

DEPARTAMENTO DE
CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE CIENCIAS
SOCIALES
UNIVERSIDAD DE LA
REPÚBLICA
MONTEVIDEO,
URUGUAY.

CRISTINA ZURBRIGGEN Y EMILIANO TRAVIESO

HACIA UN NUEVO ESTADO

DESARROLLISTA.

TRAYECTORIAS DIVERGENTES Y DESAFÍOS
PARA AMÉRICA LATINA

DOCUMENTO ON LINE N° 03/14
[AGOSTO 2014]

documentos de trabajo

ISSN: 1688-5058

TÍTULO-CLAVE: DOCUMENTO DE TRABAJO (INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA.
MONTEVIDEO)

TÍTULO-CLAVE ABREVIADO: DOC. TRAB. (INST. CIENC. POLÍT., MONTEV.)

Hacia un nuevo Estado desarrollista. Trayectorias divergentes y desafíos para América Latina

Cristina Zurbriggen
Emiliano Travieso

Introducción

Nuevas ideas, prácticas, políticas y enfoques de las teorías del desarrollo están surgiendo en la discusión sobre la necesidad de repensar el papel del Estado en el siglo XXI. La crisis financiera mundial de 2008 impactó en el debate provocando cierto escepticismo hacia las principales recomendaciones de política "más mercado y menos Estado", abriendo el camino a la reconsideración del rol del Estado en los procesos de desarrollo, replanteando algunas preguntas que parecían haberse cerrado en la década del '90 (Wade 2010, Stubbs 2011; UNCTAD, 2011).

El nuevo contexto internacional está caracterizado por una economía fuertemente globalizada, en el marco de la desregulación del capital, una nueva revolución tecnológica ("bio", "info" y "nano") y una transformación más profunda en la gestión organizacional y la gestión del conocimiento. Asimismo, la nueva gobernanza global (Búrca, Keohane y Sabel, 2013) presenta un balance de poder incierto, con países emergentes como Brasil, Rusia, India y China desafiando la hegemonía estadounidense y fuertes debates teóricos y políticos que enfatizan las críticas al modelo neo-liberal (Stubbs, 2011; Wade, 2010; Cammack, 2011).

En este escenario emerge un nuevo paradigma de desarrollo alternativo centrado en el capital humano. El enfoque de las capacidades Amartya Sen (1999) aportó las bases filosóficas de este giro, retomando el trabajo de muchos pensadores influyentes. Por su parte, la discusión actual sobre crecimiento económico, así como los trabajos empíricos en ese terreno, subrayan el importante papel del capital humano como motor de la dinámica de crecimiento de las economías. Asimismo, diversos autores han subrayado la importancia de una distribución relativamente equitativa de los ingresos para el crecimiento económico (Alesina y Rodrik 1994, Bardhan y Gathak 1999, Engerman y Sokoloff, 2002, Sokoloff y Zolt, 2006).

Estas transformaciones nos plantean una serie de interrogantes: ¿cuál es el futuro del Estado? ¿Un Estado desarrollista? ¿Hay espacio para un modelo de ese tipo en estos tiempos de creciente globalización y desregulación financiera? ¿Todas las sociedades pueden potencialmente beneficiarse de él? ¿Qué espacio hay para esa alternativa en América Latina?.

Diferentes teorías y orientaciones políticas e ideológicas se han ocupado de identificar qué tipo de Estado y qué arreglos institucionales promuevan su desarrollo, en el siglo XX. Investigaciones previas realizadas por Johnson (1982), Evans (1995), Wade

(1990), Amsden (1989) han planteado la relevancia del Estado desarrollista y han demostrado la importancia de un servicio civil weberiano y la relevancia de algún organismo clave encargado de coordinar y conducir una política de largo en pro del desarrollo.

En la actualidad un gran número de investigaciones en economía y ciencia política abogan por la importancia de la capacidad del Estado para la prosperidad económica y el desarrollo social. Sin embargo, parece que todavía tenemos que explicar la esencia de ese desafío y qué tipo de reformas se deben adoptar. Como señala Ostrom (2010) es tiempo de dejar atrás la dicotomía simplista entre Estado – mercado y construir un marco alternativo que permite identificar los elementos y las características del nuevo Estado desarrollista, considerando el cambio de paradigma que está ocurriendo.

Con este objetivo, en primer término, se analizan los dos paradigmas ordenadores de la discusión sobre el papel del Estado en los procesos de desarrollo (el modelo neoliberal y el modelo desarrollista), a la luz de nuevos enfoques teóricos provenientes de diversas disciplinas diversas. En segundo lugar, se esbozan algunas experiencias para entender cómo y por qué algunos países en los que el Estado ha desempeñado un papel central han logrado responder a los desafíos del nuevo milenio, especialmente los casos de los países nórdicos y del sudeste asiático. Desde luego, estas experiencias ocurren en un espacio y tiempo determinado cuyas condiciones no pueden replicarse en otros contextos. Sin embargo, eso no significa que su análisis no sea útil para pensar nuestros propios desafíos. Se trata de estudiar prácticas políticas concretas para problematizar el rol del Estado en un nuevo contexto histórico, ampliar nuestros horizontes y construir conclusiones académicas más robustas y propuestas de política más potentes. En tercer lugar, se sugieren las lecciones que debemos considerar si queremos construir una nueva teoría y práctica del Estado en América Latina, fortaleciendo una discusión sobre el rol del Estado para lograr un desarrollo sostenible (económico, social, ambiental y cultural) en el nuevo contexto histórico.

Estado y Desarrollo: dos paradigmas para ordenar la discusión

El Estado desarrollista

En las últimas tres décadas, la discusión sobre el papel del Estado en el proceso de desarrollo se ha bifurcado en dos paradigmas. Por un lado, el paradigma neoliberal que se ha constituido la visión dominante sobre la estrategia económica, tanto en los principales Estados occidentales (sobre todo EE.UU. y Gran Bretaña) como en las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Wade 2010, 2-3, Stubbs, 2011). Por otro lado, el paradigma del modelo de Estado desarrollista que se basó en las experiencias de los países del sudeste asiático.

La literatura sobre el Estado desarrollista¹ ha intentado explicar el rápido crecimiento de los países del sudeste asiático en los años 60 y 70 y discutir si es posible encontrar un cierto grado de consenso en lo que refiere al Estado como piedra angular de este notable éxito económico (Amsden 1989, Johnson 1982, Evans 1995, Woo-Cummings 1999, Wade 1990, Leftwich 1995, Chang 1999).

Los Estados desarrollistas han sido caracterizados como Estados con capacidad estratégica que lograron definir un modelo de inserción internacional basados en un fuerte consenso político (crecimiento económico considerado como una prioridad de interés nacional), a través de las agencias del gobierno (o un organismo clave), con una burocracia altamente cualificada de extracción meritocrática. Estas agencias tuvieron la capacidad de coordinar y conducir los esfuerzos de política a largo plazo hacia el desarrollo, con una gran capacidad para establecer alianzas con los sectores productivos a través de un conjunto de redes formales e informales (consejos deliberativos, grupos de estudios de políticas, etc.). Asimismo, estos espacios facilitaron información relevante y procesos de aprendizaje interactivo para elaborar e implementar políticas ajustadas a los contextos nacionales (Amsden, 1989; Wade, 1990; Chang, 1999).

Evans (1995) sugiere que el Estado desarrollista fue especialmente favorecido por un aislamiento burocrático weberiano con una intensa conexión con el capital industrial. Esta combinación aparentemente contradictoria de coherencia corporativa y la

articulación con el sector industrial, que él llamó "autonomía enraizada", fue lo que proporcionó la base estructural subyacente para la intervención del Estado con éxito en la transformación industrial.

Johnson (1982) argumenta asimismo que el Estado actuó no sólo como agente central de la planificación estratégica del desarrollo, sino también en el control de las divisas para alentar el crecimiento de un número reducido de grandes conglomerados en sectores estratégicos elegidos, con una gran inversión en la última tecnología. Por su parte, Chang (2012) resalta que el éxito de los países asiáticos se debió a una estructura flexible que permitió poner en práctica diferentes políticas y cambiar tan pronto como sea posible ante un cambio de las condiciones del contexto. Es por ello que resalta la capacidad de estos países de integrar políticas de educación, con políticas industriales y comerciales; efectivos subsidios al sector privado en I+D; inversiones públicas en áreas centrales; regulación de licencias tecnológicas; regulación de inversiones extranjeras para maximizar en tecnologías. En todos estos casos, el papel estratégico del Estado transformó la estructura de la industria nacional y la hizo competitiva a nivel internacional agregando valor.

Sin embargo, hay otras lecciones que deben tenerse en cuenta del Estado Desarrollista Asiático. Como suele hacerse, y con razón, mucho hincapié en la política industrial, no se ha visualizado el rol de las políticas sociales y el proceso de reducción de las desigualdades. En otras palabras, como señala Evans (2007) la fascinación con la industrialización ha distraído la atención sobre la importancia de la expansión de la capacidad humana en el éxito de los países del sudeste asiático. Estos países fueron pioneros en la inversión en capital humano y el éxito inicial del desarrollo económico estuvo estrechamente relacionado con la movilidad social favorecida por la reforma agraria (Kwon 2005). Por otra parte, aunque los gobiernos introdujeron con un alcance mínimo los programas de política social, fueron capaces de reducir la pobreza de manera efectiva y en etapas sucesivas. Es así que mediante la movilización y la coordinación de las diversas instituciones responsables de las políticas económicas y las políticas sociales se logró reducir la pobreza y ampliar la protección social. Por lo tanto, la política social resultó fundamental en la estrategia general de desarrollo económico.

El Estado neoliberal

La caída del muro de Berlín, el colapso de la Unión Soviética y los límites del Estado de Bienestar dieron paso al triunfo del capitalismo y la consolidación del modelo de desarrollo neoliberal. De esta manera, el mercado parecía ser el único mecanismo con la capacidad de canalizar los diferentes intereses dentro de una sociedad con el fin de garantizar el crecimiento económico y la movilidad social. Es así que el “Consenso de Washington” (Williamson, 1990) que resume las principales medidas del modelo neoliberal se aplicaron ampliamente en diversos contextos institucionales y económicos, en América Latina como en Europa del Este como en Asia Oriental: estabilidad macroeconómica, liberalización financiera y comercial, apertura de las economías a la inversión extranjera, privatización, desregulación y la protección de las empresas multinacionales.

