

Los estados desarrollistas en el este asiático: aportaciones institucionales y límites históricos

East asian developmental states: institutional contributions and historical limitations

Fernando DE LA CRUZ PREGO

Investigador Asociado a la Cátedra
de Cooperación Internacional
conIberoamérica

Doctorante en la Universidad
de Educación a Distancia (UNED)

Técnico Internacional en Centro
de Educación a Distancia para el
Desarrollo Económico y Tecnológico
fernandodelacruzprego@gmail.com

ResumenAbstract

1. Introducción
2. La Teoría Explicativa del Estado Desarrollista:
una breve aproximación
3. Aportaciones de la experiencia del este asiático:
instituciones públicas y desarrollo económico
 - 3.1. Los actores: burocracias económicas
y conglomerados industriales
 - 3.2. Estructuras e instrumentos:
agencias piloto y políticas industriales
 - 3.3. Las relaciones: cooperación y condicionalidad
4. Las limitaciones históricas de los Estados
Desarrollistas asiáticos
 - 4.1. Determinantes internacionales
 - 4.2. Determinantes político-institucionales
 - 4.3. Determinantes socio-económicos
5. Conclusiones

Bibliografía

Los estados desarrollistas en el este asiático: aportaciones institucionales y límites históricos

East asian developmental states: institutional contributions and historical limitations

Fernando DE LA CRUZ PREGO

Investigador Asociado a la Cátedra
de Cooperación Internacional
conIberoamérica

Doctorante en la Universidad
de Educación a Distancia (UNED)

Técnico Internacional en Centro
de Educación a Distancia para el
Desarrollo Económico y Tecnológico
fernandodelacruzprego@gmail.com

Resumen

El concepto de Estado Desarrollista surgió durante la segunda mitad del siglo xx como hipótesis explicativa al fenómeno de acelerado crecimiento económico de las naciones del este asiático. El argumento central atribuye al intervencionismo estatal en el patrón de inversión la responsabilidad de los exitosos procesos de transformación industrial en la región. Desde la perspectiva de la economía institucional se destacó la aportación al desarrollo económico de determinadas configuraciones de la institucionalidad pública como: la calidad y autonomía burocrática, el desarrollo de una amplia batería de instrumentos de apoyo público a los conglomerados industriales y la condicionalidad de estos incentivos públicos al desempeño privado en materia de productividad y competitividad internacional. Como contrapunto, desde enfoques históricos, se alertó sobre los límites y peligros de exportar estos modelos institucionales a otros países, al asentarse éstos sobre bases espacio-temporales con una alta carga de determinismo histórico.

Palabras clave: Estado desarrollista, industrialización, desarrollo económico, institucionalidad pública.

Abstract

Developmental State conceptualization emerged during second half of the xx century as an explanatory hypothesis for the fast growing economies in the Asian northeast. Institutional economic views attributed to state intervention the responsibility for successful industrial transformation in the region and highlighted the contribution of specific institutional public patterns as: bureaucratic quality and autonomy, public support for industrial conglomerates conditioned to competitiveness and productivity performance based incentives. In the other hand, historical views warned against exporting institutional successful models as they rest on space and time dimensions with a high degree of historic determinism.

Keywords: Developmental state, industrialization, economic development, public institutions.

1 Introducción

A partir de mediados de siglo xx, algunas naciones del este asiático, como Corea del Sur, Taiwán, Singapur o Hong Kong, mostraron sorprendentes aumentos de las tasas de crecimiento económico y de producción manufacturera. Para finales de siglo, sus economías se caracterizaban por estructuras modernas, industriales y con un importante componente tecnológico, y sus poblaciones disfrutaban de estándares de vida similares a los de las naciones más avanzadas. Esta transformación fue bautizada como el «milagro económico del este asiático», y sus impulsores fueron apodados los «dragones asiáticos» (Castells 1991).

¿Pero cuál era la razón de este éxito? ¿Qué habían hecho estas economías que no hubiesen hecho otras economías en desarrollo? ¿Cómo podían haber alcanzado un crecimiento económico de tales dimensiones y de forma tan acelerada? Desde la perspectiva de las teorías desarrollistas, dos fueron las principales contribuciones que trataron de resolver estos interrogantes: el enfoque neoclásico y el enfoque institucionalista.

La respuesta inicial fue la de los economistas neoclásicos: estos planteaban el éxito asiático como el resultado de la liberalización y la apertura al exterior de sus mercados y la especialización de sus exportaciones sobre la base de sus ventajas comparativas (Balassa 1981; Lal 1983). Además, respaldados por los enfoques anti-estadistas del *public choice*, se aseguraron de desmontar las potenciales contribuciones del Estado al crecimiento económico (Buchanan et al. 1980; Krueger 1974). Por tanto, según este enfoque fueron las fuerzas del mercado y una presencia reducida del Estado lo que permitió el espectacular despegue económico de las naciones del este asiático (Krueger 1980).

Sin embargo, esta explicación no satisfizo al conjunto de la comunidad académica, que veía cómo la evidencia empírica se amontonaba en contra de la teoría neoclásica. En concreto, se hizo cada vez más evidente que la participación estatal fue mucho más importante de lo que proponían los neoclásicos, y que, por tanto, los factores de orden institucional habían contribuido de forma determinante al milagro económico. En esta línea, surgió una corriente de análisis revisionista, que centró sus investigaciones en demostrar el papel central de la actividad estatal en la orientación del patrón industrial en estas naciones.

Esta nueva explicación institucionalista del milagro asiático fue bautizada como la Teoría del Estado Desarrollista (TED). El principal logro de esta teoría fue poner en valor la contribución de lo público al éxito económico asiático, lo que propiciaría un renacimiento de los estudios institucionalistas del desarrollo económico frente a los enfoques más economicistas. Es por tanto el propósito de este trabajo realizar un repaso sobre las principales contribuciones de las experiencias de los estados desarrollistas del este asiático al vínculo entre instituciones públicas y desarrollo económico.

Para ello, el trabajo se estructura en tres apartados. El primero presenta de forma sintética los fundamentos teóricos y metodológicos de la TED. El segundo profundiza en la estructura y funcionamiento de los estados desarrollistas del este asiático y reflexiona sobre sus aportaciones a la reflexión teórica sobre la relación entre instituciones públicas y desarrollo económico. El tercero trata de ofrecer el contrapunto al apartado anterior, mostrando las limitaciones de carácter histórico que condicionan y limitan esta relación. Por último, se resumirán las principales conclusiones de la investigación.

