogge y a Tak-Wing Ngo, director del Centre for Regulation and Governance en la Universidad de Leiden por su valiosa ayuda en la revisión de este documento.

Este informe se publica con el apoyo de la Fundación Ford.

Foto cubierta: Jaako/Flickr

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2009.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Resumen

A pesar de altos índices de pobreza, y un poco auspicioso nacimiento luego de guerras y secesiones, los tigres asiáticos desafiaron todas las expectativas en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial. A través de una meticulosa planificación estatal y un esfuerzo nacional coordinado, los Estados desarrollistas de la región, seguidos de un selecto grupo de países del resto del globo, pudieron lograr un rápido crecimiento sostenido, que les permitió en algunos casos alcanzar —e incluso superar— los niveles de ingreso de las economías occidentales. Su ejemplo todavía resuena en países tan diversos como China, Vietnam y Etiopía, que reivindican haberse servido del paradigma del desarrollo.

Sin embargo, durante años, la comunidad internacional desestimó estos milagros económicos, atribuyéndolos a un conjunto de valores culturales e institucionales asiáticos que no podían replicarse en otras partes del mundo. En otros países en desarrollo de África, América Latina y Asia, idénticas planificaciones de políticas de Estado condujeron a la ruina. Hasta hace poco, la ausencia de democracia en los tigres desarrollistas, sumado a su confianza en la eficiencia de los servicios civiles y sociedades altamente cohesionadas, sugerían que estos éxitos eran excepciones más que modelos.

Pero en un mundo de dos niveles, marcado por una brecha creciente entre los países más ricos y los más pobres, la atracción del Estado desarrollista está aumentando. Para los Estados frágiles del mundo, en los cuales la *performance* económica y la capacidad institucional son débiles, y donde las actividades ilícitas y los espacios sin gobierno se están expandien-

do rápidamente, es urgente la necesidad de nuevos enfoques.

Este informe, basado en el debate que tuvo lugar en Madrid en octubre 2008 durante un seminario de expertos internacionales, explora qué políticas y recomendaciones para la acción nacional y global pueden rescatarse de un grupo de naciones con un rápido nivel de desarrollo. Muestra una serie de lecciones clave que fueron olvidadas durante el largo periodo de la ortodoxia del libre mercado y la integración económica global en boga desde la década de 1980.

Primero que nada, los donantes y los responsables de la formulación de políticas de los países deben ajustar cuentas con la necesidad de crear y proteger nichos de actividad productiva de conocimiento intensivo. Unirse simplemente al club de naciones con grandes sectores industriales ya no es suficiente, como tampoco lo es el descansar en segmentos de bajo valor en la cadena de producción. A nivel institucional, son esenciales las mejoras en la capacidad del Estado, aun cuando sean difíciles de alcanzar. Finalmente, se debe construir un nivel de trabajo cohesionado a través de políticas y arreglos de poder que enfatizen la equidad y la inclusión, sin el cual las luchas por el poder y los recursos probablemente echarán por tierra el esfuerzo para el desarrollo. La democracia es el mejor sistema para construir Estados legítimos e inclusivos, pero en algunos contextos de fragilidad, las coaliciones transversales dominantes pueden estar mejor equipadas para dar lugar a la estabilidad y el crecimiento.

Mientras que estos países deben procurar enfocarse en valores productivos y promover la inclusión social, la comunidad internacional debería responder permitiéndoles libertad de acción para unirse a la economía global a su propio ritmo.

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción | 1 |
| Un mundo de dos niveles | 3 |
| Desarrollo y Estados | 6 |
| Fragilidad, resistencia y desarrollo | 7 |
| El rol de la globalización | 9 |
| Buscando las condiciones políticas correctas | 11 |
| Buenas y malas coaliciones | 13 |
| Gobernanza, democracia y contextos políticos | 13 |
| La construcción de capacidades productivas | 15 |
| Escapando a la trampa maltusiana | 16 |
| La necesidad de la calidad | 17 |
| Ayuda y comunidad internacional | 19 |
| Conclusiones | 20 |
| Participantes en el seminario de Madrid, 6-7 Octubre, 2008 | 22 |
| Bibliografía | 22 |

Introducción

Hasta hace poco tiempo, el estudio académico de los Estados en desarrollo se produjo en el marco de estrechos confines. Aunque el campo de la investigación ha echado luz en cuanto a las condiciones y la organización del crecimiento económico, la modernización social y la estabilidad política en numerosos países pobres durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial —especialmente en los denominados “cuatro tigres” del Sudeste asiático,¹ y su contribución a los debates sobre cómo tratar las variadas y complejas cuestiones que afectan al mundo en desarrollo contemporáneo han sido débiles.

Sin embargo, en principio, el Estado desarrollista debería tener mucho para contribuir a la búsqueda de nuevos enfoques hacia la pobreza crónica y el desgobierno. Tal como describe el economista Ha Joon Chang en su libro *Bad Samaritans*, las condiciones de Corea del Sur en los años 1950 —con un ingreso per cápita que era la mitad del de Ghana— merece una comparación con algunos de los casos más serios de empobrecimiento en el África subsahariana.² Es aun más extraordinario contemplar el hecho de que los supuestos impedimentos culturales para el progreso en África o América Latina eran usuales a lo largo del Sudeste asiático: la expresión “hora coreana” se refería antiguamente a la tradición local de llegar tarde.³ Con todo, la trayectoria de este país desde una economía rural de subsistencia hasta ser miembro del mundo industrializado ha sido extraordinaria, aún a pesar de un número de casos de corrupción y la caída debido a la crisis financiera de 1997.

Tres razones suelen subyacer en esta aparente segregación del estudio de los Estados desarrollistas de la exploración de los dilemas que enfrentan los países en desarrollo. Una de las causas principales es, sin duda, la relación ambigua de los Estados asiáticos “modéli-

cos” con las prácticas democráticas. De los 13 Estados que enumera el Banco Mundial en su reciente Comisión para el Crecimiento como ejemplares por su rápido crecimiento económico en el periodo post-1945, de cuales nueve son asiáticos, sólo dos podrían ser considerados democracias multipartidistas, mientras que sólo uno — Malta — da cuenta de traspasos de poder regulares entre fuerzas políticas rivales.⁴ Las dificultades para combinar un crecimiento rápido con la democracia han sido analizadas por varios autores, quienes han asociado la ruta del desarrollo liderado por el Estado con el proceso de aislamiento de los funcionarios estatales y líderes empresariales de la presión democrática. Estos Estados “tienden a ser autoritarios, y a menudo calan profundamente en la sociedad creando grupos de interés bien estructurados y minimizando así a la oposición política. Visto desde un punto de vista liberal, tales Estados capitalistas cohesivos parecen Estados fascistas de los viejos tiempos”.⁵ De hecho, el tipo de aislamiento de la demanda pública no conlleva necesariamente la dictadura — aunque Brasil, Corea del Sur, Taiwán y Tailandia estuvieron gobernados por regímenes altamente autoritarios durante los periodos formativos del crecimiento rápido — pero pueden alentar un tipo de democracia “controlada”, caracterizada por el gobierno de un partido único o cambiando las coaliciones que mantienen estrictas políticas de continuidad.⁶

La segunda razón es más circunstancial, y deriva del incómodo contraste entre el análisis académico de los exitosos casos de intervención estatal, que empezó en los ochenta, y la dominación global simultánea de una ideología en la que prima la acción estatal limitada. Esta difícil relación entre la evidencia acumulada del

⁴ Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo (2008), *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington DC: World Bank, p. 20. Los países sobre la lista son Botswana, Brasil, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Malta, Omán, Singapur, Taiwán y Tailandia.

⁵ Kohli, Atul (2004). *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 22.

⁶ Leftwich, Adrian, (2008). “Developmental states, effective states and poverty reduction: The primacy of politics”, Geneva: UNRISD, p. 13. Ver también Fritz, Verena y Rocha Menocal, Alina (2007). “Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda”. *Development Policy Review* 25 (5), p. 537.

¹ Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Taiwán.

² Chang, Ha-Joon (2007). *Bad Samaritans*, London: Bloomsbury, p. 3.

³ Chang, Ha-Joon (2007), op. cit., p. 196.

crecimiento liderado por el Estado y el impulso de posguerra hacia la reanudación del supuestamente ineficiente y sector público de tipo rentista fue tipificado en el informe del Banco Mundial de 1993 sobre el Este asiático, que argumentó que el éxito de los tigres asiáticos era el resultado de unas capacidades estatales únicas que no existían en otra parte.⁷ A pesar de esta concesión limitada a la intervención pública, el Fondo Monetario Internacional administró cirugía radical a un número de estos Estados desarrollistas durante la crisis financiera asiática que tuvo lugar cuatro años después bajo el cargo de que habían estado aquejados por un "capitalismo clientelar".⁸ Los Estados rentistas, ineficientes y corruptos eran vistos por las instituciones financieras internacionales como la causa primigenia de la parálisis económica. El Estado desarrollista, en suma, no era un modelo sino una idiosincrasia.

Tercero, y en relación al punto anterior, hay que hacer una distinción importante en el estudio del desarrollo liderado por el Estado. El paquete económico que implementan la mayoría de los Estados desarrollistas es de industrialización rápida a través de la protección comercial y apoyo público especialmente con énfasis en las exportaciones y una gradual apertura de la economía en lo que concierne a una mayor productividad y niveles de especialización. Su misión de alcanzar el nivel de los países más ricos respecto de la producción de manufacturas ha sido consagrada por algunos autores de la teoría económica fundacional – entre ellos Friedrich List, Joseph Schumpeter and Gunnar Myrdal⁹ –, y fue previamente adoptada como el moti-

vo para la industrialización por parte de varios países europeos en el siglo XIX.

No obstante, el contexto político e institucional que rodea estas políticas es crucial a la hora de determinar su éxito. En muchos, si no en todos los países, el mismo paquete político desarrollista aplicado en el Sudeste asiático fracasó a la hora de producir crecimiento, o bien generó corrupción crónica y desastre económico. Fracasos sistémicos en los que una vez fueron estrellas desarrollistas se pueden encontrar en todas las regiones, con el resultado de cleptocracia en Nigeria, crisis de la deuda en Brasil y México, confusión social en Indonesia, falta de comida en Tanzania, y captura de grupos de interés en Pakistán y Filipinas. El escepticismo sobre si existe realmente algún "modelo" exportable está difundido y justificado. Para Francis Fukuyama, la empresa completa de construcción del Estado se ve dañada desde el principio debido a los diferentes puntos institucionales iniciales, y los obstáculos que estos representan para algunos países. "Resistir a una cierta estructura de poder político es a menudo una cuestión de vida o muerte para los líderes de países pobres".¹⁰ En suma, o tienes las condiciones correctas, o no las tienes.

Los Estados débiles, frágiles o fallidos podrían caer naturalmente en esta última categoría como candidatos inapropiados para el desarrollo liderado por el Estado. Si la viabilidad de los Estados desarrollistas depende de una particular herencia institucional, entonces podría parecer que estos países – estimados entre 20 y 60,¹¹ aun cuando ciertas características de

⁷ World Bank (1993). *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. Washington DC: World Bank. Un autor describe de forma divertida este informe como "tan cauteloso y a mitad de camino que parece haber sido escrito en la mejor tradición del economista proverbial de dos manos de Harry Truman (siempre diciendo "por un lado y por el otro"). Woo-Cumings, Meredith (ed) (1999). *The Developmental State*, p. xi.

⁸ El cargo tenía sentido como demostrará este trabajo, sobre todo en los casos de Tailandia e Indonesia. Se puede argumentar, sin embargo, que la crisis financiera asiática fue la resultante de la liberalización de los mercados de capital y el empoderamiento de las corporaciones privadas que representaron la *relajación* del modelo de Estado desarrollista. Putzel, James (2001), "Developmental States and Crony Capitalists", en Masina, P. (ed). *Rethinking Development in East Asia*, London: Routledge.

⁹ Ver, sobre todo, Reinert, Erik S. (2007). *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*, London: Constable, capítulo

lo 2, incluyendo los dos árboles genealógicos de las escuelas económicas rivales pp 32-33.

¹⁰ Fukuyama, Francis (2004). *State-Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London: Profile Books, p. 49.

¹¹ Existen 26 "países de bajos ingresos bajo stress" de acuerdo con la lista del Banco Mundial de (ver http://www.worldbank.org/iegl/licus/licus06_map.html). Alternativamente, el Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido (*Department for International Development, DFID*) enumeró 46 Estados frágiles en su informe de 2005, *Why we need to work more effectively in fragile states*, London: UK government. En ambos casos, muchos de los países nombrados son de África Subsahariana. La lista de Estados frágiles de *The Foreign Policy/Fund for Peace* de 2008, mientras tanto, privilegia el conflicto y la pobre gobernanza como la base del ranking de países: 11 de los primeros 20 son africanos, aunque Irak, Pakistán y Afganistán ocupan un lugar destacado (ver http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?page=1&story_id=4350, visto el 1 de junio de 2009).