Sin embargo, hacia mediados de la década de los 90 se produjo un punto de inflexión en el debate internacional que parecería marcar un retroceso del paradigma neoliberal. El pobre desempeño económico de los países en desarrollo y, especialmente de América Latina, con altos niveles de pobreza y la desigualdad provocados por el modelo neoliberal condujo a nuevas ideas sobre el replanteamiento del papel del Estado. Los nuevos paradigmas institucionalistas y, sobre todo, el crecimiento sostenido de los países asiáticos, han demostrado que una economía de mercado necesita instituciones eficaces con el fin de optimizar el rendimiento económico. Además, los estudios realizados por el propio Banco Mundial, con base en los aportes teóricos de Joseph Stiglitz - su vicepresidente en el momento - sugieren la necesidad de mejorar las capacidades de los Estados con el fin de construir una sólida economía de mercado.

En este contexto, el Informe del Banco Mundial de 1997 "*El Estado en un mundo en cambio*" marcó un hito cuando se planteó la reforma del Estado como un elemento clave en la nueva agenda para el desarrollo. Este informe destacó la importancia vital de las instituciones gubernamentales y la estabilidad política con el fin de lograr el desarrollo económico en el largo plazo y, en particular, para llevar a cabo una regulación satisfactoria de los mercados. Se planteaba la necesidad de un Estado eficaz para proporcionar los bienes y servicios - y las normas e instituciones - que permiten que los mercados prosperen y mejoren el nivel de vida. Por lo tanto, en la nueva perspectiva del

Banco Mundial, el Estado se torna fundamental para el desarrollo económico y social, no como un proveedor directo de servicios, sino como un socio, catalizador y facilitador (Zurbriggen, 2007).

Este enfoque dio un paso adelante significativo en comparación con los modelos neoliberales ortodoxos de desarrollo al reconocer el papel explícito de las instituciones en el desarrollo económico. Sin embargo, este modelo de Estado es muy diferente al Estado desarrollista: requiere la intervención del Estado para orientar, facilitar y regular la economía y el dinamismo de las fuerzas del mercado global, al mismo tiempo que limitar la corrupción. Esto lleva a un mandato estatal basado en un doble enfoque o en dos tipos de gobernanza y práctica de políticas: en el servicio (mercado) basado en modelos de Nueva Gerencia Pública y la rendición de cuentas (jerárquico) (Stubbs, 2005).

Como señala Wade (2010) algunas declaraciones de actores globales influyentes son expresiones de la persistencia del modelo neoliberal a pesar de sus inflexiones: "Una nación que abre su economía y mantiene el papel del gobierno al mínimo experimenta invariablemente más rápido crecimiento económico y aumento de los ingresos" (consenso en el Foro Económico Mundial, 2002, Nueva York Times, 09 de febrero 2002, p.1). "Las restricciones para el acceso a la inversión extranjera sólo debe aplicarse a los casos excepcionales en los que la seguridad de las nacionales está en juego" (G8, junio de 2007). Así, en influyentes círculos de los países centrales la retórica del modelo neoliberal continúa gozando de buena salud.

Nuevas miradas sobre viejos problemas

Coaliciones desarrollistas y neoliberales frente a la crisis de 2008

Uno de los mayores impactos al paradigma neoliberal estuvo determinado por la crisis financiera mundial de 2008 que demostró las dificultades para subordinar al capital financiero internacional a las agendas de desarrollo nacional. Esta crítica situación llevó a la reconfiguración de la gobernanza global. Una consecuencia relevante fue la desaparición del G-7 como el foco principal de la coordinación de la política económica mundial y su sustitución por el G-20, incluye a países emergentes como Brasil, China e India, que reconoce como un nuevo grupo de actores económicos

globales. En este contexto, se planteó el debate internacional sobre la política industrial y las políticas sociales, pero fundamentalmente sobre el retorno del Estado desarrollista (UCNTAD 2011).

Por lo tanto, la lucha no es sólo acerca de los poderes económicos y políticos, sino también por la competencia global de ideas y modelos. Como señala Stubbs (2011), la Gran Recesión ha tenido un profundo efecto en el Este de Asia y en la batalla entre las coaliciones desarrollista ejemplificadas y las coaliciones neoliberales. Significó un duro golpe a la reputación de EE.UU como modelo a seguir (Krugman 2010) y como centro principal de producción de conocimiento y pensamiento innovador (Williamson, 2012). Al mismo tiempo, se han reforzado las coaliciones desarrollistas y en particular el modelo de crecimiento chino despierta creciente atención.

La complejidad del escenario actual implica un gran desafío para superar los planteos dicotómicos “mercado versus Estado” y generar nuevos marcos analíticos que nos permitan comprender qué tipos de capacidades estatales son necesarias para un desarrollo sostenible en el siglo XXI

Integrando nuevos enfoques

Un elemento común de las nuevas ideas, teorías, prácticas, políticas y enfoques para el desarrollo es el énfasis en la necesidad de repensar el papel del Estado. Los nuevos enfoques han ido convergiendo en una idea común sobre el cambio del rol del Estado y las políticas públicas: los sistemas políticos deben desarrollar un Estado más flexible, en red, pragmático, experimental y nacionalista. Estas ideas se pueden encontrar en la nueva literatura de la economía del desarrollo, en las nuevas teorías heterodoxas de política industrial, en el nuevo enfoque del estado de desarrollo y en las teorías de la administración pública. Sin embargo, estas comunidades epistémicas realizan importantes aportes a la comprensión del fenómeno pero no dialogan fluidamente entre sí.

En primer término, desde los nuevos enfoques de la economía emerge un nuevo paradigma de desarrollo alternativo centrado en el capital humano, que tiene por base filosófica el enfoque de las capacidades de Amartya Sen (1999). Por su parte, la

discusión actual sobre crecimiento económico, así como los trabajos empíricos en ese terreno, subrayan el importante papel del capital humano como motor de la dinámica de crecimiento de las economías.

En segundo lugar, diversos autores han subrayado la importancia de una distribución relativamente equitativa de los ingresos para el crecimiento económico (Alesina y Rodrik 1994, Bardhan y Ghatak 1999, Engerman y Sokoloff, 2002, Sokoloff y Zolt, 2006). Su línea argumental sugiere que la inequidad, al concentrar los recursos políticos y económicos en manos de una minoría, limita la inversión en bienes públicos e infraestructura y afecta negativamente las posibilidades de cooperación. Engerman y Sokoloff (2002) trabajan con esta idea como herramienta para la interpretación histórica, argumentando que la consolidación de élites reducidas en América Latina a lo largo de los tres siglos posteriores a la conquista europea a través de un marco institucional concentrador (política de tierras, lógicas de participación política y cobertura educativa) constituye un factor clave para entender la trayectoria divergente con relación a América del Norte. El análisis de los sistemas impositivos en perspectiva histórica también enfatiza la relevancia de cierta equidad en la distribución de la renta para el desarrollo económico en el largo plazo. Sokoloff y Zolt (2006) afirman que la desigualdad inicial en términos de ingreso, tierra y participación política afecta el desarrollo de las instituciones impositivas, que hacen persistentes los escenarios de inequidad, constituyen un límite al gasto público e influyen en el crecimiento económico. Este mecanismo puede leerse como una expresión de la llamada “paradoja de Robin Hood” (Lindert, 2004: 15) que señala que las políticas redistributivas están más presentes cuando son menos necesarias.

Por su parte, en un análisis sobre las políticas públicas en el Sudeste Asiático en la segunda posguerra, Alice Amsden subrayó la misma idea central: “*The more the distribution of the incomes is equal (...) the faster will be the growth rate of industrial productivity*” (Amsden, 1992: 78). Existe también un argumento de economía política relevante en esa relación: una distribución inequitativa genera una élite poderosa que puede dificultar la independencia de las políticas públicas y la capacidad del Estado (Amsden y Hikino, 1994).

En tercer lugar, en la teoría del Estado post- desarrollista, de acuerdo con Evans y Heller (2013), el capital humano se ha convertido en un elemento fundamental para la competitividad y el bienestar. Por lo tanto, hay que fortalecer las capacidades del Estado en desarrollar el capital humano de una sociedad y aumentar la oferta de bienes públicos, como la educación y la salud. Estos, a su vez, ponen de relieve la importancia de la política social y de bienestar para el desarrollo y la necesidad de un conjunto más amplio de nuevos vínculos entre Estado y sociedad para el éxito del desarrollo. La eficacia de las estructuras administrativas depende cada vez más de las nuevas formas de arraigo democrático. Por lo tanto, se plantea que hay ciertas formas democráticas de arraigo que tienen más probabilidades de fortalecer la intervención del Estado para mejorar las capacidades (Evans y Heller, 2013).

Esta transformación del Estado está condicionada por nuevos factores históricos. Los ciudadanos demandan mejores y más personalizadas soluciones y servicios públicos, pero estas demandas no pueden ser satisfechas simplemente gastando más dinero público. En segundo lugar, hay un número creciente de problemas complejos en términos de reducción de la pobreza, seguridad pública, planificación urbana, medio ambiente, entre otros. La resolución de estos problemas públicos requiere la articulación de diferentes conocimientos y la participación de distintos actores.

Los gobiernos están adoptando una colaboración más estrecha con los ciudadanos. De hecho, puede pensarse a la educación como un servicio co-producido por los estudiantes (y sus familias). La salud es coproducida por los pacientes, sus familias y sus comunidades (Ostrom, 1996) (Evans y Heller 2013). La política de innovación es co-producido con el sector privado y la sociedad civil (Baiocchi, Heller y Silva 2011). El estado desarrollista del siglo XXI necesita la construcción de objetivos coherentes cambiantes y compartidos, cuya aplicación concreta debe ser el resultado del esfuerzo conjunto de los organismos públicos y las propias comunidades.