2 La Teoría Explicativa del Estado Desarrollista: una breve aproximación

Las reflexiones en torno a la importancia del Estado en la promoción del desarrollo económico vienen de siglos atrás, por lo que resulta extremadamente difícil identificar de forma precisa las raíces del concepto de «Estado Desarrollista». Sí está más claro, sin embargo, que este concepto alcanzó su auge académico en las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo xx. Autores como Nurkse (1953), Myrdal (1957), Baran (1957), Chenery (1960), Gerschenkron (1962) o Prebisch (1963), entre otros muchos,¹ establecieron las bases de una ecléctica visión normativa del desarrollo económico que compartía una idea común: la necesidad de un Estado que permitiera superar las limitaciones de los mercados y cuyo objetivo fuese la industrialización acelerada de los países en vías de desarrollo (Chang 1999).

No obstante, no será hasta unas décadas más tarde que se empiece a utilizar el concepto de Estado Desarrollista como categoría explicativa, en vez de normativa, es decir, como herramienta analítica para explicar *lo que es*, en vez de como concepto teórico para argumentar *lo que debería ser*. Fue entonces, en los años ochenta y noventa, cuando aparecieron los primeros estudios que trataron de explicar el acelerado crecimiento económico de las naciones del este asiático en clave institucional. Algunos de los trabajos más destacados que avanzaron la idea del Estado Desarrollista como variable explicativa del milagro económico asiático a nivel nacional fueron: Johnson (1982) para el caso japonés, Jones and Sakong (1980), Amsden (1989), Westphal (1990) y Woo (1991) para Corea del Sur, y Wade (1990) para Taiwán.

Ahí donde los neoclásicos veían la expresión más absoluta de una economía de mercado abierta, liberalizada y orientada a la exportación, los institucionalistas vieron un modelo más matizado de carácter híbrido, donde si bien el mercado jugó un papel importante, también lo hizo el intervencionismo estatal. Conceptos como «Gobernar el mercado» (Wade 1990) o «Capitalismo de Estado Desarrollista» (Johnson 1982) reflejan esta idea. Así, este nuevo enfoque se centró en describir y analizar las estructuras institucionales y burocráticas, y en cómo estas permitieron un intervencio-

1 Para mayor detalle sobre la influencia de los pioneros del desarrollo en el concepto de Estado desarrollista, véase: Chang (1999) y Wade (1990). Para una revisión histórica sobre los diferentes papeles asignados al Estado en la teoría del desarrollo económico, véase Bustelo (1998).

nismo exitoso en el patrón de inversión industrial que, en última instancia, complementaría al mercado en el proceso de innovación, internacionalización y modernización de la estructura económica (Cummings 1999).

Por tanto, el objeto de estudio de la TED se centró en la relación entre las instituciones públicas y el desarrollo económico en las economías del este asiático. Para ello, tomaron a las instituciones públicas como la variable independiente y al desarrollo económico como la variable dependiente. El análisis centraba su atención en el impacto del Estado Desarrollista en categorías vinculadas a la estructura económica (estructura industrial, comercial, impositiva, financiera, etc.) y la macroeconomía (crecimiento, productividad, competitividad, tipos de cambio, tipos de interés, etc.). Su objetivo último fue entender y explicar cómo determinados aspectos institucionales del Estado desarrollista posibilitaron una transformación de la estructura económica y el posterior aumento del PIB.

Hay que apuntar que los análisis no se circunscribieron al ámbito nacional, así otros trabajos de carácter comparado a nivel regional incidieron en la presencia de elementos institucionales comunes en estas economías y, por tanto, en el Estado Desarrollista como concepto analítico de alcance regional (Deyo 1987; White y Gray 1988; Castells 1991; Onis 1991; Aoki et al. 1998). A esta lista se fue sumando cada vez un grupo más amplio de naciones como: Hong Kong (Lee 1998), Singapur (Huff 1995), Malasia, Indonesia y Tailandia (Jomo y Chen 1997). Estas nuevas adhesiones provocaron que se empezara a hablar en términos genéricos del «milagro económico del este asiático» (Appelbaun y Henderson 1992 y World Bank 1993). Así, la versión más estricta de la TED tomó como referencias tan solo a las naciones del nordeste asiático (Japón, Corea del Sur y Taiwán), mientras que la visión más laxa incluyó también a las del sudeste asiático.²

Más allá del este asiático, el auge del concepto de «Estado Desarrollista» multiplicó los intentos por identificar nuevos Estados con estas características que encajasen en su marco analítico. En estos casos se tomaban los Estados Desarrollistas asiáticos como «modelos ideales» sobre los que comparar otros casos de estudio. Así para Evans (1995) Brasil era un Estado Desarrollista intermedio, para Herrig (1999) la India post-colonial era un Estado Desarrollista fracasado, al igual que la Turquía post-Ataturk para Bayar (1996). También se identifican casos exitosos como el referente histórico francés (Loriaux 1999), y a nivel contemporáneo la Irlanda tecnológica (Rian 2000), o las variantes emergentes como la China contemporánea (Nee et al. 2007) y la democratización sudafricana (Edighiji 2012). A medida que se expandía el alcance geográfico del concepto se planteaba con más fuerza la pregunta de si este fenómeno era de orden regional o si podía plantearse como un modelo de carácter universal (Leftwich 1996).

Hasta aquí se ha delineado el marco espacial sobre el que pivota el objeto de estudio de la Teoría del Estado Desarrollista, en lo referente a

2 Aquí centramos la atención en la versión más estricta por tratarse de los casos más paradigmáticos de Estados Desarrollistas. Como señaló el Banco Mundial (1993) las naciones del nordeste asiático fueron los casos más exitosos de intervencionismo gubernamental en la economía frente a las naciones del sudeste que se caracterizaron por un modelo más ortodoxo de libre mercado.

la línea temporal de análisis, el grueso de los trabajos toma como referencia inicial los procesos de industrialización de las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta. También se encuentran trabajos de carácter más histórico que se remontan a finales de siglo, e incluso antes, en la búsqueda de las raíces del Estado Desarrollista, sin embargo estos son los menos. En cuanto al punto final, si se puede señalar un momento preciso este sería el año 1997, año de la crisis financiera que colapsó los mercados asiáticos y mundiales (Wade 1998).

A grandes rasgos existen dos grandes interpretaciones sobre las causas del colapso de los Estados Desarrollistas. Por un lado, los enfoques neoliberales se centraron en el análisis de los elementos de orden interno y fundamentalmente en la naturaleza corrupta del sistema político económico de grandes empresas y gobiernos (*capitalist cronyism*). Por el otro lado, tenemos a los institucionalistas, que centraron su atención en variables de orden externo y fundamentalmente en los desequilibrios financieros globales como causa central de la caída (Wade 1998a y 1998b). En cualquier caso, el colapso financiero masivo y la inevitable reforma del Estado puso un punto y aparte en la trayectoria ascendente de los Estados Desarrollistas asiáticos, lo que, a su vez, supuso una crisis en la teoría que se dedicaba a su análisis (Cummings 1999).