“fragilidad” se pueden encontrar en casi todos los países en el mundo en desarrollo – están destinados, en el contexto de la libertad económica global actual, a la firme tarea de avanzar a través de la búsqueda de mayor inversión privada y la mejora del clima empresarial. Así, al mismo tiempo, un estudio de estos Estados sugiere que las condiciones económicas que prevalecen en ellos están íntimamente relacionadas a su cultura política, y que la pobreza y la informalidad económica se engendran y se reproducen a través de la pobre gobernanza, un Estado de derecho poroso y debilidad institucional. En palabras de un estudio reciente, “miles de millones están atrapados en la pobreza y la informalidad sin acceso a las herramientas legales que les darían los derechos formales necesarios para comprar o vender la propiedad, dividir el trabajo entre ellos o ganar acceso a mercados ampliados.”¹²

Mientras que esta combinación de disfunción política y económica es desalentadora, puede proporcionar la justificación para la aplicación de algún tipo de *shock* desarrollista a nivel económico y político. Aún más, la consideración de algunas de las condiciones iniciales que dieron lugar a los Estados desarrollistas tempranos sugieren que el nacimiento traumático de los Estados y naciones no es siempre dañino para las perspectivas económicas futuras. Un estudio reciente argumenta incluso que el escenario de post conflicto es adecuado para una transformación nacional de la gobernanza.¹³ En otras palabras, ¿podría no ser el momento para resucitar alguno si no todos los elementos del Estado desarrollista que figuran en el libro de recetas de la comunidad internacional? ¿O se trata de que las condiciones para el éxito de las políticas desarrollistas estén invariablemente envenenadas por la fragilidad institucional y el malestar que caracteriza a los Estados frágiles?

Teniendo en mente estas consideraciones, la *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo*

Exterior (FRIDE) reunió a una docena de expertos en economía y Estado de Asia, África y América Latina durante dos días con vistas a revisar la relevancia de la experiencia desarrollista en ambientes de fragilidad estatal, tanto si se trata de naciones de bajos ingresos como las de África subsahariana, o países de ingresos bajos a medios en los que la escalera mecánica económica hacia el mundo desarrollado parece haberse detenido abruptamente. Las conclusiones de estos expertos, junto con referencias al debate más amplio sobre Estados frágiles y desarrollistas, están reseñadas a continuación.

Un mundo de dos niveles

La preocupación central que motiva una renovación del pensamiento sobre el Estado desarrollista es la divergencia económica cada vez más amplia de la población del mundo. Estadísticas recientes del Banco Mundial han subrayado recientemente las diferencias en el progreso económico. Mientras que los crecimientos económicos de la India y China han reducido el número de pobres de manera sustancial, la mayor parte de los 1.400 millones de personas que viven por debajo del umbral de la extrema pobreza (1,25 dólares al día) se encuentran ahora en el África subsahariana y el Sur de Asia.¹⁴ Simultáneamente, estadísticas recientes indican que la inequidad global está creciendo a nivel de sus dos ejes principales: entre países, y entre individuos independientemente de las naciones en las que vivan. Como consecuencia, “la inequidad global es significativamente mayor que la desigualdad que se encuentra en cualquier país individual del mundo.”¹⁵

¹⁴ “World Bank Updates Poverty Estimates for the Developed World.” Ver <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXT-DEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:21882162~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:469382,00.html> (visto el 1ero de Junio del 2009)

¹⁵ Milanovic, Branko (2007), “Una inequidad global aún mayor de la que se pensó con anterioridad”, documento borrador, Washington DC: Banco Mundial, pp 9-10. La brecha entre los países más pobres y más ricos del mundo se estima que aumentó de 4:1 a 50:1 desde 1800. Reinert, Erik et al (2008), “The Economics of Failed, Failing and Fragile States”, borrador, p. 6

¹² Ghani, Ashraf and Lockhart, Clare (2008). *Fixing Fragile States*, Oxford: Oxford University Press, p. 21.

¹³ Collier, Paul (2007). *The Bottom Billion*, Oxford: Oxford University Press, chapter 5.

En palabras de uno de los ponentes del seminario, el mundo está ahora separado en segmentos Maltusianos y Schumpeterianos: en el primero, la gente luchaba en un juego de suma cero por recursos escasos, mientras que en el último el capitalismo conduce un proceso creativo de enriquecimiento colectivo, con bajadas ocasionales. Este amplio retrato, sin embargo, no debería ensombrecer la fina diversidad global de sistemas estatales. Los Estados democráticos de los países industrializados (los miembros de la OECD) y los países de reciente industrialización –en los que la prosperidad creciente no está siempre acompañada por la consolidación de órdenes políticos estables y abiertos– dominan el sistema económico global, tal como se observa en la composición del G-20. Por debajo de ellos, una gran cantidad de países de ingresos medios y medios bajos, ubicados en América Latina, el norte de África y Europa del Este, se las empeñan para encontrar el camino para elevar sus tasas de crecimiento en contextos políticos internos problemáticos.

Mientras tanto, los Estados frágiles están compuestos por tres tipos de economías: los países menos desarrollados, la mayoría de los cuales están en África subsahariana y padecen de escasez extrema en cuanto a capacidades estatales y potencial empresarial;¹⁶ antiguos países de ingresos medio-bajos que han experimentado una contracción económica brutal, así como una corrosión institucional (por ejemplo, los Estados de Asia Central, Myanmar e Indonesia); y los países afectados por graves conflictos internos que, sin ser ni el resultado ni la causa del declive económico, están íntimamente conectados con el estancamiento económico, la mala gestión o la desigualdad (por ejemplo, Colombia, Pakistán y México¹⁷). Las radicales diferencias en las condiciones de vida y las oportunidades económicas entre estos países y el mundo industrializado, a su vez, subrayan una serie de amenazas a la seguridad internacional –inmigración ilegal, criminalidad, extremismo ideológico– a la vez que socavan la limi-

tada legitimidad que pudieran haber alcanzado los Estados de las regiones más pobres y violentas.

La gestión global de tal inequidad ha sido conducida hasta ahora de una manera bastante informal por parte de una variedad de actores y agencias. “Economía paliativa” fue el término utilizado durante el seminario para describir un enfoque basado en la ayuda a los países de ingresos bajos que pretende aliviar los peores efectos de la pobreza sin atender a la infraestructura y la inversión necesaria para establecer sólidas bases productivas. Sus efectos se han notado en el actual enfoque de los donantes sobre los objetivos de bienestar más amplios o en la gestión de proyectos a través de organizaciones no gubernamentales, en lugar de crear instituciones que podrían impulsar la capacidad técnica nativa en los Estados frágiles.¹⁸

El alivio de la pobreza y la financiación de proyectos, no obstante, pueden hacer poco para achicar la brecha con el mundo industrializado. Para alcanzar la convergencia, un país pobre debe embarcarse en un proceso de rápida transformación económica, que incluye varias fases: la introducción de procesos industriales básicos, urbanización, la extensión de la educación, el aumento de la productividad, el cambio a mayores niveles de valor añadido en la cadena de producción (a menudo combinado con una creciente apertura al comercio internacional), y la convergencia eventual con los niveles de ingreso de los países prósperos. Las teorías de desarrollo tardío concebidas por Alexander Gerschenkron argumentan que estas fases de puesta al nivel pueden convertirse en cada vez mayores a medida que la tecnología avanzada esté más fácilmente disponible a los países de bajos ingresos.

Se ha dicho que el camino económico al desarrollo rápido consiste principalmente en el establecimiento de industrias con crecientes beneficios de escala, referido ello a la obtención de menores costes para las actividades económicas a medida que la producción aumenta. Sin embargo, existen grandes diferencias en la teoría sobre cómo esto debe alcanzarse. La Comisión

¹⁶ La lista de 50 LDCS se puede encontrar en <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/list.htm> (consultada el 1 de junio de 2009). La composición es muy similar a la lista de Estados frágiles del DFID y la del Banco Mundial.

¹⁷ México es también miembro de la OCDE, subrayando la tendencia hacia los bolsones de fragilidad en países de ingresos medios y medio-bajos altamente desiguales.

¹⁸ Ghani, Ashraf y Lockhart, Clare (2008), op. cit., p. 98.

para el Crecimiento del Banco Mundial refleja en gran parte la ortodoxia insistiendo en las operaciones de libre mercado y sobre la dinámica de la empresa privada como el medio para estimular el crecimiento: “el cambio estructural bajo presión competitiva es lo que propulsa el crecimiento de la productividad”.¹⁹ Al contrario, el cuerpo sustancial de la teoría promueve la protección comercial y enfoca la intervención estatal para alterar el perfil comercial de un país – el cual se considera desfavorable si es únicamente un exportador de materias primas –, fortalecer los mercados internos y promover la capacitación tecnológica. Si ello no se lleva a cabo, advierten estas teorías, entonces el país está condenado a permanecer atrapado en los confines de sus ventajas comparativas iniciales.

La industrialización y convergencia de ingresos de los Estados occidentales europeos y América del Norte de hecho se inscribe en políticas de protección nacionalista y el mercantilismo, particularmente en la Inglaterra del siglo XVI (cuando Enrique VII “robaba” los productos de lana flamencos a través de la política comercial), la Alemania del siglo XVII, la Escandinavia del siglo XIX, y Estado Unidos desde 1776 y en la década de 1820, cuando los aranceles del acero rozaban el 100 por ciento.²⁰ Sin embargo, la adopción de políticas proteccionistas similares a lo largo del mundo en desarrollo en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, a modo de sustitución de importaciones, dieron origen en muchos casos a industrias ineficientes y protegidas que operaban con el apoyo de agencias estatales complacientes – el tipo de Estados que, en América Latina, estaban “incrustados en, permeados por, o se debían a ‘los intereses’”.²¹ En términos macroeconómicos, la inflación, déficit de balanza de pagos, crisis y fluctuación de tasas de cambio fueron los resultados comunes.²²

¹⁹ Growth Commission (2008), op. cit., p. 44.

²⁰ Reinert, Erik (2007), op. cit., capítulo 3.

²¹ Woo-Cumings, Meredith (1999), op. cit., p. 23.

²² La conexión entre comportamientos rentistas y crisis macroeconómica fue la semilla del ataque del libre Mercado sobre la sustitución de importaciones y otras políticas desarrollo lideradas por el Estado. Sin embargo, numerosos críticos han cuestionado esta conexión sugiriendo que las “rentas” juegan sólo un papel menor en las turbulencias macroeconómicas. Ver Mkandawire, Thandika (2001). “Thinking About Developmental States in Africa”. *Cambridge Journal of Economics* 25:3, p. 300.

Pero a medida que la ortodoxia vigente en las finanzas internacionales del desarrollo se alejó de la intervención estatal, la investigación de las características estructurales del hipercrecimiento descubrió en los casos de los “cuatro tigres” una rica vena de prácticas innovadoras y altamente heterodoxas. Empezando por el trabajo sobre Japón de Chalmers Johnson, y continuando con los estudios de Alice Amsden, Robert Wade, Peter Evans y Atul Kohli, entre otros,²³ una escuela de politólogos trazaron el camino por el cual estos Estados concentraron poderes, movilizaron sociedades, y forjaron economías altamente competitivas en lo que eran esencialmente aguas estancadas rurales. El enfoque desarrollista podría ser concebido en dos formas. Primero, como una extraordinaria concentración asimétrica de energías nacionales hacia el crecimiento, en la cual burocracias competentes y aisladas dirigían empresas y fuerzas de trabajo hacia el beneficio y una porción de mercado aún mayor. Y, segundo, como un conjunto de políticas intervencionistas que incluyeron patentes públicas, subsidios, protección de industrias nuevas, inversión en infraestructura y un arsenal de esquemas dirigidos a ponerse a la superación de la brecha tecnológica.²⁴

Sin haberse convertido en enteramente aceptable para una comunidad internacional dedicada a derribar barreras arancelarias, el modelo ha sido “vendido”, aunque no necesariamente de buena fe, por un amplio círculo de élites políticas. Se han empleado variaciones del modelo básico en Vietnam y China desde los años 1990, son defendidas con entusiasmo en Etiopía y Rwanda, y son actualmente una fuente de contención entre el gobierno y sus oponentes en Argentina.²⁵ Los

²³ Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy*, Stanford: Stanford University Press; Amsden, Alice (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation*, Oxford: Oxford University Press; Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press; Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press; Kohli, Atul (2004), op. cit.

²⁴ Khan, Mushtaq H. (2006), “Governance, Economic Growth and Development since the 1960s”, p. 20.