De esto se deduce que la política pública debe ser lo suficientemente flexible para permitir una variedad de esfuerzos y marcos regulatorios. También debe ser lo suficientemente revisable para que los frutos del aprendizaje se puedan incorporar fácilmente. Por último, se requiere de formas abiertas y transparentes de gobierno, sin la cual las nuevas ideas no se filtran hacia arriba ni pueden ser ampliamente compartidas. En ese sentido las instituciones deliberativas son factores clave para el desarrollo. En

resumen, como apuntan Evans y Heller (2013:10), la transformación del Estado implica dirigir la atención analítica a las conexiones entre el aparato estatal y el conjunto de los actores de la sociedad civil, en lugar de privilegiar los vínculos con un grupo restringido de aliados de élite.

En cuarto lugar, los estudios sobre administración pública plantean un cambio de perspectiva de la investigación institucional de la transformación del Estado y de las nuevas agendas y retos. Por un lado, critican a los modelos gerencialistas de gestión y al mismo tiempo plantean la importancia de considerar las diferentes trayectorias histórico- institucionales (Verhoest, Bouckaert, y Peters, 2007).

Estos estudios trataron de entender la transformación de la organización del Estado y la nueva forma de diseñar e implementar políticas públicas. Desde el enfoque de gobernanza, se señala que los gobiernos para abordar la complejidad del siglo XXI están involucrando una pluralidad de actores en la prestación de servicios y políticas. Estos procesos de gobernanza experimental y sus mecanismos distintivos para la rendición de cuentas, la supervisión y la aplicación de su cumplimiento responden a las exigencias de un mundo en el que los objetivos y los métodos para alcanzarlos, no se pueden determinar a priori, sino que deben ser descubiertos en el curso de la resolución.

La sociedad moderna requiere flexibilidad y soluciones fluidas en términos de los mecanismos y procesos de gobernanza, lo que implica crecientes esfuerzos de dirección. Se hace necesario, entonces, repensar la forma de estructurar los procesos de toma de decisiones. Esto se expresa en la relevancia que han adquirido los estudios empíricos sobre el meta-gobierno, “la gobernanza de la gobernanza” (O’Toole, 2007) o el “gobierno estratégico” (Peters, 2004).

En quinto lugar, desde los aportes de la nueva economía política del desarrollo se revaloriza el papel del Estado y hace hincapié en su capacidad estratégica como elemento clave para alcanzar el desarrollo. En este sentido, tener ventajas comparativas no sólo depende de la dotación inicial de cada país, sino que también entran en juego factores a construir. Es por ello que se requiere de una política estratégica, de experimentación y de la colaboración público-privada, con el fin, entre otros objetivos,

de buscar nichos rentables de la economía mundial (Hausmann y Rodrik, 2006; Sabel, 2005).

En el siglo XXI se necesita un nuevo Estado y nuevos enfoques de políticas de desarrollo. Las políticas pueden ser muy variadas, pero lo relevante es que sean suficientemente flexibles como para permitir variedad de esfuerzos y de marcos regulatorios; lo suficientemente revisables para que los frutos del aprendizaje se puedan incorporar fácilmente y lo suficientemente cooperativas entre el sector público y privado para disponer de información y legitimidad en las decisiones adoptadas. (Hausmann, Rodrik y Sabel, 2007).

En consecuencia, un análisis sobre el rol del Estado en los procesos de desarrollo debería centrarse en el proceso político y no solo preocuparse si el instrumento es el adecuado. Se necesita saber más cómo diseñar un marco que posibilite que los actores públicos y privados estén en contacto para resolver los problemas de la esfera productiva, cada lado aprendiendo sobre las oportunidades y restricciones enfrentadas por el otro (Rodrik, 2008).

En consonancia con la relevancia del capital humano en los procesos de desarrollo, las nuevas concepciones del Estado de Bienestar plantean que la prosperidad económica y la seguridad social no tiene por qué ser antagónicas o ideales mutuamente excluyentes. Diversos autores sugieren, que tanto los países nórdicos como los asiáticos, pudieron mantener el bienestar social al lograr un diseño de políticas sociales articuladas con un patrón de acumulación basado en una economía del conocimiento en un contexto globalizado. La inversión en educación superior, educación continua, capacitación laboral y otros programas para obtener la reincorporación de los desempleados al trabajo es más que recuperada a través de la reducción del gasto en prestaciones por desempleo y costos sociales (Kuhnle, Stein y Hort, 2004, Holliday, 2000, Gough, 2001).

Hacia un mayor diálogo

Los nuevos aportes teóricos desde diferentes disciplinas tienen importantes implicaciones para el Estado. El desarrollismo clásico suponía que el Estado podría, más o menos por sí mismo, desarrollar el conocimiento necesario para lograr una

inversión eficaz, creando los ministerios de planificación y los planes quinquenales, y con la idea de la necesidad de que las empresas estatales debían ser creadas en muchas áreas de la industria y las finanzas. Por el contrario, el neoliberalismo tomó la posición contraria, afirmando que los Estados siempre -o casi siempre- se equivocan. La solución consistía en prohibir a los Estados la toma de decisiones de inversión en la mayoría de los sectores de la economía por lo que el mercado podría encontrar el camino correcto por sí mismo.

Actualmente se abandona la fe en el desarrollismo clásico del Estado y la planificación central como único mecanismo virtuoso. Varios autores reconocen que las señales del mercado son importantes y que los actores privados tienen la información necesaria para definir estrategias eficaces. Al mismo tiempo debe asumirse que sin los insumos y las directrices del Estado, los sectores privados no podrán obtener el cuadro completo necesario para hacer una buena inversión o ser capaces de sacar provecho de lo que saben. En tal caso, una política eficaz del desarrollo requiere de una estrecha coordinación entre los actores públicos y privados, de la experimentación y de la adaptación de la acción pública a las necesidades y los contextos específicos (Breznitz y Zehavi (2010), Sabel (2005), Hausmann, Rodrik y Sabel (2007), Rodrik (2004).

Por ello se rechaza la idea de “una talla para todos”, y se subraya que no existe una política o un modelo que llevará al progreso económico en todos los países, en todo momento. Los nuevos enfoques subrayan la idea de que las políticas deben ser construidas a través de la experimentación y adaptadas a las necesidades de determinados sectores y regiones, variando dentro de cada nación (Hausmann y Rodrik, 2006). Por su parte, ésta concepción señala la necesidad de formas abiertas y transparentes de gobierno. Esto plantea dudas sobre la viabilidad de los Estados más autoritarios y enfatiza la importancia a las formas democráticas de participación.

Estos cambios en la teoría y la práctica plantean la necesidad de repensar el rol del Estado y las políticas de desarrollo en América Latina. Para ejemplificar estas transformaciones se torna relevante considerar la estrategia de desarrollo en países nórdicos y asiáticos, analizando una serie distintiva de políticas de esta nueva corriente del desarrollo y, al mismo tiempo, divergentes con las recomendaciones del “Consenso

de Washington”. En términos generales, se constata que los responsables políticos pudieron responder a los nuevos desafíos del contexto internacional por confiar en el rol "experimental" del Estado (Breznitz, 2007; Lundvall, 2002; O’Riain 2004; Ornston, 2009; Rodrik 2008; Sabel y Zeitlin, 2010) Por lo tanto, tenemos que refinar la teoría a través de un mayor dialogo entre comunidades epistémicas y hacer mucho más trabajo empírico para determinar el grado en que esta nueva orientación se está consolidando en todo el mundo.

Aprendiendo del rol “experimental” del Estado en los países nórdicos

Desde los años 90 las economías nórdicas han mejorado en forma consistente su competitividad y sus niveles de bienestar en relación no sólo a los países de Europa continental, sino también a los modelos del Reino Unido y Estados Unidos. El índice de competitividad global del Foro Económico Mundial (2013) los países nórdicos ocupan dos de las primeras cinco y cuatro de las primeras quince posiciones. Los países nórdicos son los más competitivos de Europa (Suecia (1), Finlandia (2), Dinamarca (3) y el Netherland (4º) y alcanzar una gran satisfacción en la felicidad y la percepción de calidad de vida (Dinamarca (1) Finlandia (2) Suecia (3º).

Entre los países de la OCDE siguen siendo quienes presentan superávit en sus cuentas públicas y balanzas de pagos así como la más baja deuda pública (OCDE, 2013). Según un índice especializado, Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca están consistentemente entre los diez países de menor riesgo para la inversión (Euromoney, 2013). Asimismo, estos países han alcanzado en la OCDE los mejores niveles de PBI con bajas tasas de desempleo, menos horas de trabajo por habitante y una significativa tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Uno de los logros más importantes ha sido reducir la tasa de desempleo sin la introducción de una estructura dual del mercado de trabajo como en los EE.UU. Esto también se refleja en los coeficientes más bajos de desigualdad (21 a 24 Índice de Gini) entre los países de la Unión Europea¹.

¹ Banco de Datos del Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/>

El interrogante que se plantea es cómo y por qué estos países han tenido avances significativos en su desarrollo económico y social en un contexto globalizado y qué se puede aprender de ello. Un ejemplo claro es Finlandia que pasó, en treinta años, de ser una de las economías menos intensivas en tecnología en la OCDE, basada en la producción de madera y metal, a ser un líder mundial en comunicaciones inalámbricas y producción intensiva de conocimientos (Koski, Heli and Pekka Ylä-Anttila, 2006).

En este proceso es importante resaltar la capacidad estratégica y de coordinación de más alto nivel que ha desarrollado el gobierno finlandés. La gran crisis de los años 90 planteó enormes desafíos al país, frente a la cual los responsables políticos consideraron que una economía pequeña y abierta necesitaba diseñar nuevas políticas de desarrollo para estimular al sector privado y diversificar la base productiva. La primera redefinición de la política industrial se encuentra en el año 1990 con la revisión que realiza el *Consejo de Ciencia y Tecnológica*², el cual introduce el concepto de un “Sistema Nacional de Innovación” (SNI) como piedra angular de la política de desarrollo. Este consenso tuvo como consecuencia la alta prioridad que el gobierno le otorgo a las inversiones en capital humano, en educación y en Investigación y Desarrollo (I + D).