No obstante, la TED no acabó con la crisis del 97. Si bien inicialmente se observa un cierto grado de parálisis en su producción académica, frente a la efervescencia de los años previos a la crisis, dicha producción dio paso en un primer momento a trabajos que se dedicaron a hacer balance del período de auge (Beeson 2004) para, a partir de ahí, iniciar la reconstrucción de la TED a través de las nuevas incógnitas y desafíos a los que se enfrentan los nuevos Estados desarrollistas (Rodrik 2004; Radice 2008; Hayashi 2010). En esta línea surgirán también nuevos enfoques relativos a las formas que adoptaría el Estado Desarrollista en su proceso de adaptación (Kriekhaus 2002; Sindzingre 2004; Fritz y Menocal 2007). Algún ejemplo de estos nuevos enfoques han sido los conceptos de «Estado Democrático Desarrollista» en Sudáfrica (Edigheji 2010) o «Los Estados de Bienestar Desarrollistas» en Asia (Kwon 2005), que representan la evolución paralela que están sufriendo objeto de estudio y teoría.

Por último, hay que apuntar que, si bien la TED ofrece una amplia y ecléctica variedad de enfoques teóricos, todos ellos mantienen un eje común que puede enmarcarse en un punto intermedio entre la economía institucional y la economía política con aportaciones de múltiples disciplinas como la ciencia política, la sociología, las relaciones internacionales, así como diferentes variantes de la economía y el institucionalismo. En la misma línea, las metodologías utilizadas se caracterizan por el eclecticismo y la heterogeneidad de métodos, pasando de clásicos análisis macroeconómicos, revisiones histórico-institucionales o entrevistas en profundidad de altos funcionarios públicos, que permiten un interesante equilibrio entre indicadores cuantitativos y cualitativos.

En definitiva, la TED aportó una visión alternativa a la explicación del milagro económico asiático. Esta explicación introducía la variable institucional de una manera original y planteaba, en última instancia, la necesidad de replantear el papel del Estado en el marco de una teoría del desarrollo económico dominada por los enfoques neoliberales, que lo habían denostado durante casi dos décadas. A continuación, se presentan los principales aportes con los que la TED contribuyó a reabrir el debate sobre la posibilidad de una contribución positiva del Estado al desarrollo económico.

3

Aportaciones de la experiencia del este asiático: instituciones públicas y desarrollo económico

La sección anterior ha mostrado cómo la TED centra su reflexión en el vínculo entre instituciones públicas y desarrollo económico y en el éxito de una configuración particular de institucionalidad pública: el Estado Desarrollista. Por tanto, para entender la TED hay que entender qué es un Estado Desarrollista. La literatura especializada ofrece diversas variantes de lo que entienden y definen como Estado desarrollista, que van desde la tradicional visión económica (Slatter 2005), la elaborada perspectiva politológica de Johnson (1982), la universalista visión sociológica de Leftwich (1995), hasta la complejidad histórica de Cummings (1999). Sin embargo, lejos de pretender entrar en el debate conceptual académico, lo que interesa aquí es entender de forma sintética el funcionamiento y la estructura básica del modelo de Estado Desarrollista, aspecto sobre el que sí hay un mayor consenso (Johnson 1999).

El esquema 1 muestra aquellos aspectos comunes en cuanto a estructura y funcionamiento en la mayor parte de Estados Desarrollistas del nordeste asiático (Johnson 1982; Amsden 1989; Wade 1990). En concreto la figura presenta tres elementos: i) los principales **agentes** del Estado Desarrollista, que son las burocracias económicas y los conglomerados industriales, ii) las **instituciones e instrumentos** que estructuran la política industrial (comercial, fiscal, financiera y de educación e I+D) y iii) la **naturaleza de sus relaciones**, que se define por un sutil equilibrio entre cooperación pública y privada condicionada a una mayor competencia entre agentes privados.

3.1. Los actores: burocracias económicas y conglomerados industriales

Las burocracias económicas fueron, sin duda, los actores centrales de los Estados Desarrollistas, ya que estas eran las encargadas de dirigir, orientar y fiscalizar todo el proceso industrializador. Dada su importancia en el éxito económico asiático, el interés de los investigadores era evi-



Fuente: Elaboración propia en base a Johnson (1982), Wade (1990) y Amsden (1989).

Esquema 1

Estructura y funcionamiento del Estado Desarrollista.

dente: ¿qué características presentaban estas burocracias económicas que tuvieron tanto éxito en su intervencionismo? Las respuestas giraron fundamentalmente en torno a dos características o rasgos distintivos de estas burocracias. Primero, las excelentes capacidades de sus recursos humanos y su acceso meritocrático al servicio civil de carrera (Johnson 1982), y segundo, la autonomía de los burócratas con respecto a los intereses de grupos particulares, junto con la coherencia y cohesión interna con respecto a lo que eran los objetivos nacionales (Evans 1995).

El primer punto hace referencia a la excelencia que caracterizó a las burocracias de los países del noreste asiático en comparación con otros países en vías de desarrollo. Como han mostrado Johnson (1982) para el caso japonés, Wade (1990) para el caso taiwanés o Chang et al (1998) para el caso coreano, estos países articularon unos cuadros burocráticos altamente competentes, compuestos por los mejores profesionales del país, captados de las mejores universidades nacionales y extranjeras. Además, para asegurar que se seleccionaba al personal más capacitado, se desarrollaron excelentes sistemas de evaluación objetiva y meritocrática, lo que reducía a su mínima expresión la discrecionalidad clientelar en la selección del personal público (Evans 1989).

Una de las ilustraciones más claras y detalladas de estos sistemas de selección es la que realiza Johnson (1982) para el caso japonés describiendo la trayectoria histórica de acceso de personal al MITI (Ministerio de Industria y Comercio Internacional), la institución más representativa del Estado Desarrollista japonés. En concreto, los aspirantes a entrar

en el MITI debían superar exámenes extremadamente exigentes, el llamado «Examen para Altos Oficiales Públicos», que tenía una ratio de entrada de 1/41. La mayoría de los candidatos finalmente seleccionados eran abogados e ingenieros que provenían de las mejores escuelas de gestión pública de las universidades de Tokyo y Kyoto.