²⁵ Meles Zenawi, primer ministro de Etiopía, ha enfatizado repetidas veces el rol “transformador” del Estado, mientras que la Rwanda del post-genocidio del presidente Paul Kagame fue mencionada en el seminario como un próximo Estado desarrollista. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner, por su parte, ha usado el argumento desarrollis-

donantes occidentales, por su parte, son cautelosos respecto de cualquier desliz autoritario o proteccionista por parte de estos regímenes, pero se han convencido de que “los Estados capacitados son centrales para el desarrollo y para poder hacer uso de la ayuda con eficacia”.²⁶ Así, una parte sustancial del seminario fue dedicada a entender las condiciones en las cuales funcionan estas políticas e instituciones, y a evaluar si esas condiciones existen o pueden ser promovidas. No obstante, es importante subrayar varias distinciones conceptuales y terminológicas que son importantes a la hora de marcar sutiles diferencias en la estrategia de desarrollo y la estatalidad, a la vez que se imprime cierta cautela sobre las limitaciones de *todas* las políticas de desarrollo en una era de interdependencia económica global.

Desarrollo y Estados

El desarrollo liderado por el Estado y el Estado desarrollista deberían ser distintos aunque reconocemos que el uso de estos términos tiende a solaparse en la práctica. El desarrollo es el objetivo casi universalmente adoptado para el crecimiento económico extendido. Aún cuando su significado es controvertido, desde el enfoque centrado en el crecimiento de William Easterly hasta la visión de empoderamiento personal amplio apoyada por Amartya Sen, se asume por lo general que el papel del Estado debería ser el de regulador y facilitador, fortaleciendo los vínculos público-privados y redistribuyendo el ingreso sin socavar la acumulación de capital. La buena gobernanza básica constituye un requerimiento esencial para este camino hacia la riqueza.

El desarrollo liderado por el Estado, mientras tanto, se refiere a las políticas intervencionistas aplicadas por varios países en un esfuerzo por superar los obstáculos principales para la industrialización. Lo que distingue este enfoque, aún en su diversidad, del desarrollo *per se* es el papel de liderazgo del Estado, el cual a través de

ta con frecuencia, incluso en la batalla librada por su gobierno contra los terratenientes argentinos sobre los impuestos a la soja y otros cereales en 2008.

²⁶ Fritz, Verena and Rocha Menocal, Alina (2006). “(Re) Building Developmental States: From Theory to Practice”, London: ODI, p. vi.

la invención, importación, incentivos y/o el terror busca guiar y acelerar el proceso de la adquisición industrial. No conlleva políticas particulares, tendiendo puentes entre la privatización forzada y la colectivización, la autarquía y la apertura. Algunas de estas políticas podrían ser defectuosas o irracionales. Otras, sin embargo, podrían tener éxito en el logro de sus objetivos dentro de un contexto particular: la reforma agraria, la cual resultó fundamental para el crecimiento de Corea del Sur y Taiwán, obstaculizó el progreso económico en el México posrevolucionario, donde se transformó en un herramienta de patronazgo político²⁷; en Singapur, por su parte, una poderosa burocracia económica corporizada en la Oficina de Desarrollo Económico (*Economic Development Board*) generó una rápida modernización, pero, por el contrario, generó circuitos económicos ineficientes y paralelos en el caso de la Unión Soviética.

En síntesis, el enfoque del desarrollo impulsado desde el Estado pone de relieve la naturaleza de los acuerdos institucionales y la forma en que éstos se entrelazan con la realidad socio política, por encima y más allá del contenido de los planes y estrategias. Como resultado, esto encaja plenamente con la mirada, expuesta por Dani Rodrik entre otros, que señala que los Estados en los países en desarrollo exitosos tienden a aprender en el largo plazo, a través de un proceso de prueba y error, cómo constituir instituciones que puedan “incrustarse” en la sociedad y en los negocios con el objeto de extraer los resultados más productivos.²⁸

El Estado desarrollista, mientras tanto, se refiere a una realidad histórica concreta: a aquellos Estados cuyas raíces se encuentran en el Noreste Asiático, pero que también han sido hallados en Bostwana, Mauricio o en

²⁷ La reforma agraria en los dos países del noreste asiático incrementó los ingresos rurales y la productividad, ampliando los mercados domésticos y fortaleciendo la inversión en la industria (Putzel, James (2001), op. cit.) En México, por otra parte, la reforma agraria fue instrumentalizada por el partido gobernante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para “hacer a los campesinos dependientes del régimen” (Magaloni, Beatriz, Weingast, Barry & Diaz-Cayeros, Alberto (2006), “Why Authoritarian Regimes Sabotaje Economic Growth: Land Reform in Mexico”, p.4.

²⁸ “Un enfoque de la reforma institucional que ignore el rol de las variaciones locales y de la innovación institucional es inadecuado o, en los peores casos, dañino”. Rodrik, Dani (ed) (2003) *In Search of Prosperity*, Princeton: Princeton University Press, p. 13

Brasil entre otros en determinados periodos de tiempo desplegando una extraordinaria vocación por el desarrollo nacional. Estos Estados y sus sociedades fueron, por un número de razones, alimentados con una ideología de la acumulación nacional, lo que resultó en un despliegue limitado de las diferencias políticas y de la competición democrática, una deslumbrante capacidad para la austeridad, un interés persistente en la igualdad social, estrechos vínculos entre funcionarios y líderes de los negocios y una habilidad para juzgar el momento correcto para cambiar los modelos económicos (de una industria rudimentaria a la alta tecnología, o desde el proteccionismo a la apertura comercial)²⁹. De acuerdo con Kohli, estos son Estados del “capitalismo cohesivo”, cuya fanática búsqueda del crecimiento económico “sistemáticamente incorpora y silencia a aquellos que pudieran criticar los estrechos objetivos de la industrialización y el rápido crecimiento”³⁰. Al mismo tiempo, y a diferencia de los experimentos comunistas de desarrollo nacional (a los que se asemejan de alguna manera), estos países estuvieron excepcionalmente bien sintonizados con la dinámica del mercado global.

Estos Estados han sido únicos en su determinación a desarrollarse dentro del marco dado de la economía internacional, por lo que no han sido fáciles de transplantar a otros contextos. Una literatura muy rica provee amplios insumos respecto al dilema de la “no transferibilidad” de las historias exitosas, apuntando a los aspectos culturales de los componentes de las instituciones estatales³¹, y a la imposibilidad de imponer un modelo inspirado en una “medida justa para todos” en diferentes contextos políticos;³² o sobre la sutil distorsión ejercida en el enfoque de los Estados desarrollistas “puros” por parte de los grupos de interés o actores pre-capitalistas.³³ Más radicalmente, ha sido

sostenido por Mushtaq Khan que las profundas transformaciones provocadas por el rápido crecimiento económico dependen de la unión de una revolución social y otra de tipo política. Aquellos que pretendieron conformar un Estado desarrollista sin reconfigurar las relaciones de poder fundamentales provocaron un desastre: “el tipo de falla estatal más persistente ocurre cuando las instituciones fracasan debido a un inapropiado engarce entre los acuerdos políticos internos y las instituciones y las intervenciones a través de las cuales el Estado intenta acelerar la transformación y el crecimiento”.³⁴

Fragilidad, resistencia y desarrollo

El seminario también buscó establecer el lugar del Estado desarrollista dentro de un conjunto más amplio de tipos de Estado, y en particular intentó ver cómo se comparan en relación con los Estados frágiles. Una vez más, la tipología de Estados débiles, frágiles, fallidos, colapsados – al igual que la variedad de definiciones y causas ofrecidas para esta familia de condiciones institucionales – tiende a oscurecer cualquier esfuerzo por alcanzar una clara categorización. Sin embargo, se remarcó que el modo más adecuado de aproximarse a la fragilidad estatal es a través del concepto que señala la incapacidad de un Estado de poseer el monopolio del poder coercitivo, legitimidad o imponer y recaudar impuestos. Las interpretaciones de la fragilidad que se basan en el seguimiento del desempeño estatal de un amplio número de campos, ejemplificado por los indicadores del Banco Mundial (*World Bank Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA)), tienden a ignorar las bases fundamentales de la misma, optando en cambio por enfocarse en sus síntomas.

Se ha señalado que la condición que se erige en directo contraste con la fragilidad no es el desarrollo, sino la resistencia. Los Estados resistentes pueden ser

²⁹ Una síntesis excelente de estas características puede ser encontrada en Leftwich, Adrian (2008) op.cit., pp 11-17.

³⁰ Kohli, Atul (2004), op.cit., p. 419.

³¹ Fukuyama, Francis (2004), op. cit., pp 39-41.

³² Evans, Meter (2004). “Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation”, *Studies in Comparative International Development*, 38:4, pp 30-52.

³³ Estas son las principales razones del fracaso del desarrollismo en Nigeria y en Brasil de acuerdo a Kohli, Atul (2004), op.cit., pp 393-408.

³⁴ Khan, Mushhtaq A. (2003). “State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies”, en Tungodden, B., Stern, N. y Kolstad, I. (eds), *Toward Pro-Poor Policies. Aid, Institutions and Globalization. Annual World Bank Conference on Development Economics, Europe*, Oxford: Oxford University Press y World Bank, p. 168.

encontrados en todos los niveles de la escala de ingresos, aunque se distinguen por la capacidad para ejercer la autoridad y gozar de legitimidad sobre un territorio nacional dado. Esta cualidad les da los medios para resistir los *shocks* externos y prevenir conflictos internos. Para los países que emergen de una guerra civil o una crisis, la ruta principal a la resistencia se encuentra en “acuerdos de elites” por el cual los líderes de diferentes facciones sociales – tribus, empresarios privados o movimientos políticos, entre otros – acuerdan un esquema básico para compartir el poder y los recursos que éste provee.

Tales acuerdos pueden ser encontrados en un conjunto de países en desarrollo, incluyendo la unión entre las clases dominantes y la burocracia civil-miliar en Pakistán³⁵; entre los militares, líderes de las diferentes regiones del país e industrialistas en el Brasil pre-democrático, o los esquemas encontrados en Zambia y Tanzania después de la colonización donde las diferentes tribus y regiones federadas se reunían en un partido político dominante. En el corazón de este proceso existe una división de “rentas”, es decir, de los ingresos extraordinarios derivados de los derechos de propiedad y del acceso privilegiado al poder. Estos acuerdos pueden desplomarse si alguna facción de la elite es excluida, como ocurrió en Uganda bajo el gobierno de Milton Obote e Idi Amin³⁶. Por lo tanto, estos Estados estables y resistentes sufren procesos de corrupción (o más bien, la división del botín) que están incrustados en su sistema básico de gobierno. Al mismo tiempo, se ha sostenido que estos acuerdos de elite son una de las formas primarias de evitar la violencia acérrima entre comunidades fragmentadas³⁷.

El acuerdo de las elites contribuye así a garantizar la estabilidad en Estados potencialmente frágiles. Un desarrollo industrial rápido, por otra parte, puede amenazar a la división del poder ya que puede promover nue-

vas clases sociales y movimientos de protesta. La colisión entre el acuerdo político tradicional y la dinámica de la transformación industrial, como se mencionó antes, podría provocar el sabotaje, el boicot o la captura de las políticas de desarrollo y de las instituciones, y en el peor de los casos una verdadera crisis estatal. Para tomar un ejemplo, la resistencia de líderes regionales, muchos de ellos productores de *commodity*, impidió a Brasil establecer una amplia base impositiva para su Estado intervencionista, lo que provocó la crisis de la deuda de 1980 (el nivel de la deuda externa se multiplicó por cinco desde 1973 a 1978³⁸). Opuesto a esto, los Estados desarrollistas se han liberado de estas limitaciones. Ellos basaron su crecimiento económico continuo y solvencia financiera en el débil status de las antiguas elites, permitiendo que las rentas extraordinarias y el apoyo estatal sea redireccionado hacia los sectores económicos más productivos: la subordinación de los sectores agrarios en Taiwán y Corea precedió a la rápida y planeada industrialización en ambos países.

La tensión entre el desarrollo rápido y planeado y la estabilidad socio-política se expresa también de dos maneras. El empoderamiento de las agencias estatales modernizadas con amplios derechos de intervención en la economía nacional puede, en el contexto de una fragmentación política y social crónica, constituir una grave amenaza para los líderes estatales, quienes optarán por debilitar y subdividir a sus fuerzas de seguridad y agencias económicas para minimizar posibles riesgos sobre su propia autoridad. El imperativo político de debilitar al Estado por parte de los líderes desarrollistas ha sido descrito por un autor como la “paradoja de temer y debilitar al mismo mecanismo que (los líderes) necesitan para alcanzar sus propias metas:³⁹ el Egipto de Nasser, y el México y la Zambia post-revolucionaria son ofrecidos como principales ejemplos de este instinto de supervivencia.

En segundo término, la concentración de poder estatal, sea en un sistema democrático o no, es una característica esencial de todos los casos de rápido desarrollo.