Un elemento clave en Finlandia ha sido la relevancia que ha adquirido la política de innovación en el sistema político, el Primer Ministro y el Parlamento desempeñan funciones claves. El Consejo formula y es responsable del desarrollo estratégico y la coordinación de las política de innovación y así como para del SIN en su conjunto. El Primer Ministro preside este Consejo y los representantes de los ministerios, de la industria, de la academia y la sociedad participan en el mismo. Por tanto, este Consejo con la máxima representación política y social, emergió como un importante instrumento para dar prioridad a la innovación, lograr una coordinación entre los actores relevantes del sistema de innovación³. Sin embargo, el desarrollo de la política de

² El mismo es responsable de formular, de dar seguimiento y de evaluar las políticas de CTI, así como emitir declaraciones de las orientaciones de los fondos públicos. Es presidido por el Primer Ministro y esta conformado por otros ocho Ministros y diez especialistas en el área representantes de universidades, empresas, la Academia de Finlandia, Tekes y sindicatos.

³ TEKES, organismo dentro del Ministerio de Comercio e Industria que orienta sus recursos a la investigación aplicada y desarrollo en universidades, instituciones de investigación y empresas, SITRA, fundación bajo la supervisión del Parlamento que centra su financiación en capital de riesgo, puesta en marcha empresas de frontera y actividades de difusión. La Academia de Finlandia, responsable de

innovación no implicó que Finlandia siguiese un "plan maestro", sino un gobierno que desempeñó un fuerte liderazgo, un énfasis en las políticas de largo plazo para mejorar las condiciones generales para las empresas, especialmente en el desarrollo del conocimiento de sectores de alto valor agregado (Murto, Eero, Mika Niemelä, et al., 2006; Andersen Dannemand, Mads Borup, Thorvald Finnbjörnsson, Eirný Vals y Thomas Malmér, 2007; Pelkonen, Teräväinen y Waltari, 2008).

Al mismo tiempo, la capacidad prospectiva del Estado ha tenido un papel clave en dicho proceso. Estos trabajos fueron iniciados por el Ministerio de Comercio e Industria en cooperación con el TEKES (Agencia Finlandesa de Tecnología e Innovación) en 1996-1997, generando un marco general para los estudios de prospectiva. Además, otras organizaciones del sector público, tales como la Academia de Finlandia y el Fondo Nacional Finlandés de Investigación y Desarrollo (SITRA) son importantes actores del sistema de prospectiva. Con el tiempo, se ha convertido en una práctica habitual de todos los actores del SNI. Asimismo, el Comité para el Futuro del Parlamento desempeña, a su vez, un importante papel en la sensibilización y el nivel de conocimiento de los miembros del Parlamento. Su tarea es tener un diálogo activo con el Gobierno acerca de los principales retos de futuro y formas de resolverlos, formulación de políticas para el futuro, donde la investigación es una parte importante, trabaja en temas como la internacionalización y el impacto del desarrollo tecnológico en la sociedad.

Además, una serie de estudios de prospectiva se han llevado a cabo bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación, a menudo co-financiado por fondos estructurales de Europa. El Consejo Nacional Finlandés de Educación también administra una base de datos de previsión y basada en Internet de servicios de conocimientos de prospectiva (ENSTI) con el foco en la educación y las demandas a futuro de trabajo. Por su parte, una serie de estudios de prospectiva son realizados por actores regionales, universidades y centros privados⁴ (Andersen et. Al., 2007).

financiar la investigación básica en las universidades e institutos de investigación y el VTT. Un sistema universitario público amplio que comprende a nivel regional 20 universidades, de los cuales diez son multidisciplinarios, tres son las universidades de administración de empresas, tres universidades técnicas, y cuatro son las universidades de artes. Además, hay seis centros universitarios y un sistema de 28 institutos politécnicos.

⁴Por ejemplo, el VTT, el Centro de Investigación Técnica de Finlandia, el Centro de Investigación de Futuros de Finlandia, los sistemas de Laboratorio de Análisis de la Universidad Tecnológica de Helsinki ,

Al mismo tiempo, la nueva idea de desarrollo exige nuevas formas de diseño e implementación de políticas. Los programas de innovación más recientes de Finlandia están más en línea de la resolución de los retos sociales claves y estimular la demanda y la innovación impulsada por los usuarios. En particular, comparten muchas características de las redes de gobernanza, caracterizadas por una articulación horizontal relativamente estable de actores operacionalmente autónomos que interactúan a través de las negociaciones que se llevan a cabo dentro de un marco regulatorio, normativo, y cognitivo, un marco que se auto - regula dentro de los límites establecidos por las agencias externas, y que contribuye a la producción de propósito público. Las redes de gobernanza responden así a grandes tendencias, que están relacionadas a nuevas combinaciones de sector y respuestas de política (por ejemplo, el bienestar, la energía, la calidad del medio ambiente, el clima, y la construcción de entornos de vida).

En correspondencia con la literatura reciente, la experimentación y los ajustes flexibles están presentes en el Estado finlandés (Leiponen, 2004; Maula, Markku y Gordon Murray, 2003). Se destaca la relevancia de la capacidad estratégica y prospectiva, orientada a la construcción de una visión de futuro y mecanismos de consensos entre los actores claves de la sociedad (gobierno, sector productivo y academia), lo que ayuda a la coordinación de políticas. Por su parte, la creciente importancia del conocimiento como una ventaja competitiva de activos se expresa en la construcción de diagnósticos compartidos, la cooperación publico-privada, la coordinación entre agencias del sector público y la cooperación entre empresas-universidades. Estos espacios ayudan a responder a los cambios y al diseño de nuevas políticas. Todo ello refuerza un enfoque sistémico de formulación de políticas, basado en la idea de simultaneidad no secuencial de las distintas etapas del proceso de innovación. "La sociedad experimental" es la última nueva visión de Finlandia para la innovación y la columna vertebral de su modelo de desarrollo. Hasta 2009, la innovación se ve sobre todo como la I + D y la tecnología en la colaboración entre empresas e instituciones de investigación. En el nuevo modelo de innovación, la innovación es un medio para apoyar el crecimiento

económico y fomentar una reforma socio- económico sostenible, y mejorar el bienestar de los ciudadanos y el medio ambiente.

¿Hacia un nuevo modelo de estado de bienestar?

El debate sobre el futuro de los estados de bienestar ante los procesos de globalización y desregulación del capital es un tema central de discusión política y académica. Diversos autores sugieren que los países nórdicos pudieron mantener el bienestar social al lograr un diseño de políticas sociales orientadas a compartir riesgos, al expandir la educación a la mayoría de la población, con nuevos formatos institucionales basados en la experimentación y la innovación en forma dinámica y colaborativa. Esto explica las distintas denominaciones que diversos autores han atribuido a estos Estados derivadas del hecho que le asignan igual valor a los objetivos económicos y sociales: Estado de Bienestar schumpeteriano " (Bob , 2000), "el estado de bienestar desarrollista" (Zeitlin y Trubek , 2003 ; Kuhnle , Stein y Hort , 2004) o "Estado activo" (Boyer, 2006). Estas denominaciones refieren a Estados que le asignan un rol central al desarrollo del capital humano, con énfasis en las políticas de empleo y de educación continua.

Es así que Dinamarca y Finlandia han transformado los planes sociales en instrumentos para la activación, centrado en la formación profesional que permiten a las personas a desarrollar nuevas habilidades en un mundo cambiante. Finlandia también en la última década, ha creado un sistema regional de centros de formación profesional como herramientas para la gradual transformación económica que se han convertido en herramientas de políticas activas del mercado laboral en el futuro. Simultáneamente, Dinamarca con su reforma estructural administrativa, fusión de los municipios y el establecimiento de cinco regiones en lugar de los condados, ha creado foros regionales de crecimiento con la intención de fortalecer la I + D y la colaboración entre universidades, instituciones de formación, y empresas de las comunidades.

La educación continua se ha convertido en la columna vertebral de las sociedades modernas. Sin embargo, el éxito de los países nórdicos no se basa solo en una mayor inversión del gasto público, sino en el aspecto cualitativo. La educación no sólo es

considerada un privilegio, sino también como un derecho y un deber. Es el fundamento de la vida de la gente. Los resultados positivos del principio de igualdad de derechos y acceso a la educación son reflejados directamente en el *know-how* y la productividad de la mano de obra. Este asegura un alto grado de competitividad en tiempos de cambio y la capacidad de adaptarse a nuevas condiciones y circunstancias. Es, además, una responsabilidad que debe ser compartida por diferentes actores y la estrecha cooperación público-privada⁵.

Con otras palabras, promover el pleno empleo y valorizar la inversión en capital humano son políticas sociales que no afectaban únicamente la redistribución de la riqueza sino que desempeñan un importante papel productivo. Es así que cobran relevancia en estos países las políticas activas de empleo y la formación profesional continúa, orientadas a desarrollar habilidades básicas que permitan a las personas insertarse en un mercado laboral en permanente transformación. Los servicios públicos, el acceso a la educación y la capacidad de dominar la nueva economía parecen generar un círculo virtuoso.

Esto sugiere que no hay evidencia que la competencia global socava los Estados de bienestar. Estas experiencias, por tanto, pueden inspirar a otros países a cambiar sus mercados de trabajo y sus fundamentos, y, si se adaptan a los contextos locales, hacer una diferencia en la competitividad, el empleo y el crecimiento en un país. En este nuevo contexto, las nuevas concepciones del Estado de Bienestar plantean que la prosperidad económica y la seguridad social no tiene por qué ser antagónicos o ideales mutuamente excluyentes. Diversos autores sugieren, que tanto los países nórdicos pudieron mantener el bienestar social al lograr un diseño de políticas sociales articuladas con un patrón de acumulación basado en una economía del conocimiento en un contexto globalizado. La inversión en capital humano a través de la educación superior, educación continua, capacitación laboral y otros programas para obtener la reincorporación de los desempleados al trabajo es más que recuperado que a través de la reducción del gasto en prestaciones por desempleo y costos sociales.