El otro rasgo destacado de las burocracias asiáticas es el de su autonomía o, como matiza Evans (1995), su «autonomía enraizada». El concepto de «enraizamiento autónomo» (*embedded autonomy*) se define por la siguiente dicotomía: por un lado, está la capacidad que tiene una administración pública de estar profundamente vinculada a la sociedad (especialmente con sus empresas), y por tanto tener un amplio conocimiento del funcionamiento y de los diferentes actores presentes en el contexto que pretende transformar. Este sería el enraizamiento. Por otro lado, está la capacidad de los burócratas para mantenerse aislados de influencias externas que sustituyan los objetivos nacionales por objetivos personales o de determinados grupos de interés. Esta sería la autonomía. Ambas características estaban presentes en las burocracias asiáticas de manera destacada, por lo que estas representaron la máxima expresión práctica de enraizamiento autónomo y, como tales, fueron catalogadas por Evans (1987) como un caso paradigmático de burocracias desarrollistas.

Por último, hay que señalar que si bien el papel de las burocracias económicas fue central y de la máxima importancia en el Estado Desarrollista, estas no podrían haber ejecutado su plan industrializador sin el apoyo y colaboración de otros agentes: los conglomerados industriales. Las burocracias económicas, conscientes de sus propias limitaciones de recursos, así como de las trabas e ineficiencias estatales en la gestión empresarial, decidieron sumar y aprovechar así los recursos y el *know how* de sus grandes empresas industriales. Algunos ejemplos prototípicos de conglomerado industrial fueron los famosos *chaebol* coreanos (Daewoo, Hyundai y Samsung) o los *zaibatsu* japoneses (Sumitomo y Mitsubishi). Las alianzas público privadas entre burócratas e industriales fueron el eje sobre el que pivotó toda la estrategia industrial de los Estados desarrollistas (Maxfield y Schneider 1998).

3.2. Estructuras e instrumentos: agencias piloto y políticas industriales

El siguiente paso es entender cuáles son las estructuras institucionales, los instrumentos de política pública y los mecanismos y arreglos a través de los cuales las burocracias económicas articularon sus estrategias industriales. Dos elementos destacan por encima del resto: una agencia transversal coordinadora del grueso del proceso industrial y una batería de instrumentos públicos de promoción industrial (Johnson 1982). Estas serán las dos patas sobre las que se asiente la estrategia para moldear el comportamiento de los conglomerados industriales y así orientar el patrón de inversión nacional hacia sectores industriales de alto valor añadido.

Con respecto a la agencia coordinadora, se identificó que la mayor parte de Estados Desarrollistas implantaron estructuras ad hoc que permitieran coordinar el grueso del proceso industrializador de forma integral y transversal. Para ello se les dotaba a estas instituciones de competencias en todos aquellos sectores vinculados directa o indirectamente con el proceso industrial, rompiendo así la típica lógica weberiana vertical y jerárquica de estas burocracias. Como señaló Johnson (1982), la complejidad de estas estructuras estriba en establecer la combinación justa de poderes, competencias y alcance de responsabilidad, de manera que la agencia no se vuelva excesivamente poderosa o excesivamente irrelevante. Esto exige un diseño institucional gradual y adaptativo, es decir, en función de las necesidades identificadas en cada momento.

La idea era que estas instituciones contasen con las competencias y recursos adecuados para diseñar un sistema de incentivos (precios) que orientase la inversión de los agentes privados hacia aquellos sectores industriales identificados como estratégicos, generalmente aquellos con un mayor valor añadido, orientados a la exportación y con un alto componente tecnológico.³ Para llevar a cabo esta distorsión de precios del mercado (*getting the prices wrong*) se utilizaron fundamentalmente cuatro vías, cada una con sus instrumentos asociados: la financiera, la comercial, la fiscal y la educativa y de I+D.

Con respecto a la política de financiación, esta tomaba la forma de nacionalización de bancos y de medidas que orientasen a las entidades a proveer créditos baratos para la inversión en sectores determinados, así como créditos a la exportación-internacionalización (Wade 1990). Las formas de abaratamiento del crédito adoptaban múltiples formas, extensión de los períodos de vencimiento, reducción de los tipos de interés, avales estatales, etc. Algunos de los casos más paradigmáticos sobre la utilización por parte de un Estado Desarrollista de la financiación pública en nuevos emprendimientos industriales y su internacionalización son: el japonés (Johnson 1987), el coreano (Woo 1991), el francés (Loriaux 1999) y el finlandés (Vartianen 1999), entre otros.

Con respecto a las políticas fiscales, la estructura tributaria es una de las vías a través de las cuales los Estados pueden modular el comportamiento de los agentes privados. En este sentido se desarrollaron instrumentos que favoreciesen las desgravaciones fiscales por inversiones en determinados sectores estratégicos, en proyectos de I+D y en fomentar las exportaciones de determinados productos de valor añadido. Estas medidas se complementarán con los gravámenes a la importación de determinados productos que competían con los domésticos, así como con el establecimiento de tasas que desincentivan tanto la entrada de productos exteriores como su compra interna. Para conseguir todo esto, la estructura fiscal para la promoción industrial debía estar perfectamente sincronizada con las políticas comerciales.

3 En el caso japonés, los sectores eran extremadamente variados: acero, metales, electrónica, automoción, maquinaria industrial, etc. (Johnson 1982) En el caso Taiwanés, destacan las fibras sintéticas, los plásticos, automóviles, electricidad y electrónica (Wade 1990). Corea destacó por el desarrollo de sus empresas cementeras, aeronáuticas, de aceros y de maquinaria pesada (Amsden 1989).

La política comercial se orientó básicamente a fomentar las exportaciones y a reducir las importaciones de los sectores estratégicos seleccionados. Para ello se utilizaron medidas comerciales como cuotas, licencias, aranceles y subsidios de cara a incentivar o desincentivar exportaciones e importaciones. En una primera fase, se protegieron agresivamente las «industrias nacientes», activando un muro arancelario frente a las exportaciones más competitivas. A medida que las industrias maduraban se les forzó, primero, a someterse a la competencia internacional a nivel doméstico, lo que obligó a liberalizar de forma progresiva los sectores protegidos, y, en última instancia, se desarrollaron los instrumentos macroeconómicos y monetarios necesarios para fomentar la competitividad internacional de sus exportaciones industriales.⁴

Con respecto a las políticas de I+D y educación, la formación y el aprendizaje fueron centrales en el modelo exitoso de estos países (Amsden 1989). La calidad de la formación en las universidades y su orientación técnica al mercado laboral, la selección por méritos en la administración pública, la formación permanente de los operarios privados, y la financiación de programas de atracción de talento exterior son algunos ejemplos. Sobre la I+D se generaron múltiples incentivos fiscales e instrumentos financieros que permitieron financiar emprendimientos empresariales como: crear centros tecnológicos, proyectos de innovación, *think tanks*, etc. El objetivo era contar con un capital humano altamente cualificado que pudiese desarrollar sus capacidades en entornos punteros e innovadores (World Bank 1993).