³⁵ Ver por ejemplo Siddiqi, Ayesha (2007), *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*. London: Pluto Press, pp 67-69

³⁶ Putzel, James (2008), “Crisis States Research Centre. Development as State-Making Research Plans”, borrador para el Crisis States Research Centre- London School of Economics, pp 8-10.

³⁷ North, Douglas C. et. Al (2007). “Limited Access Orders in the Developing World”, Washington DC: World Bank, pp 7-8.

³⁸ Kohli, Atul (2004), op. cit., p. 209.

³⁹ Migdal, Joel (2001) *State in Society*, Cambridge:Cambridge University Press, p.

Sin embargo, esta acumulación de poder dentro del aparato del gobierno central tiende a militar en contra de la participación cívica y la inclusión social. En los casos de naciones post-coloniales, que están marcadas por una desigualdad horizontal, débil legitimidad estatal y vulnerabilidad a los *shocks* externos⁴⁰, un exceso de poder centralizado puede debilitar la construcción del Estado y la edificación del capital social en un momento particularmente delicado — como fue señalado el caso de Sudán en el desarrollo de la segunda guerra civil entre el norte y el sur, iniciada en 1983.

No hay, sin embargo, una regla concreta y rápida para determinar si la prioridad debe ser la cohesión nacional o el crecimiento económico rápido; algunos países han podido combinar ambos procesos, aunque más a menudo en forma secuencial que simultáneamente. Mientras que los tigres del este asiático, con sociedades ampliamente homogéneas, comenzaron a democratizarse hasta cierto punto en los ochenta, después de décadas de rápido crecimiento⁴¹, India tomó el camino opuesto. Es notable en este sentido que el fuerte crecimiento de la economía india, a partir de inicios de los noventa, siguió a varias décadas de un estado intervencionista y de estancamiento económico, durante el cual sucesivos líderes, comenzando por el Primer Ministro Jawaharlal Nehru, pusieron mucho énfasis en el acceso igualitario al poder estatal por parte grupos de divisionistas regionales, étnicos y religiosos.

El rol de la globalización

Las complicaciones para alcanzar un rápido desarrollo en Estados frágiles son agravadas por el actual contexto económico global. A pesar de su debilidad institucional, los Estados frágiles tienden a estar profundamente integrados a los circuitos comerciales y de capital internacionales —incluso a aquellas redes altamente criminalizadas, como en Afganistán o Somalia.

⁴⁰ Weiss, Meredith (2007), "What a Little Democracy Can do: Comparing Trajectories of Reform in Malaysia and Indonesia", *Democratization* 14:1, 26-43.

⁴¹ Un estudio reciente, sin embargo, sugiere que el proceso de democratización en el este asiático podría detenerse en muchos casos. East Asian Development Network (2007). *Political Transition and Economic Development in East Asia*, Indonesia: EADN

Mientras que es cierto afirmar que algunos países africanos con débiles oportunidades comerciales están entre los Estados más pobres, los casos más graves de colapso estatal, guerra civil e inseguridad pública están asociados, no obstante, con conflictos socio-políticos internos que están financieramente sustentados por los lazos con la economía global.

Aún cuando no se alcancen tales extremos de colapso extremo y de conflicto, la economía global juega un rol vital en el condicionamiento de las posibilidades que los Estados tienen actualmente para acelerar su desarrollo económico. Los cincuenta países menos desarrollados, mucho de los cuales también figuran en las listas de los Estados frágiles, representan una minúscula porción de la producción manufacturera mundial (estimada en un 0,2% en 2003), mientras que el 70% de la Inversión Extranjera Directa en estos países está dirigida a la extracción de los recursos naturales, incurriendo en notorios riesgos para la calidad de la gobernanza.⁴² China e India, países altamente poblados y con muy bajos costos de producción, parece que han dejado para los países pobres y pequeños la ruta del desarrollo basada en procesos trabajo intensivos y de bajos salarios - o al menos lograron que las ganancias en estos sectores redujeran su importancia relativa. Por último, los programas de ajuste estructural y de libre movimiento de capitales implementados por las instituciones financieras internacionales han clausurado la posibilidad de muchos países de implementar barreras comerciales temporarias, subsidios específicos, control de precios y autonomía fiscal. La reciente crisis crediticia, con el flujo de capitales privados hacia las economías dependientes disminuyendo en 50% durante 2008, ha otra vez demostrado el daño que puede ser hecho a los países en desarrollo al exponerlos a los altamente volátiles mercados monetarios internacionales.⁴³

Aún más, se enfatizó en el seminario que los procesos de globalización también han alterado fundamentalmente las expectativas públicas, y por ende la relación

⁴² Datos extraídos de UNCTAD (2006) *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*, UN: Geneva.

⁴³ UN (2009) *World Economic Situation and Prospects 2009* (actualizado a mediados de 2009) New York: UN, p. 11. La estimación del descenso para 2009 es de otro 50%.

entre la política y la economía en los Estados nación. Los Estados modernos en el contexto del “despertar político global”, para usar la expresión de Zbigniew Brzezinski⁴⁴, están obligados a reconciliar tres objetivos distintos: el desarrollo económico, el mantenimiento del estado de derecho y altos niveles de participación política. Una consecuencia, mencionada anteriormente, es la tensión entre la planificación tecnocrática de largo plazo, del tipo de los realizados en la primera generación de Estados desarrollistas, y las demandas públicas de participación. Quizás aún más importante, las burocracias “seleccionadoras” de los Estados desarrollistas –eligiendo a las firmas “ganadoras”, estableciendo precios diferenciales a su favor, limitando el acceso a la moneda extranjera – suponen un sistema de incentivos sesgado para el sector privado que podría no soportar el escrutinio público.

En el caso de Brasil, se argumentó que la crisis terminal del Estado desarrollista en los ochenta forzó a las autoridades a tomar el camino de la liberalización económica, en el cual la solvencia económica del país, y su imagen frente a los inversores externos, estuvo continuamente contrapesada por las demandas domésticas. Este equilibrio provoca diferentes resultados según el país involucrado: China, por ejemplo, ha liberalizado su economía mientras mantiene una apretada cuerda sobre el debate político. India, como ha sido discutido anteriormente, se ha beneficiado de una liberalización tardía bajo el antiguo gobierno del Ministro de Finanzas (ahora el Primer Ministro) Manmohan Singh, quien puso en marcha los fundamentos del “socialismo estatal”, permitiendo a los empresarios enriquecerse a partir de los altos estándares educativos del país y un orden político consolidado.

Estos tres países, sin embargo, son naciones populosas, capaces de dictar los términos de su incorporación a la economía global.⁴⁵ Los Estados frágiles, particular-

mente aquellos con pequeñas y pobremente diversificadas economías, están en una situación diferente. Las economías exitosas y la liberalización política tienden a depender inicialmente de una fuerte capacidad estatal; en los casos en que esta capacidad es débil, encontrar la forma correcta de la inserción en la economía global y poseer la capacidad de administrar esta interconexión ha demostrado ser extremadamente difícil. En los casos de los países más pobres como Haití, una política de completa liberalización comercial y reducción de los controles estatales – dictado por los organismos financieros internacionales – ha perpetuado la declinación económica y el sistema monoexportador mientras incrementaba la vulnerabilidad a los *shocks*, tal cual se manifestó durante la crisis causada por el marcado incremento en el precio de los alimentos en la primera mitad de 2008.⁴⁶ La intervención del FMI en muchos otros países ha producido similares efectos negativos en el crecimiento.⁴⁷ Para las naciones ricas en recursos naturales, mientras tanto, la estrategia de negocios y geopolítica multinacionales tiende a tolerar el establecimiento de enclaves económicos conducidos por elites dirigentes irresponsables, cuyo principal interés reside en nutrir su conexión con los países “metropolitanos” en el mundo industrializado más que en el desarrollo doméstico equitativo.⁴⁸

Como resultado de todo esto, la globalización tiene efectos mixtos sobre la igualdad global: mientras los pobres y las naciones más pobladas han subido en la escala, generando una nueva e importante clase media, las naciones pobres más pequeñas se han distanciado aún más de los países más ricos.⁴⁹

⁴⁶ Gauthie, Amélie y Moita, Madalena (2009). “External SOC to Fragile States: Building Resilience in Haiti”. En Heine, Jorge y Andrew S. Thompson (eds) *Haiti's Governance Challenges and the International Community*, Waterloo: Centre for International Governance Innovation/Wilfrid Laurier Press, próxima publicación.

⁴⁷ Ver, por ejemplo, los resultados sobre una encuesta hecha en 98 países en Dreher, Axel (2006). “IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans and Compliance with Conditionality”, *World Development* 34:5, pp 769-888.

⁴⁸ Una extensa literatura documenta los lazos entre las multinacionales y las elites en los países pobres con recursos naturales y sus pueblos empobrecidos y pobremente gobernados. Ver, por ejemplo, Moore, Mick (2001) “Political Underdevelopment: What Causes Bad Governance?” *Public Management Review*, 1: 3, pp. 385-418.

⁴⁹ Held, David y Kaya, Ayse (eds) (2006). *Global Inequality: Patterns and Explanations*, Cambridge: Polity Press, introducción.

⁴⁴ Brzezinski, Zbigniew (2009) “Major Foreign Policy Challenges for the Next US President”, *International Affairs* 85:1.

⁴⁵ Un caso destacable es la capacidad de China para torcer las normas internacionales relativas a los derechos de propiedad intelectual, tal como ocurrió en el acuerdo con Siemens para construir el tren Maglev. Ver “China Masters German Train Technology”. Deutsche Welle 28/4/06. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,182476,00.html> (accesado el 01/06/09)

Buscando las condiciones políticas correctas

Los obstáculos esparcidos en el sendero del rápido crecimiento económico no pueden obscurecer el hecho de que algunos Estados han sido capaces de pegar un salto cualitativo dentro del mundo industrializado. Su éxito plantea tres cuestiones principales: ¿cuáles son las condiciones iniciales que les permitieron llevar adelante esta hazaña? ¿Cómo fueron administradas las políticas de desarrollo por las elites gobernantes y contenidos los potencialmente obvios elementos de corrupción y favoritismo hacia ciertos grupos económicos? Y, finalmente, ¿qué temas deben enfrentar los Estados frágiles si desean comenzar a seguir estos ejemplos que ya han sido establecidos?

Quizás el aspecto más intrigante de los Estados desarrollistas es la manera en que la mayoría de ellos nació. La administración focalizada y decidida de las empresas privadas y de la política económica para fortalecer la productividad dependió de la existencia de una población sumisa y un grado de autoritarismo; el economista Ha Joon Chang recuerda la casi total ausencia de bienes de consumo importados en Corea del Sur durante los sesenta.⁵⁰ Aunque, al mismo tiempo, estos Estados estaban basados en fundamentos extremadamente inestables: Singapur era un mini Estado que se separó de Malasia en 1965; Corea del Sur era el producto de la invasión japonesa que siguió a la guerra civil; Hong Kong era un pequeño territorio británico a las puertas de la China continental. Las elites tradicionales de Taiwán y Corea del Sur habían sido eliminadas, las primeras por el Kuomitang y su política de represión de los propietarios rurales a fines de los cuarenta (el así llamado "Terror Blanco") y las últimas por la destrucción de las elites agrarias durante la ocupación japonesa. Además, desde el comienzo de la Guerra Fría, estos países se vie-

ron atrapados en el centro de las zonas disputadas por las superpotencias. Para los líderes del Este asiático, la principal prioridad no era el crecimiento económico en sí mismo, sino la seguridad y la estabilidad.

Este contexto general, descrito como el "trauma del régimen", no dio paso inmediatamente al Estado desarrollista: en el caso de Corea del Sur, recién en 1961 emergió este tipo de Estado bajo la conducción del General Park Chung-hee. Pero el temor a la democracia, considerada como una arena propicia para el descontento público y la fragmentación, además de la decisiva debilidad de las elites tradicionales, volcó a estos Estados hacia políticas donde pudieran ser relativamente autónomos, generar un nivel básico de estabilidad nacional y protegerse a sí mismos y a sus renovadas naciones a través de la rápida acumulación de riqueza.

Experiencias similares de este tipo de traumas, seguidas de un periodo de intensa reconstrucción y edificación de instituciones, están esparcidas a lo largo de la historia, quizás de manera más extraordinaria en la Francia napoleónica. Se argumentó en el seminario que, lejos de ser modelos de transparencia y buena gobernanza, estos regímenes emergentes tienden a ser predatorios y corruptos. Aunque al mismo tiempo logran conformar pactos sociales móviles en los que los incentivos hacia grupos de interés clave – muy especialmente los grupos económicos orientados al mercado externo y los militares – son combinados con límites en las políticas rentistas y con la extensión de beneficios a los sectores más desfavorecidos de la población.