⁵ OECD (2010) *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*. OECD

En función de esta experiencia, la política de bienestar está estrechamente integrada con las estrategias para promover el cambio estructural hacia sectores de alta productividad (Kuhnle y Hort, 2004). El Estado de bienestar universalista brinda seguro social a los trabajadores contra los riesgos derivados de los cambios estructurales, lo que reduce su resistencia a los cambios. Sin embargo, las políticas de bienestar están articuladas a políticas de reciclaje y ayuda a la búsqueda de empleo (política activa de empleo), no sólo para mantener su nivel de vida durante el período de ajuste, sino también que les permitan encontrar nuevos puestos de trabajo más productivos.

El Estado desarrollista asiático⁶

El Este asiático fue una de las regiones más dinámica de la economía mundial en el siglo XX y comienzos del siglo XXI. Los rápidos logros económicos y sociales se expresan en las altas tasas de crecimiento. En la década del 50, el ingreso per cápita de estos países alcanzaba tan solo la cifra de 500 dólares, en los años 90 se elevó a 3.500 dólares Maddison, Angus (2001). Por su parte, los niveles de desigualdad son menores que en América Latina, con índices de Gini menor a 35 (Corea del Sur con un 31 y Taiwán con un 32).⁷

En términos generales, el éxito de estos países se vincula a la capacidad estratégica de los Estados, su fuerte vinculación con el sector empresarial, así como la matriz de políticas macroeconómicas, comerciales, industriales y educativas implementadas por los gobiernos. Chang (2010) argumenta asimismo que el éxito estuvo también asociado al desarrollo de políticas realistas (selección de sectores prioritarios en función de diferentes factores como las condiciones del mercado internacional y el Estados de las capacidades tecnológicas locales) y flexibles (los decisores de políticas fueron capaces de reconocer errores y re-direccionar las políticas).

Taiwán, es un ejemplo de estos países, que logró transformar su estructura productiva desarrollando una industria de alta tecnología en el área de la informática, al mismo tiempo que logró mejorar la inclusión social. En este proceso fue central el papel

⁶ Se hace referencia a Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

⁷ Bases de datos Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/>

desempeñando por el Departamento de Desarrollo Industrial (DDI), en el Ministerio de Asuntos Económicos, responsable de la política industrial. Dichas políticas industriales, insertas en un plan estratégico de desarrollo, se centraron en subsidiar iniciativas privadas innovadoras, regular las licencias tecnológicas y controlar las inversiones extranjeras directas. El éxito se explica no sólo por disponer de una burocracia capacitada y un conjunto de instrumentos claves sino también por elegir una práctica de gobernar el mercado caracterizada por fuertes redes de articulación público-privadas (Weiss y Thurbon, 2004).

La esencia del proceso político del desarrollo nacional fue un intenso diálogo entre los componentes organizativos del Estado desarrollista, el gobierno y tres actores centrales: las asociaciones industriales por sectores, los laboratorios de investigación y el Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (*Industrial Technology Research Institute* (ITRI)). En particular, gran parte de la lluvia de ideas se da entre los laboratorios, el ITRI y las asociaciones industriales lo cual ayuda a construir las redes entre las firmas con una colaboración responsable entre los miembros (Wade, 2005)

El rol experimental del gobierno se expresa en la flexibilidad del Estado para adaptarse a los cambios del entorno. Esta flexibilidad del gobierno se manifiesta también en la nueva estrategia, creando nuevos organismos e instituciones, para desarrollar el sector de biotecnología. Con tal fin se crearon parques científicos e importantes instituciones de investigación que contribuyen a la generación de clusters industriales (Dodgson, 2008).

Las características distintivas de esta estrategia de política difieren de las anteriores, dado que el impulso proviene del gobierno, con una importante inversión en parques científicos y la utilización de una variedad de fondos de capital riesgo nacionales. También se ha dado un cambio sustancial en las rutinas y objetivos de la colaboración en la investigación. Se pasa de un proceso de innovación basado en la importación de tecnología del extranjero a la creación de su propia capacidad nacional de innovación. Asimismo, la preocupación por la propiedad intelectual, la regulación de la fabricación, la comercialización y la distribución se convierten en aspectos centrales (Dodgson, 2008).

Amsden (2013) afirma que el rasgo más sobresaliente del Estado Desarrollista es el nacionalismo, es anti-imperialista. Ello es expresado en una política industrial orientada a la creación de industrias nacionales competitivas. La intervención gubernamental procura asegurar el mercado doméstico para la producción nacional sustitutiva de importaciones (que gradualmente se vuelven exportaciones), a partir de firmas de propiedad nacional (pública y/o privada). Asimismo, la política pública se esfuerza por favorecer un entorno propicio para la acumulación de habilidades y técnicas. En cambio la política industrial se orientó hacia asegurar el mercado interno, es decir, los gobiernos intervinieron en la economía para crear industrias nacionales (sustitución de importaciones orientadas a las exportaciones), las empresas de propiedad nacional, pública y privada (sustitutos extranjeros), y un sostenimiento entorno que favorece la acumulación de capacidades nacionales de producción, la capacidad de gestión y conocimientos tecnológicos.

Un caso expresivo de la flexibilidad y nacionalismo de los Estados para responder a las demandas del nuevo contexto internacional es el de Corea y la liberalización de las telecomunicaciones. En este país una única empresa del gobierno suministraba los servicios de telecomunicaciones. En la década de los noventa los avances tecnológicos en telecomunicaciones móviles digitales y la presión de Estados Unidos a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) obligaron a este país a privatizar y liberar el sector. Sin embargo, la liberalización fue gradual y conducida por el Estado en relación con los objetivos de desarrollo nacional (Wade 2005)

El gobierno advirtió que las telecomunicaciones serían un sector líder a escala mundial en las siguientes décadas y que Corea tenía que mantener una fuerte presencia de las empresas coreanas. Primero, comenzó el proceso creando otra empresa pública para competir con la primera; privatizándolas luego; después invitó a unas pocas empresas coreanas a que solicitaran las licencias; luego invitó a algunas empresas extranjeras de telecomunicaciones a entrar como socios minoritarios en las empresas coreanas (para así obtener la tecnología); y solamente entonces permitió que algunas empresas totalmente extranjeras compitieran, bajo condiciones que restringían sus posibles proveedores de equipos y sus estándares en tecnología, pautados en ambos casos por el gobierno (Wade 2005)

Al mismo tiempo, se desarrolló una asociación pública-privada para desarrollar la tecnología de transmisión digital para el Código de División de Acceso Múltiple, considerando que las empresas de telecomunicaciones extranjeras no venderían la tecnología de avanzada a los coreanos. El Ministerio de Industria y Comercio formó una red con el gobierno con el patrocinio del Instituto de Investigación en Telecomunicaciones y Electrónica, relacionado con la antigua compañía de telecomunicaciones pública y un número de fábricas privadas coreanas. Gran parte de los fondos para esta red vienen de la venta de acciones de las empresas públicas privatizadas. Lo recaudado también se usó para subsidiar la respuesta a la demanda de los servicios de telecomunicaciones, incluyendo el acceso a internet, lo que hace un círculo virtuoso entre el suministro y la demanda. Los resultados fueron muy buenos convirtiéndose Corea en un importante jugador en el área y con la penetración de banda ancha más alta en el mundo (Wade, 2005).

Este ejemplo ilustra que el rápido desarrollo alcanzado por los países asiáticos se debió en gran parte al papel estratégico del Estado, un Estado enraizado y flexible y nacionalista adaptándose a las transformaciones del contexto internacional, donde las redes de articulación público-privado jugaron un papel importante en estas adaptaciones y al mismo tiempo se convierten en un elemento de legitimación política, generando consenso social.

¿Hacia un nuevo modelo de estado de bienestar?

El desarrollo de los países asiáticos nos sólo está asociada a la política económica sino también al papel de la política social. Los autores Hort y Kuhnle (2004) muestran que los países asiáticos pusieron en marcha programas de seguridad y de bienestar social como instrumentos de política para el desarrollo económico. El rasgo más distintivo de las políticas es que desalientan la dependencia del Estado, promueven fuentes privadas de bienestar y canalizan recursos de la seguridad social hacia las inversiones en infraestructura.

En ese sentido, es posible que la fascinación con los aspectos técnicos de los procesos industrializadores del Sudeste Asiático haya dejado en un segundo plano de análisis la

expansión de capacidades humanas, que fue sin embargo de crítica importancia. Los países de esa región priorizaron la inversión en capital humano (Evans 2007) y se ha argumentado que los éxitos en materia de crecimiento económico están íntimamente relacionados con la movilidad social favorecida por la reforma agraria (Kwon 2009, 2005). Además, aunque los gobiernos apuntaron a un espectro reducido de programas sociales, lograron reducir efectivamente los niveles de pobreza y aumentar la protección social. Así, al pensar estas experiencias, nuestra perspectiva analítica enfatiza el rol central de las políticas sociales en la estrategia general de desarrollo económico.

Estos países le han concedido prioridad a la educación y a las políticas de empleo, que han sido elementos claves en el programa de reforma de estados de bienestar más antiguos de Europa occidental. La experiencia de Corea es particularmente interesante en este contexto. Es uno de los países de reciente industrialización que más creció rápidamente en los últimos 20 años para convertirse en undécima economía más grande del mundo, cuando su gasto social ha crecido, cuando en 1965 era tan sólo el 1%. Ahora cuenta con un sistema más o menos completa de seguro de salud, un sistema nacional de pensiones y un sistema de seguro de desempleo. Si bien, en consonancia con los tiempos, con un énfasis que es mucho más en las medidas activas del mercado de trabajo que la compensación para aquellos sin empleo. Por ello Hort y Kuhnle (2000) sostienen que los estados de bienestar de Asia Oriental están siguiendo la ruta de la modernidad seguido por sus predecesores desarrollados de Europa.