Algunos ejemplos de estas estructuras de coordinación y de la aplicación del instrumental de política industrial son el MITI japonés, la Junta de Planificación Económica coreana y el Departamento de Desarrollo Industrial del Ministerio de Economía taiwanés. Este último en concreto es uno de los casos más paradigmáticos y permite ilustrar con claridad el concepto institucional de la agencia coordinadora. A partir de los años cincuenta, la política industrial taiwanesa contó con dos grandes instituciones encargadas de su coordinación: El Consejo para Planificación Económica y Desarrollo (CEPD) y el Departamento de Desarrollo Industrial del Ministerio de Economía (DDI). El CEPD tenía funciones de asesoramiento del Gabinete Presidencial, en concreto, se dedicaba a diseñar los planes de desarrollo macroeconómico, a analizar el estado de la economía y a dar seguimiento y evaluar el rendimiento de todas las empresas públicas.

Realmente la institución clave del desarrollo industrial taiwanés fue el DDI, que se dedicaba a concretar a nivel sectorial los amplios planes del CEPD para avanzar así en los sectores industriales más dinámicos e innovadores. El DDI lo componían 180 personas, de las cuales tres cuartas partes eran ingenieros, y se estructuraba en cuatro divisiones verticales (maquinaria de metal, electricidad y electrónica, química y petroquímica, y necesidades diarias) y tres divisiones transversales (zonas industriales, regulaciones industriales e investigación industrial). Estas

4 El germen de estas ideas de nacionalismo industrial está ya presente en autores clásicos como Friederich List (1856).

tres divisiones transversales fueron las que, a través de los diferentes instrumentos técnicos de los que se dotaron, lograron incidir en el comportamiento de los inversores y coordinar así una política industrial coherente y efectiva (Wade 1990).

El DDI no aglutinaba un gran poder formal, al tratarse de una institución de segundo nivel por debajo del CEPD, no obstante, sí contaba con una batería de instrumentos variada que le permitió multiplicar notablemente su influencia política y reforzar su capacidad de persuasión sobre los conglomerados industriales. Algunos de estos instrumentos fueron la elaboración de los listados de productos con incentivos fiscales, listados de tarifas, controles de importación, control de niveles de precios y volúmenes de producción, aprobación de créditos a la exportación, etc.

Como argumenta Wade (1990), las decisiones de carácter técnico que se tomaban con estos instrumentos, como fijar unos determinados precios en unos productos o desgravar unos productos y no otros, marcaban indirectamente una política económica, o al menos las alternativas de política económica. Además, como resulta evidente esta discrecionalidad en la decisión sobre aspectos de financiación, fiscalidad o precios de un determinado producto se convirtió en una poderosa arma de negociación con la mayoría de conglomerados industriales. Por tanto, no fueron tan importantes las competencias sobre las que tenían control los burócratas, como las capacidades de estos para utilizar de una forma inteligente y en beneficio de los intereses y objetivos nacionales los diferentes instrumentos de política industrial a su servicio.

3.3. Las relaciones: cooperación y condicionalidad

Lo cierto es que el grueso de actores y estructuras que se han presentado en los apartados anteriores no difieren significativamente de los que pueden presentar otros países en desarrollo que tratan de articular sus propias políticas industriales. Por tanto, ¿en qué se diferencia este sistema de otros sistemas de cooperación y promoción industrial puestos en marcha en otros países en vías de desarrollo? ¿Por qué las políticas industriales asiáticas tuvieron éxito y no cayeron en la ineficiencia y la corrupción, como sí sucedió en otros muchos países?

Según los enfoques institucionalistas, la respuesta a la pregunta sobre el éxito del intervencionismo asiático se encuentra en el grado de disciplina aplicada por los burócratas en la concesión de los apoyos públicos (Stiglitz 1996; Rodrik 2004). Así, mientras en el este asiático se aplicaron de forma selectiva y bajo criterios estrictos y exigentes, en los casos latinoamericanos y africanos los apoyos públicos se volvieron discrecionales y masivos, generando empresas ineficientes y poco competitivas. En concreto, Jenkins (1991) plantea cuatro grandes aspectos en los cuales destaca la eficacia del intervencionismo estatal asiático con respecto a otras regiones: flexibilidad, selectividad, coherencia y promoción.

La *flexibilidad* hace referencia a la capacidad de las burocracias para dejar de financiar emprendimientos que no están generando los resultados esperados frente a políticas que insisten en financiar proyectos costosos e ineficientes. La *selectividad* asiática se refiere a minuciosas inversiones públicas que superan la identificación sectorial para profundizar en el nivel de firma en contraposición con las subvenciones sectoriales masivas e indiscriminadas. La *coherencia* subraya la importancia de la unidad y cohesión en torno a un objetivo común de las propias burocracias y del conjunto de los agentes sociales, lo que permite multiplicar los resultados y reducir los costes de transacciones y duplicidades (Chibber 2002). Por último, la *promoción* busca potenciar a los agentes privados y maximizar así las virtudes del mercado, en contraposición a los enfoques reguladores orientados a restringir la competencia entre privados.

En última instancia, estos criterios orientaban el aparato de apoyo público hacia aquellos emprendimientos que ofreciesen resultados, es decir, que fuesen eficaces en alcanzar los objetivos del Estado Desarrollista y no los de determinados grupos de interés. Estos objetivos nacionales venían definidos por la capacidad de los conglomerados industriales para mejorar su productividad y competitividad a nivel internacional. Así, aquellos emprendimientos que no fuesen capaces de generar nuevos productos con valor añadido, o de ganar cuota de mercado a nivel internacional para sus exportaciones, dejarían progresivamente de recibir los apoyos públicos.

Uno de los casos más exitosos y mejor estudiados de intervencionismo estatal en la promoción industrial es el de Corea del Sur (Amsden 1989). La estrategia de promoción industrial coreana tenía por objetivo el impulso de las exportaciones, el desarrollo de nuevos productos de valor añadido y el aumento de la inversión en I+D. Para orientar las actividades de los *chaebol* (conglomerados industriales coreanos) hacia estos objetivos, el gobierno desarrolló un sistema particular de incentivos por desempeño (*performance based incentives*). Este sistema de incentivos se estructuraba en dos niveles y se aplicaban a todo el rango de instrumentos de los que disponía el Estado (licencias, cuotas, desgravaciones, créditos, etc.) a través de concursos públicos (World Bank 1993).