Una fina línea distingue este pacto funcional y productivo de otro de tipo abusivo y disfuncional. Tomando un ejemplo destacable, Argentina y Taiwán compartieron hasta finales de los sesenta la misma experiencia de Estados intervencionistas, políticas de sustitución de importaciones, programas de promoción de exportaciones y planeamiento económico del tipo tecnocrático. Sus trayectorias económicas, sin embargo, no podrían haber sido más diferentes.⁵¹

⁵⁰ Chang, Ha-Joon (2007), op.cit., p. 5.

⁵¹ Ngo, Tak Wing (2006). "Possible and impossible games: institutional order and social conflict in Argentina and Taiwan", en Boyd, Richard, Galjart, Benno y Ngo, Tak Wing (eds), *Political Conflicts and*

Varias razones pueden ser invocadas para explicar por qué políticas similares de desarrollo nacional concluyeron de forma completamente diferentes. Por sobre todo, el pacto en cuestión es dinámico, y debe adaptarse a los cambios sociales y a las alteraciones en las oportunidades económicas.⁵² Por otra parte, aquellos Estados con experiencias de desarrollo negativas vieron sus programas de estímulo económico capturados por las elites establecidas y con los hombres de negocios disputándose la obtención de favores especiales. En Guatemala, por ejemplo, los militares adoptaron políticas de desarrollo desde 1970 con la esperanza de debilitar a la insurgencia de izquierda, y sólo encontraron que un conjunto de nuevas agencias estatales, tarifas arancelarias modificadas y preferencias fiscales fueron “entrapadas en dinámicas sectoriales estrechas, privilegios derivados del patronazgo y una administración pública discrecional”.⁵³

El rol jugado por las elites en la captura y debilitamiento de los programas diseñados para estimular las nuevas estructuras de producción es un aspecto persistente de los fracasos del desarrollo en todo el mundo. En el caso de Filipinas, el contraste con la transformación industrial de los otros países del este asiático es instructivo: mientras la región creció en promedio un 4.4% por año desde 1960 al año 2000, los filipinos, a pesar de haber adoptado muchas de las mismas políticas económicas, crecieron a una tasa del 1%. A diferencia de otros países, los patrones de distribución del ingreso no se modificaron, y permanecen entre los más desiguales en la región; los indicadores de educación, salud y nutrición han caído en los últimos años, mientras que la tasa de crecimiento ha estado cerca del 0% desde 2000.

Se señaló que en el centro del problema filipino se encuentran las distorsiones provocadas por las elites pertenecientes a las instituciones económicas y regulatorias, cuestión que se ha vuelto crítica en el periodo

Development in East Asia and Latin America, Londres y Nueva York: Routledge, p. 129.

⁵² Mkandawire, Thandika (2001), op. cit., p.302.

⁵³ United Nations Development Programme (2008), *Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?*, Ciudad de Guatemala: PNUD, p. 412.

que siguió al desplazamiento de Ferdinando Marcos en 1986. Las manifestaciones frecuentes de descontento público y las acusaciones de corrupción, siendo comprensibles, han vaciado el sistema político y promovido una mentalidad de acoso en los débiles gobiernos resultantes. Similares tendencias se observan en Sri Lanka, pero en este caso se ha asociado al programa de liberalización económica implementado en 1970 con el apoyo de las instituciones financieras internacionales. Un nuevo sistema presidencial, y el altamente selectivo uso de subsidios destinados a las empresas estatales y a planes de desarrollo ambiciosos (tales como el proyecto de irrigación masivo a lo largo del río Mahaweli) fueron utilizados para consolidar amplios sistemas de patronazgo político y acentuar la discriminación étnica y de clase.⁵⁴

En síntesis, una parte esencial del desarrollo exitoso consiste en la preservación de la autonomía del Estado, el cual, en principio, debería impedir la consolidación del trato preferencial a grupos económicos y sociales favorecidos. Pero al mismo tiempo, es innegable que los Estados desarrollistas han usado su aislamiento de las presiones públicas – en gran parte debido a la ausencia de canales democráticos de participación – para fortalecer a sus propias elites y disfrutar de la corrupción generalizada. En ciertos casos, círculos cerrados de elites civiles y militares con control del proceso económico, anteriormente elogiadas por sus tasas de crecimiento y la apertura a los capitales externos, se han vuelto claros ejemplos de “capitalismo de amigos” Indonesia bajo Suharto pasó de lo primero a lo segundo en el espacio de meses, entre 1997 y 1998,⁵⁵ según la percepción doméstica e internacional, mientras que Rusia bajo la égida de Vladimir Putin se ha conformado como una combinación de imperio de tipo mafioso, encabezado por los miembros de los ser-

⁵⁴ De hecho este programa combinó elementos de liberalización (reformas comerciales y en la tasa de cambio) con iniciativas desarrollistas más tradicionales, incluyendo amplio apoyo a las industrias exportadoras y el apoyo estatal a los sectores económicos estratégicos. Dunham, David y Jayasuriya, Sisira (2001), “Liberalisation and Political Decay: Sri Lanka’s Journey from Welfare State to a Brutalised Society”, La Haya: Institute of Social Studies.

⁵⁵ Se estima que el 96% del dinero utilizado para aumentar la liquidez en el sistema bancario indonesio tuvo algún tipo de uso irregular. Ver O’Rourke, Kevin (2002). *Reformasi: the Struggle for Power in Post-Soeharto Indonesia*, New South Wales: Allen & Unwin, p.61.

vicios de inteligencia, con un modelo de Estado desarrollista.⁵⁶

Buenas y malas coaliciones

Si deseamos descifrar las diferentes variantes y efectos provocados por la captura del proceso económico por parte de las elites, es esencial examinar el contexto político más amplio en el cual ocurre. Hasta los ochenta, el Estado centralizado taiwanés estuvo dominado por la competencia entre antiguas facciones del viejo régimen anticomunista del Kuomintang, cada una de las cuales estuvo íntimamente relacionada a diferentes “negocios de amigos”. Un patrón similar de colusión entre lo público y lo privado pudo ser encontrado en los diferentes países del Noreste Asiático. Pero el “trauma” sufrido por Taiwán debido a su separación de la China continental y la desaparición de las elites agrarias significó que las batallas públicas sobre la distribución de la riqueza estuvo en gran parte reducida a la arena política local, donde los taiwaneses nativos eran actores poderosos. En Argentina, sin embargo, las elites pertenecientes al peronismo, radicalismo y a los grupos conservadores disputaron el dominio de la política nacional y ejercieron presión sobre las demandas de los grupos rivales, provocando fuertes sacudones al proceso de planificación económica a partir de la década de los cuarenta. La trayectoria de desarrollo de Brasil, como fue mencionado anteriormente, puede ser trazada a partir del cisma entre los planificadores centrales y las elites regionales que se negaron a participar en el financiamiento de las políticas de industrialización, lo que obligó al gobierno central a depender de los capitales externos.

En otras palabras, las elites y los grupos sociales que no disputaron los objetivos políticos fundamentales (por ejemplo, la distribución de los recursos y el poder) pero que consideraron a la construcción de la economía nacional como un prerrequisito esencial para satisfacer su propio interés, fueron capaces de crear un crecimiento rápido y equitativo – aun en los casos en que las políticas utilizadas en estos procesos estuvieran

⁵⁶ Matthews, Owen (2009). “Alternately Putin”, *Times Literary Supplement* 27/03/09.

marcadas por la corrupción, confiscación de propiedades y abusos legales. Los estudios de los Estados desarrollistas han sin duda confirmado que la colusión y la corrupción, utilizadas de manera oportuna y selectiva para estimular actividades productivas, fueron una parte esencial del proceso de crecimiento. En Corea del Sur, los conglomerados de negocios denominados *chaebol* estuvieron sujetos a un intenso control político a través del sistema bancario estatal y fueron sometidos al cohecho sistemático, tal como lo probaron diversos escándalos. De igual forma, en Japón los *keiretsu* fueron conformados y controlados por los burócratas del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI). La distribución desde el Estado de rentas extraordinarias a los socios privados ha sido también un factor crucial en el aceleramiento del crecimiento actual de China, Túnez y Malasia.⁵⁷

En el caso de los países subsaharianos, las difíciles condiciones económicas derivaron en gran parte de la existencia de improductivas redes neopatrimoniales que unían a los líderes políticos con representantes pertenecientes a su etnia o clan. Sin embargo, estas fallas cuentan más por el *tipo* de corrupción que por la cantidad de dinero robado de los cofres públicos. En África una mayor colusión entre el Estado y el naciente sector empresario privado podría de hecho haber contribuido al fortalecimiento del desarrollo, más que la dependencia de los mercados y capitales externos.⁵⁸

Gobernanza, democracia y contextos políticos

Tres puntos principales destacan de la importancia central de la competencia política y el contexto para el resultado de las estrategias de desarrollo. Primero, las principales preguntas deben ser hechas en relación

⁵⁷ Khan Mushtaq (2003), op. cit., pp 177-178; Mkandawire, Thandika (2001), op. cit.: Johnson, Chalmers (1999) “The Developmental State: Odyssey of a Concept”, pp 56-60 en Woo-Cumings (ed), op. cit. De acuerdo a un informe del Banco Mundial de 1993, los Estados desarrollistas asiáticos crearon “una forma institucionalizada de reparto de la riqueza con el objeto de lograr el apoyo y la cooperación de las elites de negocios” (World Bank (1993), op. cit., p. 181.)

⁵⁸ Mkandawire, Thandika (2001), op. cit.

al valor de la buena gobernanza, entendida como la existencia en los estados tempranos del desarrollo de un conjunto de procedimientos de transparencia del sector público y de mecanismos de rendición de cuentas. Un número significativo de economistas heterodoxos, el principal de ellos Mushtaq Khan, han destacado que las políticas más adecuadas para promover el rápido desarrollo en los países pobres se han basado raramente en el paradigma del libre mercado, aunque los mercados sean el mecanismo más efectivo para generar riqueza en países con niveles de ingreso más elevados. Una serie de estudios estadísticos apoya esta interpretación al encontrar que las prácticas confrontacionales y otras instancias de pobre gobernanza, *si son manejadas por agencias estatales capaces*, son esenciales en las etapas tempranas del crecimiento,⁵⁹ mientras que la buena gobernanza no parece tener una correlación positiva con el crecimiento económico de acuerdo a un trabajo reciente de la Agencia Francesa de Desarrollo.⁶⁰

En segundo lugar, se subraya la importancia de las burocracias autónomas y expertas para aplicar políticas económicas efectivas, como ha sido reconocido hace mucho por los estudiosos del Estado desarrollista en los casos de Japón y Corea del Sur. Al mismo tiempo, esto deja sin responder la pregunta de cómo se puede adquirir esas capacidades burocráticas.

Por último, la limitada capacidad de generar crecimiento económico por parte de la buena gobernanza en los países pobres y la necesidad de un poder burocrático sustantivo apuntan a un conjunto de preocupaciones relacionadas con el rol de la democracia. Mientras que los datos históricos señalan claramente que pocos Estados desarrollistas han sido democráticos y que los Estados frágiles con partidos políticos dominantes con capacidad de mantener unida a la elite pueden ser cohesivos y efectivos (por ejemplo, el Movimiento de Resistencia Nacional en Uganda y el Frente Patriótico de Ruanda), se corre el riesgo de

limitar la democracia y fortalecer a los tecnócratas económicos con la esperanza que el rápido crecimiento pueda ser alcanzado. Como se mencionó anteriormente en el caso de India, las sociedades desiguales y fragmentarias podrían requerir un periodo extenso de consolidación política a nivel nacional. Donde no ha sucedido, como en Sudan y Myanmar, la comunidad difícilmente pueda soportar la presión ejercida por un proyecto de desarrollo de tipo no democrático, el cual es frecuentemente capturado por un conjunto de estrechos intereses étnicos o sectoriales.⁶¹

Aun más, la ausencia de control público de un conjunto de políticas que violan los derechos de propiedad o que promocionan a empresas favorecidas constituyen el peligro de que estas políticas serán malamente diseñadas e implementadas. En síntesis, el Estado desarrollista ideal parece requerir un salto de confianza por parte de la comunidad local e internacional, dado que el fracaso en el desarrollo de un estilo no democrático puede ser una posibilidad cierta. Estudios longitudinales de desempeño económico hechos a democracias y dictaduras han mostrado que las últimas tienden a ser considerablemente más volátiles que la de los regímenes democráticos.⁶²

Un juego tan riesgoso en el mundo de los países en desarrollo es una perspectiva alarmante. La importancia del contexto político para determinar el marco correcto para el Estado desarrollista vuelve casi imposible "exportar" el modelo: la mezcla correcta depende del tipo de colusión público-privado, los contornos del conflicto político, de la honradez y aptitudes de los servidores públicos, y de la solidez de la comunidad política. Todos estos factores son volátiles, están interconectados y son casi imposibles de medir con certeza; al mismo tiempo, parece cierto que pocos Estados frágiles califican.