Estos Estados han sido tipificados como “Estados productivos de bienestar” (Holliday, 2000); “Estados desarrollistas de bienestar” (Gough, 2001; Kwon, 2005; Kwon, 2005) distingue entre el tipo de “Estados de bienestar desarrollista inclusivo”, propio de Corea y Taiwán, y el “bienestar desarrollista selectivo” de Singapur y Hong Kong. El primero es más inclusivo socialmente, protege a la mayoría de la población y se apoya en programas predominantemente universales. El segundo restringe la protección social a los trabajadores del mercado formal del trabajo y focaliza las acciones asistenciales tan sólo en los segmentos más pobres de la población.

Por su parte, las políticas han cambiado en función de las transformaciones productivas. Así el tránsito producido por el pasaje de una política económica de crecimiento extensivo, basado en mano de obra barata, a la competitividad económica basada en la

alta productividad, provocó nuevas definiciones de políticas sociales. El énfasis es puesto más sobre la protección de la capacidad de trabajo que en la seguridad laboral de los trabajadores, como ocurre también en los países nórdicos. Especialmente en Corea y Taiwán se creó el espacio suficiente para acomodar las demandas políticas de mayores derechos sociales a partir de un diálogo nacional.

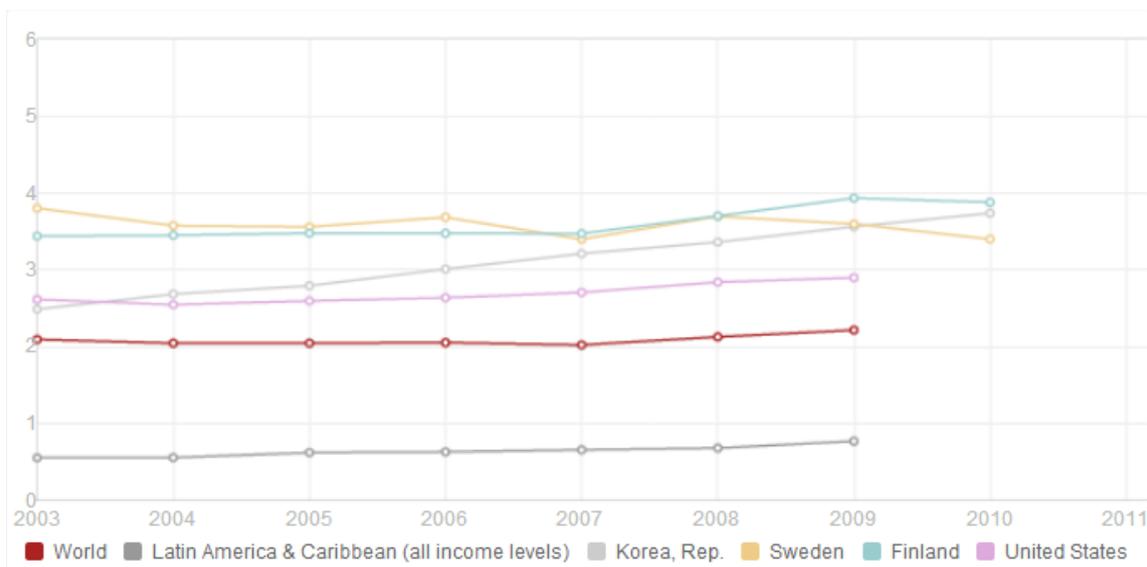
En estos dos conjuntos de trayectorias percibimos la existencia de un Estado fuerte, interventor, estratégico, flexible y nacionalista que conduce un proyecto nacional en determinado contexto mundial histórico. Incluso luego de un dominio de la coalición neoliberal a nivel mundial que también impactó en Asia, el período posterior a la crisis una sucesión de reformas se introdujeron en reforzar el papel del Estado, principalmente en la supervisión financiera con cambios en las estructuras reguladoras bancarias estatales y prácticas se pusieron en marcha en Japón, Corea del Sur y Malasia (Hamilton-Hart 2008, Stubbs 2011).

Los desafíos pendientes para América Latina

América Latina ha tenido una estrategia divergente. Si bien la región ha crecido a una tasa media del 3,4% anual en los últimos 20 años, desde una perspectiva de largo plazo, el crecimiento ha quedado rezagado con respecto a las economías emergentes y, por supuesto, de las desarrolladas. El ingreso anual promedio en 1960 en la región era una cuarta parte del de Estados Unidos, mientras que en la actualidad es un sexto. En comparación, varios países del sudeste asiático que comenzaron más atrás en la misma época se encuentran cerca de ser calificados como países de altos ingresos.

La región continúa con su especialización en productos primarios y manufacturas de bajo contenido tecnológico. En los años 70, el 50% de PBI era explicado por los recursos naturales, treinta años después tales recursos componen el 51% del PBI. Los sectores intensivos en conocimientos aumentaron en dicho período tan solo del 21% al 28%, mientras que en el Sudeste Asiático representan el 60% del PBI. El gasto en I+D, si bien llegó al 0,62% del PBI en 2008, está lejos del rango de 1,5% a 3% usual en las naciones desarrolladas o en las economías emergentes de mayor crecimiento (ver Gráfica 1).

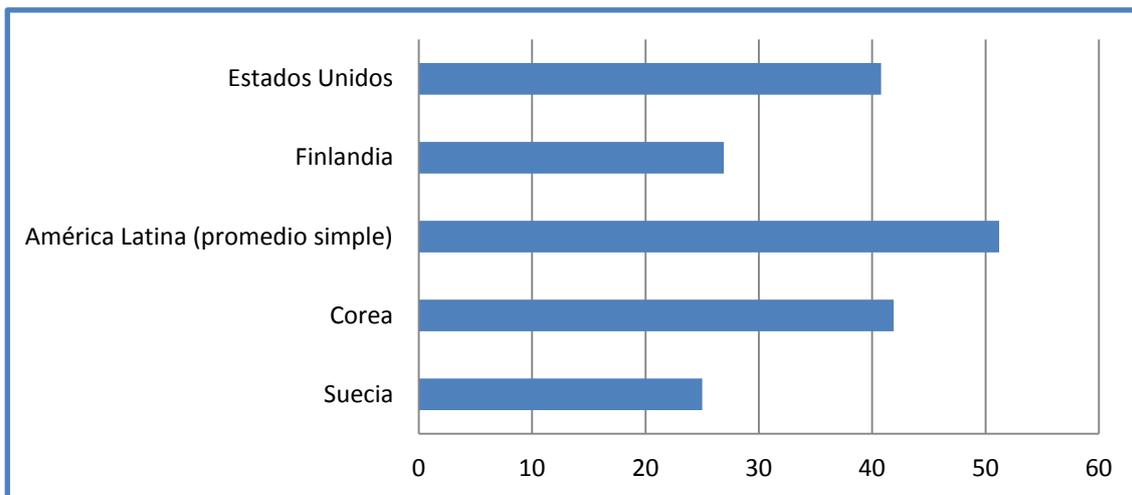
Gráfica 1: Gasto en I+D como porcentaje del PIB (Mundo, América Latina y el Caribe, Corea del Sur, Suecia, Finlandia y Estados Unidos, 2003-2010).



Fuente: Banco Mundial DataBank

Tampoco logra la región revertir los altos niveles de desigualdad. El 20% más rico tiene un ingreso promedio 14 veces mayor que el ingreso promedio del 20% más pobre, mientras que en países como Japón, Finlandia o Bélgica el 20% de la población perteneciente al quintil más alto tiene un ingreso promedio de entre cuatro y cinco veces el promedio del quintil más pobre. Por su parte, el índice de Gini en la región está por encima de 50, siendo por ejemplo 55,9 para Brasil y 40,2 para Uruguay, uno de los más bajos. En contraste, dicho índice es de 25 para Suecia y 26,9 para Finlandia, mientras el promedio simple latinoamericano supera los cincuenta puntos (ver Gráfica 2).

Gráfica 2: Índice de Gini de ingresos para países seleccionados y América Latina (2010-2012, último dato disponible).



Fuente: PNUD (2013). Para América Latina: CEPALSTAT (2013). Para Corea: CIA World Factbook (2013).

Por otra parte, en el terreno de la política pública asistimos a una “transformación silenciosa” del Estado centrada en la década del ‘90, la cual creó un nuevo tipo de capacidades, orientadas a la “comoditización” de la economía, a favorecer el flujo de capitales externos, así como a la implementación de políticas sociales focalizadas para bajar los altos niveles de pobreza. Estas reformas inspiradas en el modelo neoliberal fortalecieron las capacidades institucionales para que los mercados funcionen, al mismo tiempo que debilitaron las capacidades estratégicas de los Estados para lograr un desarrollo integrado, que apuesta a la nueva economía del conocimiento con integración social.

Del análisis y el debate de las experiencias asiáticas y nórdicas se plantea como interrogante qué lecciones podemos aprender para América Latina. En los países de reciente industrialización, el Estado ha desempeñado un papel relevante, fortaleciendo las capacidades estratégicas, la capacidad de experimentación y los espacios de colaboración público-privado en los procesos de innovación. En el caso de los países asiáticos se plantea que las capacidades tecnológicas, es decir, la habilidad para crear y usar el conocimiento comercialmente, no reside solo en las firmas, sino también en cómo se organizan las redes público-privados y las formas en que están reguladas las

mismas para explotar el conocimiento, las capacidades de financiamiento, así como los factores estructurales y el entorno socio-político institucional (Kim, 1997).

Por su parte, debe destacarse la forma sistémica de definir una estrategia de desarrollo que se expresa, por ejemplo, en el diseño de políticas sociales articuladas al nuevo modelo de crecimiento basado en el conocimiento. Las políticas sociales están centradas en la educación y en la formación técnico- profesional con el fin de preparar a los ciudadanos para los nuevos requerimientos del mercado laboral. Estas acciones del Estado, a su vez, dependen de los procesos políticos detrás de su accionar. El desarrollo económico debe ser visto como parte del proyecto de construcción nacional. (Gerschenkron, 1968).