Por un lado, se penalizaban los malos desempeños reduciendo los incentivos, esto es, reduciendo la financiación concesional, limitando las rebajas fiscales, etc. En casos extremos se negaban a efectuar rescates (*bail-ins*) forzando así las reestructuraciones y fusiones de grandes conglomerados. Por otro lado, se premiaba a los emprendimientos exitosos con más licencias, más cuotas y entradas en nuevas industrias. El resultado final fue un círculo virtuoso de incentivos positivos y negativos que potenció importantes dinámicas de cooperación pública y competencia entre privados, y que además limitó las dinámicas de corrupción e ineficiencia. Evidentemente, también se identificaron importantes fenómenos

de este tipo, pero en el caso coreano estos fueron más la excepción que la norma (Amsden 1989).

En el caso japonés la lógica fue muy similar, Johnson (1982) lo describió con el término *administrative guidance*. Este concepto nace en el MITI, en el marco de la liberalización japonesa de 1960. En aquel momento, dadas las limitaciones de la institución para controlar formalmente la inversión industrial y debido a la intensa competencia que se iba a derivar de los procesos de apertura internacional, el MITI articuló una red de acuerdos institucionales que cristalizaron en una altísima cooperación público privada entre burócratas, industriales y financieros (Johnson 1982). Estos acuerdos permitieron al MITI seguir manteniendo un estricto control sobre las grandes industrias y, a pesar de la liberalización, seguir imponiéndoles exigencias en materia de inversión industrial.⁵

En definitiva, los Estados Desarrollistas exitosos se caracterizaron por tener unas burocracias de alta capacidad técnica y con una idea muy clara de sus objetivos nacionales en materia de industrialización y desarrollo económico. Para ello, contaron con estructuras *institucionales* ad hoc de carácter transversal y una serie de instrumentos de promoción industrial integral con los que apoyaron a los conglomerados industriales. No obstante, este apoyo no fue incondicional, todo lo contrario, se condicionó a unos estándares altos de rendimiento en materia de producción, exportación e innovación. Fue esta combinación de actores, estructuras e instrumentos la que, a través de un enfoque de permanente adaptación, permitió a las naciones del este asiático alcanzar abultados y sostenidos niveles de crecimiento económico.

4 Las limitaciones históricas de los Estados Desarrollistas asiáticos

A medida que los éxitos de los Estados Desarrollistas se extendieron desde el nordeste al sudeste asiático, y finalmente a otras partes de la región asiática e incluso más allá, algunos autores empezaron a plantear la posibilidad de trabajar sobre la base del Estado Desarrollista como concepto teórico, es decir, desligado de su tiempo y lugar. En esta línea autores como Leftwich (1995) plantearon superar las limitaciones espaciales y temporales, ligadas al este asiático en la segunda mitad del siglo xx, y propusieron estandarizar el concepto fijando unas categorías abstractas que, en caso de ser cumplimentadas por cualquier Estado, le otorgarían a este de manera inmediata el estatus de Estado Desarrollista.

Independientemente de cuáles fuesen estas categorías, lo que ha demostrado repetidamente la historia es que el éxito institucional es difícil de trasplantar de un Estado a otro. Esta es la principal conclusión a la que llega toda una rama de la TED, que ha orientado sus esfuerzos a

5 Taiwán presenta la particularidad de que su estructura económica estaba compuesta por un mayor número de empresas de capital público por lo que la toma de decisiones resultaba más directa pudiendo, así, prescindir de otras estrategias de «persuasión» público-privadas.

profundizar en la dimensión histórica de los Estados Desarrollistas. Esta rama historicista se ha dedicado a analizar los orígenes de los Estados Desarrollistas, en vez de centrarse en los impactos económicos de estos, tomando así al Estado Desarrollista como variable dependiente, en vez de independiente. La nueva variable independiente estará conformada por los variados factores históricos que determinan la configuración del Estado y que pueden ubicarse en diversos ámbitos como el institucional, el político, el internacional, el económico, el social y el demográfico, entre otros.

Para el caso concreto de los Estados del nordeste asiático, Onis (1991) realiza una recopilación de los principales factores históricos identificados por diferentes autores, que aquí agrupamos en tres ámbitos: factores político-institucionales, factores internacionales y factores socio-económicos. Conviene apuntar que se han compartimentalizado los distintos factores de cara a una mayor claridad expositiva, sin embargo, lo cierto es que la literatura especializada en muchos casos trata estos factores de forma simultánea, es decir, se establecen relaciones multi-causales y de carácter holístico que combinan algunas (Kay 2002) o incluso todas ellas (Slater 2005).

4.1. Determinantes internacionales

Sin duda, el enfoque internacional ha sido el más utilizado. Diversos autores como Cummings (1984), Deyo (1987), Haggard (1990), Kholi (1999) o Pempel (1999) subrayaron la importancia de las dinámicas históricas en la arena internacional para entender el origen de los Estados desarrollistas asiáticos. Bajo este enfoque, estos Estados se conciben como el resultado de los procesos de colonización y descolonización que recorrieron el grueso del siglo xx, así como de las guerras mundiales y el posterior conflicto bipolar que se extendió hasta prácticamente finales de siglo. Por tanto, el foco de interés del análisis se desplaza de los factores de orden interno a los externos; es decir, sobre los intereses, objetivos y medios de las grandes potencias internacionales y regionales del siglo xx y el papel que jugaron en este marco los Estados Desarrollistas del nordeste asiático.

El primer elemento que hay que tomar en consideración para entender la génesis del Estado Desarrollista de países como Corea del Sur y Taiwán es el legado del colonialismo japonés (Cummings 1984). Hay que recordar aquí que ambos países fueron colonias japonesas durante prácticamente toda la primera mitad del siglo xx. En este contexto, la influencia del legado estatal japonés fue determinante de cara a sentar las bases de lo que más tarde serían los Estados Desarrollistas como tales. El análisis del caso japonés se verá en el siguiente epígrafe ya que este responde mejor a los determinantes de orden interno. La mejor aproximación a los determinantes históricos de los otros dos Estados Desarrollistas del norte asiático nos la ofrece el trabajo de Kholi

(1999), que sintetiza esta influencia en tres grandes aportaciones del colonialismo japonés.

Primero, los japoneses replicaron su modelo estatal e hicieron transitar al Estados coreano y al taiwanés de un modelo burocrático agrario a un sistema moderno e industrial. Para lo cual crearon una verdadera autoridad central pública que estableció objetivos de carácter nacional, por encima de las tradicionales personalidades y grupos de intereses de carácter feudalista, e institucionalizaron una burocracia disciplinada y competente frente a la tradicional burocracia politizada y con escasa formación. Segundo, desarrollaron toda una pléyade de instrumentos de planificación económica estatal, como bancos públicos, control monetario, planes económicos de largo plazo y desarrollo de nuevas tecnologías a través de subsidios públicos, etc. En definitiva, lo que anteriormente se identificó como actores e instrumentos estructurales de un Estado Desarrollista prototípico.