⁶¹ "El problema en Burma no es el dominio de los militares per se, sino más bien que éstos no han estado dispuestos o han sido incapaces de compartir el poder con otros grupos" Booth, Anne (2003), "The Burma Development Disaster in Comparative Historical Perspective", *SOAS Bulletin of Burma Research* 1:1,p.14.

⁶² Przeworski, A), M.E.Alvarez, F. Limongi (2000), *Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge: Cambridge University Press, p 143-14.

⁵⁹ Khan, Mushtaq H. (2006), op.cit., p.19.

⁶⁰ Meissel, Nicolas y Ould Aoudia, Jacques (2008). "Is "Good Governance" a Good Development Strategy?", Paris: Agence Française de Développement, pp 6-8.

No obstante eso, la discusión contribuyó a subrayar las primeras condiciones esenciales para crear instituciones desarrollistas viables. Mientras que la fragmentación y el sectarismo son obstáculos para el desarrollo de una competencia política adecuada en los Estados desarrollistas (aunque lejos de ser insuperables, como ya hemos visto anteriormente), el primer paso crucial en el camino para un desarrollo exitoso es asegurarse que el Estado sea capaz de gobernarse a si mismo. La constitución y concentración de poder estatal, acompañada de una gradual acumulación de experiencia por parte de los funcionarios públicos y los esfuerzos para que las agencias estatales incluyan a todas las facciones sociales, sirve de base para alcanzar el estado de una "autonomía corporizada". Mientras que si los Estados están afectados por grupos criminales, la primera prioridad debe ser entonces edificar la confianza suficiente y cierto grado de coherencia dentro de la administración. En este sentido, la construcción de capacidades públicas es un proceso lento, y depende en gran parte de un aprendizaje por prueba y error y de cierta continuidad del personal más allá de los cambios en el poder político.⁶³

La construcción de capacidades productivas

En el seminario ha ocupado un lugar central el impacto de la globalización en los Estados débiles y pobres. Ha sido universalmente reconocido que los flujos de capital, bienes y servicios, envío de dinero intrafamiliar, migraciones y turismo han generado riqueza al igual que nuevas y excluidas periferias en la economía global. Pero también han habido diferencias entre los participantes sobre cómo estas brechas podrían ser enfrentadas para beneficiar a los Estados frágiles.

⁶³ Teskey, Graham. (2005). "Capacity Development and State Building. Issues, Evidence and Implications for DFID", Londres: Department for International Development, Governance and Social Development Group.

Un ejemplo destacado sobre las consecuencias y contradicciones de la nueva economía global puede ser encontrado en el Caribe. Los Estados del Caribe están profundamente ligados a los flujos de capital, turismo y bienes ilícitos y se han distinguido por registrar sorprendentes niveles de desigualdad a nivel intra-regional. Ha sido explicado que las islas más pequeñas, menos económicamente diversificadas y más vulnerables, permanecen, no obstante, en la punta de la escala de ingresos considerada en términos globales, mientras que ninguna de las islas más grandes, con la excepción de Puerto Rico, podría ser considerada como de ingresos altos.⁶⁴

Por supuesto, la combinación de prosperidad y vulnerabilidad puede ser encontrada en otros espacios económicos globalizados, tal como Singapur, el cual se ha adaptado exitosamente a las oportunidades abiertas por las finanzas *off shore*, el turismo, el comercio y la inversión extranjera – mientras que se exponían también a profundas caídas de sus PBI en el caso de una crisis económica global. Su resistencia no ha consistido en algún tipo de capacidad para soportar los *shocks* internos o externos, en el sentido de preservar la integridad de una base productiva establecida, sino más bien en la posibilidad para cultivar una capacidad nacional para un ajuste social y económico rápido. De acuerdo a una evaluación reciente de casos de desarrollo exitosos, "los líderes de transiciones nacionales exitosas reinventaron sus países como "nodos de valor" creando las instituciones necesarias...Ellos comprendieron que social y culturalmente sus países podrían ser una nación, pero económicamente debían ser globales". En el Caribe, el *leit motiv* de los Estados isleños ha sido "dependencia con dignidad".⁶⁵

Para ser cautos, dos puntos son esenciales aquí en la consideración de las condiciones de los Estados frágiles. Primero, es claro que se le da significados muy diferentes a la resistencia económica versus la política

⁶⁴ Las islas con altos niveles de ingreso son Aruba, Islas Caimán, Anguila y las Bahamas. En el otro extremo está Haití, el país más pobre del Hemisferio Occidental, junto con Cuba y Jamaica. De acuerdo al Índice de Vulnerabilidad Económica de las NU, cinco de los países más vulnerables a nivel mundial son Estados caribeños.

⁶⁵ Ghani, Ashraf y Lockhart, Clare (2008) op. cit. p.51.

en la economía global: mientras que la primera supone una adaptación rápida, la segunda depende, en los Estados frágiles, de un acuerdo de elites que constriñe las posibilidades de una transformación estructural. En segundo lugar, la escala del atraso económico e institucional y la brecha entre países ricos y pobres significa que muchas naciones poco desarrolladas enfrentan fuertes desafíos si desean trepar la escalera de las actividades con alto valor agregado adoptadas por países como Singapur e Irlanda. Respecto a esto, una precipitada liberalización e integración con las finanzas globales o el sistema de comercio puede ser letal para los países en desarrollo, sea porque destruye la capacidad industrial acumulada (como en la Europa central y del este durante los noventa⁶⁶) o por el peligro de un retiro rápido y significativo de capitales en el caso de que las condiciones y las percepciones del riesgo país se vuelvan poco favorables.

Escapando a la trampa maltusiana⁶⁷

Se argumentó, en cambio, que el énfasis puesto en los países empobrecidos debe ser dirigido a objetivos mínimos de construcción de actividades económicas que generen retornos de escala crecientes. La producción de recursos naturales o la agricultura preindustrial tienden a sufrir retornos decrecientes: más inversión y más trabajo resultan en un producto cada vez menor debido a los límites naturales del medio ambiente. Además, la concentración de recursos naturales valiosos genera un conjunto bien conocido de aflicciones económicas y políticas, lo que se refleja en el hecho de que ninguno de los Estados desarrollistas asiáticos basaron su éxito en la producción de commodity.⁶⁸

⁶⁶ Tiits, Marek, Kattel, Rainer, Chalet, Tarmo y Tmm, Dorel (2008). "Catching up. Forging ahead or falling behind?. Central and Eastern European Development in 1990-2005", *Innovation – The European Journal of Social Science Research* 21:1, p. 73. Los efectos destructivos de la liberalización de mercados en las industrias avanzadas es conocido como el efecto Vanek-Reinert.

⁶⁷ Como ha reconocido el FMI en un informe reciente, en los países sin instituciones fuertes y sistemas financieros maduros, la "volatilidad tiende a aumentar cuando la apertura es mayor". IMF research department (2007), "Reaping the Benefits of Financial Globalization", Washington DC: IMF, p. 35.

⁶⁸ Sindzingre, Alice (2007) "Financing the Developmental States: Tax and Revenue Issues". *Development Policy Review*, 25 (5) , p. 620.

Mientras tanto, retornos crecientes a escala pueden ser encontrados en las actividades industriales: unidades productivas más avanzadas y con mayor escala alcanzan un mayor producto con menores costos. La expansión económica trae consigo mayor productividad y por lo tanto aumenta el ingreso, permitiendo a los países subir por la cadena de actividades con mayor valor agregado.

Esta distinción subyace en el centro de muchas teorías económicas y fue anunciada en el siglo XIX como una justificación para la protección y la industrialización forzada de las economías europeas. Una narrativa económica alternativa basada en los equilibrios productivos, y en los beneficios derivados del libre comercio, se ha transformado, no obstante, en la ideología económica dominante. Y mientras esta teoría provee muchos insumos esenciales, podría decirse que falla al enfrenar las condiciones maltusianas de los países empobrecidos, los cuales están encerrados en un sistema de comercio internacional solamente como exportadores de productos primarios y manufacturas elementales; si no se aumentan los retornos a escala, estos países están condenados a permanecer atorados en una base productiva de bajos retornos. La innovación en las tecnologías de la comunicación y la información, la segmentación de las cadenas productivas dentro de las corporaciones y la imposición global de reglas de la propiedad intelectual no han más que ampliado y endurecido esta brecha. Como resultado, la mayor participación en la manufactura mundial manifestada por parte de los países pobres en las décadas recientes han derivado en ganancias aún menores en estos sectores.⁶⁹

Los expertos en temas de desarrollo, politólogos y economistas se han embarcado en los años recientes en un debate vibrante sobre los mejores medios para sacar a los países menos desarrollados de la trampa de la pobreza. Inversiones masivas en salud pública básica y en las condiciones sociales y conformación de conglomerados internacionales para proteger a las industrias

⁶⁹ Wade, Robert (2005), "Mailing States and Cumulative Causation in the World System", *International Political Science Review* 26:1, p. 27. El punto es también analizado en Collier, Paul (2007) op. cit, capítulo 6.

que compiten en los mercados desarrollados han estado entre las novedades sugeridas; autores de diferentes ideologías han señalado la necesidad de ayuda externa más focalizada, no condicionada, o se han volcado por la supresión de cualquier ayuda.⁷⁰ La Comisión por el Crecimiento por su parte, reconoció el valor temporario de algunas medidas proteccionistas, mientras insistió que la conformación de un sistema basado en el mercado es el único camino sustentable para el crecimiento.

Teniendo en cuenta este debate y los impedimentos económicos y políticos que enfrentan los Estados frágiles, los participantes en el seminario debatieron intensamente sobre las líneas de un nuevo enfoque que estimule el desarrollo. En el centro del debate, un amplio consenso reconoció la importancia de las oportunidades presentadas. Tal como en el caso de Singapur, los países deben adaptar sus políticas a capturar "nichos" que signifiquen retornos de escala crecientes, aunque no sean las opciones industriales convencionales del tipo trabajo intensivo elegidos por los tigres asiáticos.⁷¹ Pero para hacer esto, son esenciales tres tipos de cambios amplios en la ejecución de políticas.

Primero, las reglas del comercio y la economía global deben modificarse permitiendo un acceso más fácil a los conocimientos tecnológicos por parte de los países más pobres. Además, es necesario fortalecer las políticas regionales y reformar el sistema financiero para prevenir en la medida de lo posible la evasión impositiva, la fuga de capitales y la volatilidad extrema de los mercados monetarios.⁷² Por el momento, en una opinión que fue ampliamente compartida por los participantes en el seminario, las constricciones en materia de inversiones, servicios y propiedad intelectual estableci-

dos por la OMC han "inclinado el campo de juego a favor de los países desarrollados y en contra de los esfuerzos realizados por los países de ingreso medio para alcanzar mayores niveles de desarrollo".⁷³

En segundo término, y en línea con las conclusiones alcanzadas en el debate sobre las condiciones políticas, se deben realizar mayores esfuerzos en la construcción de estructuras estatales competentes y meritocráticas, que no se encuentren sujetas a los caprichos del cambio político. El modelo weberiano del servicio público meritocrático constituye una garantía parcial de que la intervención del Estado en la economía sea realizada efectivamente.

Por último, es central la creación de conocimientos locales. El control de capitales, el uso selectivo de inversiones extranjeras y las políticas enfocadas a un sector específico forman parte de un enfoque que busca capturar para los Estados débiles la gran cantidad de oportunidades derivadas de la participación en las actividades económicas avanzadas. En este sentido, se remarcó que los líderes en los Estados frágiles deben enfocarse en la "intensidad de los conocimientos" de las actividades económicas que decidan impulsar.

La necesidad de la calidad

La prioridad tradicional que se le otorga al sector industrial fue cuestionada por varios participantes del seminario. En cierto nivel, las actividades de conocimiento intensivas desarrolladas en el contexto actual de la economía global parecen producir más valor que la participación en los mercados de manufacturas altamente competitivos. Además, la experiencia de los Estados desarrollistas ha ilustrado claramente que la modernización agrícola puede jugar un rol significativo en el aceleramiento del crecimiento al estimular la demanda doméstica. Un reciente informe de las NU sobre los países menos desarrollados ha insistido en la necesidad de un enfoque integrado y transversal para tratar el tema del desarrollo industrial.⁷⁴

⁷⁰ Easterly, William (2007), *The White Man's Burden*, Oxford: Oxford University Press, es altamente crítico de los sistemas de ayuda; Ghani, Ashraf y Lockhart, Clare (2008), *op.cit.* sostienen que la ayuda incondicional ha sido históricamente la más efectiva.