No hay un único modelo, ni una sola trayectoria, sino que hay varias. Sin embargo sí pueden identificarse ciertos aprendizajes sobre el proceso político. La política importa. Las sociedades a través del proceso de elaboración y selección de modos alternativos de acción, pueden seguir caminos diferentes y lograr al mismo tiempo el éxito industrial y la integración social.

En consonancia con ello, diferentes estudios recientes muestran la fuerte correlación entre capacidades tecnológicas, regulación empresarial y factores socio- culturales en el desarrollo. En este sentido, cobra gran relevancia considerar otros factores en la capacidad de innovar una sociedad, es decir, el sistema de educación, la gobernanza o regulación empresarial (regulación de la propiedad intelectual, mercado de trabajo). Así como los altos niveles de corrupción y la exclusión social que se convierten en limitantes importantes de dicho proceso.

En consecuencia, es preciso pensar integralmente el desarrollo y la correlación entre factores económicos, tecnológicos y socio-políticos. Se necesita una mirada más sistémica del desarrollo y desarrollar políticas públicas en consecuencia, Un proceso de transformación productiva no se debe concentrar solo en políticas de innovación específicas orientadas a las empresas, sino también deben estar integradas con políticas relacionadas con las condiciones sistémicas, educación empleo, etc. y fundamentalmente con las relaciones de poder, entre capital y estado y las desigualdades que tienen impacto en los procesos democráticos de decisión.

Como señala Chang (2003) el accionar público es necesario, pero además debe ser eficiente y depende en buena medida de su posibilidad de alterar relaciones de poder. Las características y el comportamiento de las élites económica son centrales en ese sentido. Por ejemplo, Amsden (2001) señala que al momento del despegue coreano (principios de la década de 1960), la distribución del ingreso era mucho más igualitaria que en América latina. En consecuencia, las elites eran significativamente más débiles y pudieron ser disciplinadas desde un Estado que les otorgó subsidios a la producción industrial y protección de mercado a cambio de metas de desempeño. En otros términos, el Estado logró redistribuir recursos y que las transferencias de ingresos a la élite derivaran en que ésta se volviera innovadora y eficiente, bajo la amenaza de que, si no lo hacía, se la castigaría. En América Latina, en cambio, las protecciones sin contraprestación e interrumpidas agresivamente por políticas liberales implicaron empresas demasiado orientadas a la búsqueda de ganancias fáciles y no basadas en el esfuerzo y la innovación. Así, el poder del Estado en relación a las élites y su capacidad de construir coaliciones en torno a una estrategia de desarrollo nacional se revela clave. Una dimensión importante en esa tarea es la micropolítica pública, tendiente a articular actores económicos y sociales relevantes para la agenda de transformaciones (Boschi y Gaitán, 2013).

En este sentido, es fundamental el reciente estudio de Almeida y Schneider (2012) sobre la relación del Estado y las élites en Brasil. Tanto en el discurso público como en la práctica política se enfatiza la innovación como un eje fundamental en las políticas industriales de los últimos. De hecho, Brasil ha desarrollado una serie de instrumentos así como muy fuerte apoyo desde el *Banco Nacional do Desenvolvimento* (BNDES). Sin embargo, estas políticas no han permitido cambiar la estructura productiva y la inserción internacional, manteniendo la especialización exportadora en bienes de baja tecnología. Por su parte, estas políticas tampoco han impedido la fuerte concentración e internacionalización de las empresas. Estos autores asimismo resaltan que a pesar de muchos cambios en la política, y un radical cambio entorno económico y político, existe una continuidad significativa en las relaciones informales y poco transparente entre las empresas y el gobierno. Por lo tanto, no está claro en la política industrial actual si los políticos pueden recurrir a mecanismos para exigir reciprocidad y disciplina al capital, de manera que promueva una política industrial exitosa como en los países del sudeste asiático. En consecuencia, la relación entre gobierno y élites condiciona fuertemente a la

política industrial que tiende a apoyar a las grandes empresas existentes y experimenta dificultades para controlar las dinámicas de extranjerización (Almeida y Schneider, 2012).

En consecuencia, la relación de poder entre los Estados y las élites es un escollo importante para emprender un proceso de desarrollo en América Latina. Las corporaciones en la región cuentan con un poder de veto mucho mayor que en Asia. Muchas no son controladas por residentes locales y responden a estrategias globales que pueden no coincidir con los propósitos y necesidades nacionales de desarrollo.

El desafío, entonces, no se reduce a fortalecer las capacidades prospectivas y estratégicas de los Estados, sino a la tarea aún más compleja de lograr un consenso nacional con amplia base social que incluya tanto a sectores populares como a empresariales y logre contrapesar los intereses centrífugos de las élites. La liberalización económica global, la mayor independencia de los grupos de poder económico y la degradación de las instituciones públicas sufrida en las últimas dos décadas y media del siglo pasado, así como la desigualdad en la distribución de la riqueza, son condicionantes importantes para encarar ese desafío.

Estos aprendizajes deberían ser un punto de partida para iniciar un debate en América Latina sobre el rol del Estado en las estrategias de desarrollo, y debatir sobre las fuertes tensiones no resueltas entre crecimiento, equidad y gobernabilidad, que son los tres componentes de la ecuación *capitalismo* (en tanto modo de producción), *social* (en tanto modo de redistribución equitativa del excedente) y *democrático* (en tanto modo de gobernabilidad) (Oszlak y Gantman, 2007). América Latina debería generar un nuevo pacto social para lograr un crecimiento económico con equidad en democracia. Un primer paso es construir un consenso básico sobre una estrategia de desarrollo a seguir, compartida al menos por una coalición de actores políticos y sociales. La evidencia empírica muestra que un crecimiento basado en una economía en recursos naturales genera déficits en términos de integración social y de sostenibilidad. Por el contrario, la experiencia internacional sugiere que los países que han basado su modelo de crecimiento en la innovación han logrado construir sociedades más igualitarias.

Reflexiones finales

Las experiencias de los países nórdicos y asiáticos pueden ser utilizadas para inspirar el proceso de reforma del Estado en América Latina y pensar de una forma más integral el desarrollo y las políticas públicas. Para un mayor entendimiento del papel del Estado en la sociedad del conocimiento hay que partir de una comprensión más sistémica del desarrollo, un papel más activo y estratégico del Estado, entendiendo la importancia de la desigualdad como límite al desarrollo para América Latina y la centralidad del proceso político. En este sentido, no solo cobra relevancia aprender de las nuevas políticas en innovación y las nuevas políticas sociales de los países de reciente industrialización, sino también de la importancia del proceso de toma de decisiones basado en la negociación y el diálogo (Grindle, 2009).

Con este foco más amplio se pueden identificar los vínculos entre políticas públicas, instituciones del Estado, estrategias macroeconómicas y sociales y su contribución en el fortalecimiento de un desarrollo equitativo y sostenible. Es posible realizar una lectura desde América Latina que apoya la idea de que algunos Estados están experimentando con nuevos enfoques del desarrollo.

En otras palabras, para una mayor comprensión del papel de Estado en la sociedad del conocimiento hay que partir de una comprensión más sistémica del desarrollo, que exige un estado flexible, nacionalista e inclusivo, estratégico y prospectivo. También debe hacerse cada vez mayores esfuerzos para comprender la importancia de la desigualdad como un límite para el desarrollo de América Latina, así como la centralidad del proceso socio- político.

Por lo tanto, el reto no sólo se limita a reforzar las capacidades estratégicas del Estado, sino a una más compleja tarea de lograr un consenso nacional con una amplia base social, a fin de evitar los intereses centrífugas de las élites. Estas ideas deben ser un punto de partida para un debate en América Latina sobre el papel del Estado en las estrategias de desarrollo. Debemos discutir las tensiones no resueltas entre el crecimiento, la equidad y la gobernanza a fin de lograr un consenso básico en la estrategia de desarrollo a seguir.

Referencias bibliográficas

- Alesina, Alberto y Rodrik, Dani (1994): "Distributive Politics and Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 2 (May, 1994), pp. 465-490
- Almeida, Mansueto; Schneider, Ben (2012): "Globalization, Democratization, and the Challenges of Industrial Policy in Brazil", Korean Development Institute, July 2012.
- Amsden, A. (2001): *The Rise of the "Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford University Press.
- Amsden, A. and Chu, W.W. (2003): *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Process*, MIT Press.
- Amsden, A.H. y T. Hikino (1994): "Project execution capability, organizational know-how and conglomerate corporate growth in late industrialization", *Industrial and Corporate Change*, vol. 3, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Andersen Dannemand , Mads Borup, Thorvald Finnbjörnsson, Eirný Vals and Thomas Malmér (2007): *Foresight in the Nordic research and innovation council systems*, Risø-R-1613(EN) Risø National Laboratory Technical University of Denmark.
- Baiocchi, Gianpaolo, Heller, Patricik, And Silva, Marcelo (2011): *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Banco Mundial (BM) (1997): *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Oxford University Press, Washington, D.C.
- Bardhan, Pranab y Ghatak, Maitreesh (1999): "[Inequality, Market Imperfections, and Collective Action Problems](#)," [Center for International and Development Economics Research \(CIDER\) Working Papers](#) C99-108, University of California at Berkeley.
- Boschi, Renato y Gaitán, Flavio (2013): "Legados, política y consenso desarrollista", *Transformación, Estado y Democracia*, Montevideo: Oficina Nacional del Servicio Civil.
- Boyer, Robert (2006): "El Estado social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes", en *Revista de Trabajo*, Año 2, Número 3. Buenos Aires