Y tercero y más importante, el colonialismo japonés estableció una nueva relación entre el Estado y las diferentes clases sociales, en la cual los propietarios de los medios de producción aceptaban el liderazgo del Estado en la política económica nacional, a cambio, este les aseguraba a ellos los derechos de propiedad, que hasta entonces estaban sujetos a los vaivenes políticos entre las diferentes oligarquías feudales.⁶ El resultado fue un sistema mutuamente beneficioso para ambos en términos de modernización económica y beneficios empresariales; y claramente excluyente para los otros grupos sociales que no formaban parte de la alianza Estado-propietarios. Aquí se muestra el tercer componente, el relacional, que permite articular los intereses particulares de los propietarios de los medios de producción y los intereses y objetivos nacionales del Estado en el largo plazo.

Tras las dos guerras mundiales, el colonialismo japonés fue sustituido por la independencia formal de estos países y la influencia del intervencionismo estadounidense. Tras el fin de la Gran Guerra, el bipolarismo fue el eje central de las relaciones internacionales a lo largo del resto de siglo y Japón, Taiwán y Corea del Sur quedaron inevitablemente inscritos en el área de influencia estadounidense. En este marco la política exterior estadounidense respondía a la geopolítica antisoviética y tenía dos grandes objetivos; primero, asegurar los apoyos de estos países, y segundo, promocionar su ejemplo como exitosas democracias capitalistas. A cambio, la superpotencia ofrecía jugosos beneficios económicos en forma de ayuda financiera, ayuda militar y acceso preferencial a su mercado.

Como ha señalado Pempel (1999), a lo largo del período de post-guerra las preferencias comerciales estadounidenses otorgadas a estos países hicieron que el país se convirtiese en el principal destino de las exportaciones japonesas con una cuota de entre el 30 % y el 35 %, y más aún de las coreanas y taiwanesas, con unas cuotas entre el 38 y el 45 %. El segundo destino de exportación de estos dos últimos países era Japón,

6 Sobre la importancia de los derechos de propiedad en el desarrollo económico, véase North (1990).

con una cuota de entre el 12 % y el 20 %. En definitiva, los mercados «abiertos» de Estados Unidos permitieron a las empresas de los incipientes Estados Desarrollistas iniciar el proceso de internacionalización y competición internacional en uno de los mercados más amplios y maduros del mundo.

De forma complementaria, la política exterior estadounidense nutrió a estos Estados de vastos recursos financieros, en forma de ayuda militar y ayuda oficial al desarrollo, a través de diversas instituciones, como: la agencia gubernamental de ayuda (USAID), el Departamento del Tesoro, el Departamento de Defensa y a través de sus contribuciones a los organismos financieros internacionales. Evidentemente estas ayudas fueron de mayor volumen en los casos de Corea y Taiwán, que, a lo largo de los años cincuenta y sesenta alcanzaron cuotas del 15 % y el 20 % de su PIB, respectivamente. Estos recursos ejercieron un importante empujón para las finanzas de estos países y permitieron acometer algunas de las grandes inversiones que modernizaron la infraestructura y los sistemas de producción de sus Estados Desarrollistas.

En definitiva, el colonialismo japonés de primera mitad de siglo y el intervencionismo norteamericano tras la Segunda Guerra Mundial serán factores determinantes para comprender las raíces del Estado Desarrollista. Así, mientras el primero asentó las estructuras fundamentales del Estado mediante la centralización y cualificación de las burocracias públicas y la asociación estratégica con los grandes productores, el segundo posibilitó el desarrollo y expansión de los conglomerados industriales de estos países mediante el acceso a sus mercados y a la masiva ayuda financiera.

4.2. Determinantes político-institucionales

En el apartado anterior, se mostró con claridad la evidente influencia del modelo burocrático japonés en la construcción de los Estados Desarrollistas de Corea y Taiwán. Por tanto, entender la naturaleza del Estado japonés es fundamental para comprender la esencia del Estado Desarrollista del nordeste asiático. Johnson (1982) argumenta que la esencia del éxito del Estado Desarrollista japonés se asienta en el progresivo poder político acumulado de manera informal por parte de la burocracia japonesa durante más de cuatro siglos de historia.

Así la explicación de Johnson se remonta hasta el siglo XVII, momento en el que el clan Tokugawa estableció el período de paz más largo de la historia japonesa, que duró dos siglos, hasta la Restauración Meiji que se inició en 1868. En este contexto pacífico, los samuráis, que componían la nobleza guerrera que luchaba junto al Emperador, tuvieron que reorientar su labor oficial pasando de labores militares a labores administrativas y de alta política. Esta transición a su nuevo papel administrativo se produjo de forma paulatina; no obstante, su papel estaba más vinculado a su estatus social, es decir, al carácter elitista de su posición que a

su capacidad técnica para desempeñar una función relevante en la administración imperial.

Este estatus de los samuráis, como nuevos administradores de alto rango, se institucionalizó a lo largo de toda la dinastía Meiji, período durante el cual se articularon las condiciones político-institucionales que darían luz a la estructura burocrática fundamental del Estado Desarrollista. En concreto, la paulatina inclusión y el progresivo empoderamiento de la burocracia japonesa fue el resultado del establecimiento de un sistema de gobierno de «monarquía constitucional». El sistema diseñado por la oligarquía Meiji respondía a las presiones externas e internas por un sistema más transparente y democrático, para lo cual idearon un sistema que mantuviese en la medida de lo posible su poder discrecional y limitase en lo posible la acción legislativa del nuevo Parlamento.

Para implementar esta doble estrategia, primero, retuvieron competencias centrales como el control del ejército o la supervisión del nuevo primer ministro, y segundo, trataron de limitar el poder del parlamento desarrollando una amplia y empoderada clase burocrática, que controlaría el grueso de la actividad ejecutiva del gobierno. La idea de la oligarquía Meiji era nutrir esa burocracia con personal afín a sus intereses y controlar así de forma indirecta la actividad ejecutiva y, por tanto, la legislativa. El problema fue que las oligarquías seguían siendo percibidas como profundamente corruptas, y lo mismo sucedía con los nuevos partidos políticos, que adoptaron perfiles que nunca fueron percibidos como partidos de Estado, lo que fue relegándolos a ambos grupos a un segundo plano.