⁷¹ Los ejemplos citados en el seminario por diferentes participantes incluyeron los servicios turísticos médicos, las tecnologías de la información, las exportaciones agrícolas con alto valor agregado y la banca gestionada a partir de los valores islámicos.

⁷² Algunos de los comentarios relacionados con la necesidad de un mayor espacio y protección para las políticas ejecutadas respecto a la volatilidad presagiaron las recomendaciones hechas por la Comisión de Expertos sobre la Reforma del Sistema Monetario y Financiero Internacional (el informe conocido como el "Reporte Stiglitz")

⁷³ Wade, Robert (2005), *op. cit.*, p. 29.

⁷⁴ UNCTAD (2006), *op.cit.*, pp 279-280

Los números del Este de Asia durante el período desarrollista iniciado en los cincuenta revela el éxito de los programas de reforma agraria para producir rendimientos más altos por hectárea, estimulando los ingresos rurales y creando un mercado más amplio para los bienes de consumo producidos internamente. Donde no hubo una reforma agraria, como en Indonesia o Tailandia, las tensiones políticas basadas en estructuras de clase han sido mucho más agudas, afectando profundamente la estabilidad y la continuidad de las políticas de desarrollo de una manera similar a los casos latinoamericanos.⁷⁵

De hecho, un sello distintivo del éxito en el rápido crecimiento económico de posguerra ha sido el rol central de las políticas redistributivas implementadas para canalizar los beneficios económicos (educación, empleo, vivienda y tierra) hacia la parte más desfavorecida de la población.⁷⁶ Mucho de esto tuvo un motivo político simple. La necesidad de legitimidad frente a la ausencia de democracia determinó que estos Estados no pudieran tolerar sectores excluidos o resentidos, mientras que la continuidad de las políticas –acunadas por las elites de la planificación tecnocrática – establecía que las clases rivales y los grupos étnicos tenían que estar de alguna manera incorporados dentro de la coalición de gobierno. La liberalización de la economía india en los noventa destaca en este sentido debido al incremento simultáneo en las cuotas (conocidas como “reservaciones”) en educación y servicios públicos para los miembros de las castas más bajas. Mientras tanto, recientes estudios económicos han subrayado la fuerte relación entre una distribución igualitaria y las posibilidades de un crecimiento rápido y sostenido, basado en gran parte en los beneficios de la economía para construir un gran mercado de consumidores y una fuerza de trabajo más productiva.⁷⁷

⁷⁵ Putzel, James (2001), op cit.,

⁷⁶ Leftwich, Adrian (2008), op. cit., p 16; Sindzingre, Alice (2007), op. cit., p. 621.

⁷⁷ Dagdeviren, Hulya, Van der Hoeven, Rolph and Weeks, John (2002). “Redistribution Does Matter. Growth and Redistribution for Poverty Reduction”, WIDER discussion paper, Helsinki: UN; Ravallion, Martin (2005), “Inequality is Bad for the Poor”, Washington DC: World Bank.

Malasia, sin embargo, ofrece un ejemplo de una política de crecimiento que estableció objetivos prominentes en materia de igualdad y que fue basada precisamente en una coalición pan-étnica. Al alcanzar la independencia de Gran Bretaña en 1957, este país del este asiático, conformado por tres grandes grupos étnicos que emergieron desde una turbulenta insurgencia comunista, parecía destinado a enfrentarse a una intensa confusión económica y política. Sin embargo, un atisbo de violencia racial entre la minoría comunista de origen chino, económicamente dominante, y la mayoría malaya, llevó en 1971 al establecimiento de un Nuevo Plan Económico, que tenía por objeto reducir la predominancia económica de los grupos de origen chino y fue apoyada por todas las etnias que conformaban la coalición gobernante denominada *Barisan Nasional*. Fue relevante el hecho de que el plan no buscó distribuir activos existentes o ingresos, sino más bien reasignar los incrementos de la riqueza producidos por el rápido crecimiento. Como resultado de este éxito, Malasia tiene ahora una tasa de pobreza del 5%, y permanece en un lugar destacado en el índice de desarrollo humano.

La mayor debilidad puede ser encontrada en los esfuerzos malayos para asegurar la igualdad intergrupal – incluyendo los peligros evidentes de politizar las divisiones étnicas – mientras que sus efectos sobre la igualdad dentro de los grupos étnicos es una preocupación aguda: evidencias recientes sugieren que solo una pequeña clases de nativos malayos (los Bumiputra) están mejorando su posición económica y no el grupo étnico en su totalidad. De acuerdo a un informe del Banco Mundial, Malasia tuvo en 2005 la peor distribución del ingreso en Asia después de Papua Nueva Guinea. La corrupción, pobres estándares democráticos y la degradación medioambiental empañaron el aparente milagro del crecimiento igualitario del país.

Aun así, la relativa prosperidad y estabilidad del país en una región marcada por continuas crisis estatales indica que los esfuerzos para alcanzar una mayor igualdad son esenciales para la consolidación de un sistema político estable y alcanzar mercados domésticos amplios y productivos. Esta correlación ha sido confir-

mada por un conjunto de estudios, señalando la importancia de adaptar las políticas de crecimiento – o procesos de liberalización de mercado – a las sutilezas de la distribución social en cada país. La redistribución de este tipo practicada en Malasia podría de alguna forma resolver el enigma descrito anteriormente: generar un crecimiento económico rápido que sea compatible con un acuerdo político básico.

Ayuda y comunidad internacional

Con la noción de que los Estados deberían retraerse en beneficio del sector privado, la comunidad internacional de donantes ha abrazado otra vez la noción del Estado-nación como agente de crecimiento y garante de la seguridad. Un conjunto de iniciativas, incluyendo el *Comprehensive Development Framework* del Banco Mundial, el *New Partnership for African Development* (NEPAD) y más recientemente la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda de 2005 han otra vez consagrado al Estado como el principal socio para los esfuerzos de la ayuda y el principal agente determinante de las políticas nacionales. Para los Estados frágiles, los diez principios de intervención de la OECD, hechos públicos en 2007, subrayan la importancia de la adaptación a los contextos locales y el trabajo conjunto con las autoridades estatales.

Al mismo tiempo, en el seminario se afirmó que la comunidad internacional ha desarrollado un arsenal de indicadores y medidas con el cual medir los niveles de buena gobernanza, el más notable de ellos es el CPIS del Banco Mundial, el cual utiliza 16 criterios para calificar numéricamente los estándares de gobernanza en un país dado. Estos indicadores han sido seriamente discutidos por muchos países en desarrollo, y no han logrado en algunos casos prevenir serias crisis internas, como el conflicto desatado en Kenia después de las elecciones llevadas a cabo en 2007. Las iniciativas más recientes, especialmente el Mecanismo Africano

de Revisión de Pares (*African Peer Review Mechanism*) han logrado proveer análisis más ricos y detallados de los procesos de gobierno, aunque al costo de un acceso rápido a la información.

A tono con el amplio uso de tales índices y metodologías, la implementación de la Declaración de París se basa en una amplia base técnica: se les permite a los países un mayor control de los fondos de ayuda en tanto mantengan los estándares de gobernanza determinados por la comunidad internacional.⁷⁸ Sin embargo, estas tentativas de una suerte de “propiedad” nacional de los fondos, todavía están controladas y evaluadas por una comunidad de donantes preocupada por obtener resultados concretos por los fondos erogados, bajar la pobreza más que el crecimiento rápido y que está fuertemente preocupada por los esfuerzos de subversión de la democracia y los derechos constitucionales.

Aquí puede establecerse un marcado contraste con la naturaleza de la asistencia externa a los Estados desarrollistas. La ayuda a Corea del Sur estuvo determinada en su mayor parte por la geopolítica de la Guerra Fría, en la cual se le prestó poca atención a las debilidades democráticas de los estados postcoloniales amigos y se puso énfasis en el fortalecimiento de la capacidad estatal.⁷⁹ Un sistema similar de ayuda no intervencionista fue empleado por el Plan Marshall en Europa, con gran éxito. Un compromiso serio por la construcción de capacidades en los Estados frágiles, se ha sostenido, demanda una actitud similar por parte de los donantes de abandonar su condicionalidad o intervención para empoderar a las elites locales y a las burocracias, así como una libertad similar en materia de planeamiento económico ha sido defendida por numerosos expertos en el supuesto que no existe un camino definitivo.⁸⁰ Sólo entonces puede el proceso de aprendizaje –la plataforma básica para las últimas

⁷⁸ Meyer, Stefan y Schulz, Nils-Sjard (2008). “From Paris to Accra: building the global governance of aid”, Madrid: FRIDE.

⁷⁹ Fritz, Verena y Rocha Menocal, Alina (2007), op cit., p. 542.

⁸⁰ Ver , por ejemplo, el rechazo a todas las teorías del crecimiento en Kenny, Charles y Williams, David (2000) “What Do We Know About Economic Growth?” Or, Why Don't We Know Very Much?”. *World Development* 29:1, pp 1-22

políticas de desarrollo— ganar un significativo punto de apoyo.

Sin embargo, las dudas sobre la ayuda no intervencionista se acrecientan frente a la grave malversación de los fondos o en los estilos arbitrarios de gobierno que son comunes entre los Estados frágiles. Desde un punto de vista puramente práctico, la comunidad de donantes se ha visto profundamente decepcionada por los resultados de sus inversiones —4 mil millones de dólares en 2005— para mejorar la administración pública.⁸¹ Cómo pueden estos países ser ayudados para alcanzar una gobernanza más efectiva y transparente sin mayores intrusiones en las estructuras estatales es un problema que desconcierta a los gobiernos donantes y es una preocupación central de la Unión Europea en su reciente comunicación relacionada con las situaciones de fragilidad.⁸² Las preocupaciones discutidas anteriormente sobre la actitud esperanzada que el público doméstico y los donantes internacionales deben adoptar hacia las afirmaciones de los gobiernos de que están construyendo un Estado desarrollista —usualmente al costo de ciertas libertades democráticas— hace evidente que el desarrollismo no es sólo un fenómeno histórico o un conjunto de políticas de comercio y de negocios, sino también un discurso que puede y ha sido utilizado y explotado por los líderes políticos para sus propios fines. Como tal, es indudablemente un arma retórica en los Estados frágiles con sistemas democráticos débiles.⁸³ Mientras tanto, en aquellos países donde no existe un discurso o práctica desarrollista, es incierto lo que la comunidad internacional podría hacer para motivar a las elites en este sentido.⁸⁴

Un compromiso basado en una alianza entre los donantes y los gobiernos nacionales podría servir para superar estos dilemas, y podría también incluir obligaciones por parte de las empresas extranjeras involucradas en la extracción de los recursos naturales. De

igual manera, los mejores métodos para evaluar la gobernanza podrían ser capaces de explorar si los anuncios de un gobierno que está estimulando el desarrollo pueden ser evaluados y si es necesario descartarlos. Pero probablemente la comunidad internacional se verá obligada a tolerar un área gris en el proceso de construcción estatal — en países como Angola y Etiopía — de aquellos países que claman encontrarse en un proceso de rápido de desarrollo, mientras que en el camino incurren intencionadamente en numerosos abusos de los derechos humanos y en diversas desprolijidades en materia de gobernanza.

Conclusiones

Se ha vuelto algo urgente la búsqueda de detener el aumento de la brecha entre países ricos y pobres, o curar las dolorosas llagas que representan los países mal gobernados. Mientras que la globalización redujo el número de personas viviendo en condiciones de pobreza, también ha reforzado la parálisis de algunos países incapaces de tomar las oportunidades que ella provee. Para los más pobres entre los Estados frágiles, ha hecho casi imposible poder escapar de las condiciones económicas y políticas iniciales. En los países de ingresos medios, que sufren la existencia de elites fragmentadas o crisis internas, ha sido considerablemente más dura y más compleja la reconstrucción de un consenso nacional sobre el desarrollo, aunque Brasil ha probado que el resurgimiento es aún posible.

Al mismo tiempo, el paradigma del Estado desarrollista no es la bala de plata que al principio parecería ser. Las políticas y los poderes que lo conforman, estrechamente atados a circunstancias históricas y a dinámicas de liderazgo específicas, pueden ser fácilmente capturados y distorsionados por grupos de interés y líderes inescrupulosos. Además, las condiciones globales no son promisorias: mientras que un ejército de reglas exigen un juego parejo para todos, sean países industrializados o aquellos que pretenden subirse al pelotón de los más ricos, las empresas multinacionales segmentan los mercados y, en ocasiones, refuerzan la mala gobernanza.

⁸¹ Fritz, Verena y Rocha Menocal, Alina (2007), *op cit.*, p. 544.

⁸² European Comisión (2007). "Towards an EU response to situations of fragility". Bruselas: EC.

⁸³ Sobre esto, ver René Lefort (2009). "Etiopia's famine: deny and delay". *Open Democracy* 24/03/09.