- Breznitz, Dan (2007): *Innovation and the state: Political choice and strategies for growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Breznitz, Dan (2009): “National Institutions and the Globalized Political Economy of Technological Change: An Introduction”, en Georgia Institute of Technology, *Review of Policy Research*, Volume 26, Numbers 1–2.
- Breznitz, Dan and Zehavi, Amos (2010): “The Limits of Capital: Transcending the Public Financer-Private Producer Split in Industrial Policy”, en *Research Policy*. 39 (2), 301-12.
- Búrca, Gráinne de; Keohane, Robert O. y Sabel, Charles (2013): New Modes of Pluralist Global Governance, 45 N.Y.U. J. INT'L L. & POL.
- Cammack , P. (2011): ‘Knowledge versus Power in the field of IPE’, in Stuart Shields, Ian Bruff and Huw Macartney, eds, *Critical International Political Economy: Dialogue, Debate and Dissensus*, . Palgrave Macmillan.
- Carden, Fred (2009): *Del conocimiento a la política máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo, Barcelona Icaria*.
- CEPAL (2010). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chaminade, Cristina, Vang, Jan (2006): “Globalization of Knowledge Production and Regional Innovation Policy: Supporting Specialized Hubs” en *Developing Countries Paper no. 2006/15*.
- Chang Ha-Joon (2010): “The East Asian Development Experience”, en Chang Ha-Joon. *Rethinking development economics*. Anthem Press.
- Chang, H.J. (2003): *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*, Londres: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon (1999): “The Economic Theory of the Developmental State”, en Meredith Woo-Cuming (Ed) *The Developmental State*. New York: Cornell University Press.
- Chibber, V. (2003): *Locked in Place*, Princeton University Press.
- Dodgson, Mark, John Mathews, Tim Kastelle & Mei-Chih Hu (2008): “[The Evolving Nature of Taiwan's National Innovation System: The Case of Biotechnology Innovation Networks](#)”, en *Research Policy*, 37(3) 430-445.
- Draibe Sonia y Manuel Riesco (2009): *El Estado de Bienestar en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. DT31 Fundación Carolina- CeALCI Madrid. Enero. 123 pp.

- Dyer, G. (2010): China's Market Leninism has yet to face biggest test. *Financial Times*, 14 September, p. 2.
- Engerman, S.; Sokoloff, K. (2002): *Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies*, NBER Working Paper No. 9259.
- Euromoney (2013): "Euromoney Country Risk", July 2013 issue.
- Evans, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter y Heller, Patrick (2013): *Human Development, State Transformation and the Politics of the Developmental State*, forthcoming.
- Gerschenkron, A. (1968): *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona, Ariel.
- Gough, I (2001): "Globalization and regional welfare regimes: the East Asian case", en *Global Social Policy*, Vol. 1, No. 2, 2001, pp. 163-189.
- Grindle, M. (2009): "La brecha de la implementación", en Mariñez Navarro F. et al. (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.C. Porrúa, págs. 33 a 51.
- Hausmann, R, Rodrik D, Sabel CF, (2007): *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with Application to South Africa*. (Unpublished MSS).
- Hausmann, Ricardo and Dani Rodrik, (2006): *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*. (Unpublished MSS).
- Holliday, I. (2000): "Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia", en *Political Studies*, Vol. 48, No. 4, 2000, pp. 706-23.
- Jessop, Bob (2000): "From the KWNS to the SWPR", en Lewis, G.; S. Gewirtz and J. Clarke (eds) *Rethinking Social Policy*. London: Sage/Open University.
- Johnson, Chalmers A (1982): *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Kari Lilja, eds, (2008): *New Modes of Globalizing: Experimentalist Forms of Economic Organization and Enabling Welfare Institutions Lessons from the Nordic Countries and Slovenia*. Final report of the project "Transnational learning through local experimenting, EU-funded 6 Framework program.
- Kim, Linsu (1997): *Imitation to innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning*, Harvard Business School Press-.
- Koski, Heli and Pekka Ylä-Anttila (2006): "Structural Changes in the Finnish Economy: From Agriculture to High-Tech.", en *Finland as a Knowledge Economy*:

- Elements of Success and Lessons Learned*, edited by C. J. Dahlman, J. Routti and P. Ylä-Anttila (Eds.). Washington DC: World Bank Institute.
- Kristensen Peer and Kari Lilja (Eds.): *New Modes of Globalizing: Experimentalist Forms of Economic Organization and Enabling Welfare Institutions Lessons from the Nordic Countries and Slovenia*, Final report of the project "Transnational learning through local experimenting (Translearn), EU-funded 6th Framework program.
- Krugman, P. (2010): *The mortgage morass*. New York Times, 15 October, p. A33.
- Kuhnle, Stein and Hort, Sven. (2004): *The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lessons to the Developing World*. Social Policy and Development Programme Paper Number 17 September 2004 UNRISD.
- Kwon, Huck-Ju (ed.) (2005): *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. Londres, Palgrave, Macmillan.
- Leftwich, A. (1995): "Bringing politics back in: Towards a model of the developmental state" *Journal of Development Studies*, 31(3), 400-427.
- Leiponen, Aija (2004): "Knowledge Services in the Finnish Innovation System.", en *Embracing the Knowledge Economy: The Dynamic Transformation of the Finnish Innovation System*, edited by G. Schienstock (Ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Lindert, Peter (2004): *Growing Public. Volume 1, The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press.
- Lundvall Bengt-Åke, Jan Vang, KJ Joseph, Cristina Chaminade (2009): *Bridging Innovation System Research and Development Studies: challenges and research opportunities*. Paper submitted for the 7th *Globelics Conference*, Senegal, 6-8 October 2009.
- Lundvall, Bengt-Åke (Ed.) (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.
- Lundvall, Bengt-Åke (Ed.) (2002): *Innovation, Growth and Social Cohesion: The Danish Model*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Luukkonen, Terttu (2006): *The Venture Capital Industry in Finland* (2003). Helsinki, ETLA.
- Maddison, Angus (2001): *The World Economy: A Millennium Perspective*, OECD Development.

- Mansueto Almeida Ben Ross Schneider (2012): *Globalization, Democratization, and New Industrial Policies in Brazil* December 2012
- Maula, Markku and Gordon Murray (2003): *Finnish Industry Investment Ltd: An International Evaluation*. Helsinki: Ministry of Trade and Industry.
- Murto, Eero, Mika Niemelä, et al. (2006): *Finnish Technology Policy from the 1960s to the Present Day*. Helsinki, Finland: Finnish Ministry of Trade and Industry.
- NESC (National Economic Social Council) (2005): *The Developmental Welfare State*. No 113, May. National Economic & Social Development Office, Ireland.
- O'Toole, L. J. (2007): Governing Outputs and Outcomes of Governance Networks. En: E. SORENSON and J. TORFING, eds., *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave
- OECD (2010) : *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*. OECD
- O'Riain, Sean (2004): *The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ornston, Darius (2009) *Creative Corporatism: Institutional Innovation and High-Technology Competition in Northern Europe*. PhD thesis, UC Berkeley.
- Ostrom, Elinor (1996): "Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development," *World Development*, Elsevier, vol. 24(6), pages 1073-1087, June.
- Ostrom, Elinor (2010): "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 100(3), pages 641-72, June.
- Oszlak, Oscar y Ernesto Gantman (2007): "La agenda estatal y sus tensiones", en *Ibero-Americana2, Nordic Journal of Latin American Studies* vol. XXXVII, 1/2007, Estocolmo.
- Pelkonen Antti, Tuula Teräväinen and Suvi-Tuuli Waltari (2008): "Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland", en *Science and Public Policy* 35(2008):4, 241-252.
- Peters, Guy (2004): Back to the Centre?: Rebuilding the State. En: *The Political Quarterly*, Special issue on "Restating the State", 130-40.
- Rodrik Dan (2008): *The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn?* Harvard University Revised Draft disponible en <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/The%20New%20Development%20Economics.pdf>.

- Rodrik, Dani, (2004): *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, www.ksg.harvard.edu/rodrik/.
- Sabel, Charles F, (2005): *Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth* (Unpublished MSS).
- Sabel, Charles y Saxenian, Anna Lee (2008): *A Fugitive Success: Finland's Economic Future*. Draft for Finnish National Fund for Research and Development <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm> Sitra Report N°80.
- Sabel, Charles y Zeitlin, Jonhatan (2010): "Learning From Difference: the new Architecture of Experimentalist Governance in the EU", en *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, edited by C. F. Sabel and J. Zeitlin (Eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Sachs, Jeffrey (1993): *Poland's Jump to the Market Economy*. Boston, MA: MIT University Press.
- Sen, Amartya (1999): *Development as Freedom*. New York, NY: Knopf.
- Schulze-Cleven, Tobias, Bartholomew C. Watson, et al. (2007): "How Wealthy Nations Can Stay Wealthy: Innovation and Adaptability in a Digital Era." en *New Political Economy* 12(4): 451 - 475.
- Sokoloff, K., Zolt, E. (2006): "Inequality and Taxation: Evidence from the Americas on How Inequality May Influence Tax Institutions" 59 *Tax Law Review* 167.
- Stubbs, Richard (2011): "The East Asian developmental state and the Great Recession: evolving contesting coalitions", *Contemporary Politics* Vol. 17, No. 2, pp. 151-166.
- Trubek, David M (2010): *Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law*. October.
- UNCTAD (2011): *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII. Development-led globalization: Towards sustainable and inclusive development paths*, New York: United Nations.
- Verhoest, K., G. Bouckaert and B.G. Peters (2007): 'Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005', *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3), 325-48.
- Wade, Robert (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in the East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

- Wade, Robert (2005): *Bringing the State Back In: Lessons from East Asia's Development Experience*. Internationale Politik und Gesellschaft / International Politics and Society (IPG), 2/2005.
- Weiss, L. and Thurbon, E. (2004): "Where there's a will there's a way: Governing the Market in Times of Uncertainty", en *Issues and Studies*, 40, 1, March 2004, p. 61-72.
- Williamson, John (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington DC: Institute for International Economics.
- Woo-Cummings, M. (1999): *The Development State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- World Bank (2008): *Governance, Growth, and Development Decision-making*. Washington, D.C.
- World Economic Forum (2013): *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Génova.
- Zeitlin, Jonathan and David M. Trubek (eds) (2003): *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*. New York: Oxford University Press.
- Zurbriggen, Cristina (2007): "La "falacia tecnocrática" y la reforma del Estado" en *Revista Nueva Sociedad*. N° 210, Caracas, 2007, pp.156-172.