⁸⁴ Fritz, Verena y Rocha Menocal (2006) "(re)building Developmental States: From Theory to Practice", London: ODI, p. 31 y ss.

Sin embargo, los milagros del sudeste asiático, largamente ignorados o evitados por la comunidad internacional preocupada por disminuir el rol del Estado, proveen un conjunto de insumos valiosos. No son precisamente políticas las que deben señalarse, si no más bien indicadores: aspectos que un Estado que aspira a ser desarrollista debe encarar si desea construir la capacidad y el conocimiento para alcanzar un crecimiento rápido y sostenido. En base a lo debatido en el seminario, estos aspectos son los siguientes.

1. La capacidad del Estado es esencial. Para construirla es importante la continuidad de las políticas y cierta protección a los funcionarios públicos de los efectos del cambio político, aun si los efectos benéficos sólo aparecen en el largo plazo.
2. El Estado debe controlarse a sí mismo. En caso contrario los agujeros negros de la construcción estatal son rápidamente llenados por actores alternativos, fuerzas criminales y colusiones no productivas, todos estos fortalecidos por lazos ilegales con el mercado internacional.
- 3) El sistema político debe ser inclusivo. Sólo los Estados resistentes pueden esperar transformarse en uno de tipo desarrollista, aunque el método preciso de la inclusión política depende de las circunstancias. Los países en crisis o que se encuentran superando un conflicto podrían ajustarse mejor a una política inclusiva ejercida por un partido único que a una lógica de pluralismo político. Los esfuerzos para fortalecer una mayor igualdad social son

esenciales para alcanzar la estabilidad y el crecimiento.

- 4) Las reglas globales deben adaptarse a las necesidades de aquellos países que pretenden subir al tren del crecimiento. Es imposible detener el aumento de la brecha de riqueza sin un trato especial, real y significativo hacia los países pobres e inestables, particularmente en el área de comercio, inversión, finanzas y propiedad intelectual.
5. Los países deben estimular el conocimiento. La manufactura que requiere baja capacitación ya no es el camino para salir de la pobreza. Por el contrario, los planificadores y políticos deben explorar caminos para capitalizar sus reservas de conocimientos, o destinar energías a mejorar sus estándares educativos.
6. Los donantes deben mirar más allá de los números. Si los donantes pretenden lograr un desarrollo sustentable, es necesaria una evaluación más rica de la gobernanza, combinada con un mayor interés en el crecimiento económico por sobre los objetivos exclusivamente dirigidos a los indicadores de la pobreza.

Es evidente a partir de los seis puntos mencionados que ningún modelo de desarrollo puede ser presentado a un Estado frágil, por entusiasta o ansioso que éste se encuentre. Al menos, sin embargo, estas recomendaciones podrían ofrecer alguna guía para recorrer los complejos y turbulentos cambios en la gobernanza global y el sistema económico mundial que ahora parece haber comenzado.

Participantes en el seminario de Madrid, 6-7 Octubre, 2008

Aguirre, Mariano, FRIDE
 Briscoe, Ivan, FRIDE
 Castillejo, Clare, FRIDE
 Dubey, Ajay, Centre for West Asia and African Studies,
 Jawaharlal Nehru University
 Dunham, David, Institute of Social Studies, The Hague.
 Gratius, Susanne, FRIDE
 Habito, Cielito, Ateneo Center for Economic Research
 and Development, Ateneo de Manila University,
 Manila.
 Kattel, Rainer, Head of Department of Public
 Administration, Tallinn University of Technology,
 Tallinn.
 Kisiangani, Emmanuel, Institute for Global Dialogue,
 Johannesburg.
 Mathieson, David, Grupo BBVA, Madrid.
 Meyer, Stefan, FRIDE
 Monreal, Pedro, Programme Specialist, UNESCO
 Regional Office for the Caribbean, Jamaica.
 Ngo, Tak-Wing, Head of the IIAS Centre for
 Regulation and Governance, Leiden University.
 Putzel, James, Director, Crisis States Research Centre,
 London School of Economics
 Romero, José Manuel, Vice-presidente, Patronato de
 FRIDE.
 Ruenes, Cristina, Consejera del Gabinete de la
 Presidencia, Madrid.
 Salido, Javier, Consejero del Gabinete de la
 Presidencia, Madrid.
 Sánchez-Montero, Manuel, FRIDE.
 Schünemann, Julia, FRIDE.
 Sola, Lourdes, Presidente, International Political
 Science Association. Profesora del Centro de
 Investigaciones de Políticas Públicas, Universidad
 de Sao Paulo.
 Tedesco, Laura, Profesora Visitante, Universidad
 Autónoma de Madrid.

Villanueva, Kevin, Profesor Visitante en el Instituto de
 Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de
 Deusto, Bilbao.

Weiss, Meredith, Profesora de Ciencia Política
 University at Albany.

Bibliografía

Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South
 Korea and Late Industrialisation*, Oxford: Oxford
 University Press.
 Booth, Anne (2003). "The Burma Development
 Disaster in Comparative Historical Perspective",
 SOAS Bulletin of Burma Research 1:1.
 Brzezinski, Zbigniew (2009). "Major Foreign Policy
 Challenges for the Next US President",
 International Affairs 85:1.
 Chang, Ha-Joon (2007). *Bad Samaritans*, London:
 Random House.
 Collier, Paul (2007). *The Bottom Billion*, Oxford:
 Oxford University Press.
 Commission on Growth and Development (2008). *The
 Growth Report. Strategies for Sustained Growth
 and Inclusive Development*, Washington DC: World
 Bank.
 Dagdeviren, Hulya, Van der Hoeven, Rolph y Weeks,
 John (2002). "Redistribution Does Matter. Growth
 and Redistribution for Poverty Reduction", WIDER
 discussion paper, Helsinki: UN.
 Department for International Development (2005).
*Why we need to work more effectively in fragile
 states*, London: UK government.
 Dreher, Axel (2006). "IMF and Economic Growth: The
 Effects of Programs, Loans and Compliance with
 Conditionality", *World Development* 34:5, pp 769-
 888.
 Dunham, David y Jayasuriya, Sisira (2001),
 "Liberalisation and Political Decay: Sri Lanka's
 Journey from Welfare State to a Brutalised
 Society", The Hague: Institute of Social Studies.
 East Asian Development Network (EADN) (2007).
*Political Transition and Economic Development in
 East Asia*, Indonesia: EADN.

- Easterly, William (2007). *The White Man's Burden*, Oxford: Oxford University Press
- European Commission (2007). "Towards an EU response to situations of fragility". Brussels: EC
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press
- Evans, Peter (2004). "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation". *Studies in Comparative International Development*, 38:4, pp 30-52.
- Fritz, Verena y Rocha Menocal (2006), "(Re)building Developmental States: From Theory to Practice", London: ODI.
- Fritz, Verena y Rocha Menocal, Alina (2007), "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda". *Development Policy Review* 25 (5), 531-552.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London: Profile Books.
- Ghani, A. & Lockhart, C. (2008). *Fixing Fragile States*, Oxford: Oxford University Press.
- Held, David y Kaya, Ayse (eds) (2006). *Global Inequality: Patterns and Explanations*, Cambridge: Polity Press.
- IMF Research Department (2007). "Reaping the Benefits of Financial Globalization", Washington DC: IMF.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy*. Stanford: Stanford University Press.
- Kenny, Charles y Williams, David (2000). "What Do We Know About Economic Growth? Or, Why Don't We Know Very Much?", *World Development* 29:1, pp 1-22.
- Khan, M. (2003). "State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies", in Tungodden, B., Stern, N. and Kolstad, I. (eds), *Toward Pro-Poor Policies. Aid, Institutions, and Globalization. Annual World Bank Conference on Development Economics*, Europe, Oxford: Oxford University Press y World Bank
- Khan, Mushtaq H. (2006), "Governance, Economic Growth and Development since the 1960s". Background paper for the World Economic and Social Survey 2006.
- Kohli, A. (2004). *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press
- Leftwich, Adrian, (2008). "Development states, effective states and poverty reduction: The primacy of politics". Geneva: UNRISD Working Paper.
- Magaloni, Beatriz, Weingast, Barry & Díaz-Cayeros, Alberto (2006). "Why Authoritarian Regimes Sabotage Economic Growth: Land Reform in Mexico". Paper presented to the Center on Democracy, Development and the Rule of Law research seminar, Stanford University.
- Matthews, Owen (2009). "Alternately Putin", *Times Literary Supplement* 27/03/09
- Meyer, Stefan and Schulz, Nils-Sjard (2008). "From Paris to Accra: building the global governance of aid". Madrid: FRIDE.
- Migdal, Joel (2001). *State in Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Milanovic, Branko (2007). "An even higher global inequality than previously thought". Draft document. Washington DC: World Bank.
- Mkandawire, Thandika (2001), "Thinking about developmental states in Africa". *Cambridge Journal of Economics* 25: 289-314.
- Ngo, Tak Wing (2006). "Possible and impossible games: institutional order and social conflict in Argentina and Taiwan". en Boyd, Richard, Galjart, Benno and Ngo, Tak Wing (eds). *Political Conflicts and Development in East Asia and Latin America*, London and New York: Routledge.
- North, Douglas C., Wallis, John Joseph, Webb, Steven B. y Weingast, Barry R. (2007). "Limited Access Orders in the Developing World", Washington DC: World Bank
- O'Rourke, Kevin (2002). *Reformasi: the Struggle for Power in Post-Soeharto Indonesia*, New South Wales: Allen & Unwin.
- Przeworski, A., M. E. Alvarez, y F. Limongi (2000). *Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Putzel, J. (2001). "Developmental States and Crony

- Capitalists", in Masina, P. (ed), *Rethinking Development in East Asia*, London: Routledge.
- Ravallion, Martin (2005), "Inequality is Bad for the Poor", Washington DC: World Bank.
- Reinert, E. (2007). *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*, London: Constable.
- Reinert, Erik, Amaizo, Yves Ekoué & Kattel, Rainer (2008). "The Economics of Failed, Failing and Fragile States". Draft paper.
- Rodrik, D. (ed) (2003). *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.
- Siddiqi, Ayesha (2007). *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*. London: Pluto Press
- Sindzingre, Alice (2007), "Financing the Developmental States: Tax and Revenue Issues". *Development Policy Review*, 25 (5), pp 615-632.
- Tiits, Marek, Kattel, Rainer, Kalvet, Tarmo y Tamm, Dorel (2008). "Catching up, forging ahead or falling behind? Central and Eastern European development in 1990-2005", *Innovation - The European Journal of Social Science Research* 21:1, pp 65-85.
- Teskey, Graham (2005). "Capacity Development and State Building. Issues, Evidence and Implications for DFID", London: Department for International Development, Governance and Social Development Group.
- UN (2009). *World Economic Situation and Prospects 2009 (mid-2009 update)*, New York: UN
- UNCTAD (2006). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities*. UN: Geneva
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
- Wade, Robert (2005). "Failing States and Cumulative Causation in the World System", *International Political Science Review* 26:1
- Weiss, Meredith (2007), "What a Little Democracy Can do: Comparing Trajectories of Reform in Malaysia and Indonesia", *Democratization* 14:1, 26-43.
- World Bank (1993). *The East Asian miracle: economic growth and public policy*. Washington DC: World Bank.
- Woo-Cumings. Meredith (ed) (1999). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press

FRIDE

A pesar de sus altos índices de pobreza los tigres asiáticos desafiaron todas las expectativas durante décadas después de la II Guerra Mundial. Mediante una meticulosa planificación estatal y un coordinado esfuerzo nacional, los Estados desarrollistas de la región gestionaron sus recursos para lograr un rápido y sostenido crecimiento, permitiéndoles alcanzar el nivel de las economías occidentales e incluso superarlas.

Sin embargo, durante años la comunidad internacional consideró esos milagros económicos como un efecto de los valores culturales e institucionales de Asia que no podría repetirse en cualquier parte. En otros países en desarrollo en África, Latinoamérica e incluso Asia, las mismas políticas de planificación estatal e intervencionismo llevaron a la ruina. La ausencia de democracia y una dependencia sobre sociedades altamente cohesivas sugirieron que estos éxitos fueron tan solo excepciones, no modelos.

Pero en un mundo dividido, con una amplia brecha entre los países más ricos y los más pobres, el Estado desarrollista es cada vez más atractivo. En todos los Estados frágiles del mundo, donde tanto el desempeño económico como la capacidad institucional son débiles y las actividades ilícitas y los espacios ingobernados se están expandiendo rápidamente, es urgente un nuevo enfoque. Este documento de Ivan Briscoe, basado en las conclusiones de un seminario realizado en Madrid en el que participaron expertos de cuatro continentes, plantea qué lecciones se pueden aprender del Estado del desarrollo que tengan relevancia para las naciones pobres y fragmentadas de hoy.

www.fride.org