En este contexto solo los altos burócratas supieron capitalizar esa ausencia de proyecto nacional y se erigieron en símbolo y portavoces del interés nacional en medio del convulso período de las guerras mundiales, que exigía líderes de masas más allá de los debates ideológicos. Mediante su trabajada aura de patriotismo místico y de nacionalismo económico radical, los «burócratas samuráis» promocionaron su exigente código ético, su sentido de elite nacional y su práctica del «camino del guerrero» (*bushido*). Todo esto les permitió construir y articular una narrativa y un sentimiento nacional profundo entre la ciudadanía, que finalmente los legitimaría como máximas autoridades políticas.

Por último, para entender la praxis política de la burocracia japonesa, es clave entender la diferencia que estos hacían, y hacen, entre el «imperio de la ley» y «la administración a través de la ley». En contraposición a la lógica weberiana anglosajona, donde el burócrata sigue al pie de la letra la normativa vigente, en el caso japonés, la normativa sirve para alcanzar unos objetivos nacionales previamente definidos. Esta lógica instrumental, que pondrá a prueba la flexibilidad legal, fue clave de cara a conseguir los objetivos de crecimiento e industrialización.

Teóricamente, al finalizar la guerra, con la caída de la monarquía constitucional Meiji, la llegada del Comando Supremo de las Autoridades Aliadas supondría el fin de la hegemonía de la burocracia japonesa. Sin embargo, paradójicamente, el nuevo sistema de gobierno instaurado por los aliados reforzaría el dominio burocrático sobre el resto de poderes fácticos. Esto se debió a que los aliados eliminaron del mapa político a los que formalmente ostentaban el poder durante el período de guerras, es decir, la oligarquía Meiji, los *zaibatsu* y el ejército. El desmantelamiento de estos tres actores estratégicos en la gestión del poder político japonés dejó a la burocracia intacta y la convirtió en el único referente en la guía económica del país.

Con respecto a los casos coreano y taiwanés, hay que apuntar que durante la primera mitad de siglo, sus sistemas de gobierno eran muy similares a los japoneses, como resultado de su estatus colonial, por lo que los determinantes de orden político siguen una argumentación similar a la del caso japonés (Kholi 1999). Además, tras la Segunda Guerra Mundial ambos países se independizaron de Japón, uno para volver a la órbita china y el otro para romperse en dos fruto del enfrentamiento bipolar. Si bien, tanto Corea del Sur como Taiwán, se convirtieron formalmente en democracias, lo cierto es que, al menos hasta los años ochenta y noventa se puede hablar de sistemas de gobierno autoritarios o semi-autoritarios (Onis 1991). Estos regímenes de naturaleza militar fueron entusiastas promotores de la industrialización y el desarrollo económico, lo que combinado con su capacidad coercitiva potenció y homogeneizó aún más los objetivos desarrollistas nacionales, eso sí, dejando tras de sí importantes lagunas democráticas.

4.3. Determinantes socio-económicos

Por su parte, los enfoques socio-económicos sostienen que las avanzadas capacidades y la efectividad de los Estados Desarrollistas se asentaron en una serie de determinantes de orden social. Los estudios muestran las particularidades de la estructura social de los países asiáticos en aspectos como la distribución agraria, el grado de emergencia de la burguesía, la organización de las clases populares-obreras y el papel del ejército (Gereff y Donald 1990; Jenkins 1991; Kay 2002; Slater 2005). Muchos de estos trabajos han optado por la metodología comparada, especialmente con el caso de la región de Latinoamérica y el Caribe, por los paralelismos iniciales y los resultados finales tan divergentes, lo que resulta especialmente ilustrativo. Se seguirá esta lógica comparada para mostrar los aspectos destacados del modelo asiático.

Uno de los argumentos más recurrentes para justificar el éxito de los países asiáticos con respecto a los latinoamericanos fue el de las diferentes reformas agrarias (Kay 2002). Así, mientras los países latinoamericanos mantuvieron tradicionalmente un mercado agrario concentrado y latifundista, los países asiáticos realizaron reformas agrarias más equita-

tivas que ponían el acento en el minifundio. Esto supuso la desaparición de los terratenientes, lo que limitó significativamente la capacidad de presión campesina, uno de los principales cuellos de botella para avanzar en procesos de industrialización, como sí sucedió, en cambio, en América Latina.

Con respecto a la burguesía industrial, actor clave en los Estados Desarrollistas, en el caso japonés, sí existía una poderosa burguesía industrial, no obstante, tras la guerra esta quedó arrasada y el grueso del esfuerzo industrial se delegó en el Estado (Jenkins 1991). Con respecto a Corea y Taiwán, el colonialismo japonés impidió la emergencia de una burguesía nacional hasta mediados de siglo xx. Entonces sí, el grueso de las estructuras industriales fueron heredadas por el Estado, que fue quien potenció la creación de poderosos grupos industriales privados (Cumings 1984). Por el contrario, en LAC las burguesías industriales surgieron a principios de siglo con los primeros pasos de la industrialización promovida desde los regímenes populistas, como en Argentina, Brasil o México. Además, la región latinoamericana contaba con una presencia mayor de multinacionales extranjeras, lo que hizo que la capacidad de influencia en el proceso industrializador del Estado fuese mucho más limitada que en el caso asiático (Evans 1987).

La tercera categoría analítica es la clase obrera. Una vez más el caso latinoamericano estaba mucho más avanzado que el asiático en términos de sindicalización, huelgas e incidencias fruto de las demandas obreras, mientras en el este asiático la articulación sindical era prácticamente inexistente y la poca actividad sindical sufría la violenta represión de regímenes autoritarios (Deyo 1989). En definitiva, en Asia el factor trabajo estuvo sometido a los objetivos de los Estados Desarrollistas, que, entre otros, se centraban en aumentar la productividad a través de bajos salarios en actividades de alto contenido técnico (Amsden 1989). Mientras en LAC la presión sindical obligó a tomar en consideración las demandas populares, lo que llevó a aumentos progresivos en los salarios sin aumentos similares en la productividad (Collier 1978).

En suma, el resultado de las diferentes estructuras sociales regionales se traduce en diferentes pesos en la negociación política y, por tanto, en un contrato social económico y político muy diferente con distribuciones de las cargas y los beneficios casi antagónicos entre ambas regiones. Así, en Asia, la ausencia de burguesía, de latifundistas y de actividad sindical permitió al Estado liderar la política económica nacional y controlar la dirección de los grupos empresariales emergentes. Mientras, en Latinoamérica, la presencia de una poderosa oligarquía exportadora, una industria más organizada, al igual que la actividad sindical, obligó al Estado a ceder a las demandas de los diferentes grupos de interés, desincentivando el tratamiento disciplinado de estos grupos y en última instancia forzó al Estado a distanciarse de los objetivos iniciales de industrialización e internacionalización.

5 Conclusiones

El concepto de Estado Desarrollista surge a principios de los años ochenta como respuesta alternativa a la hegemonía explicativa de la escuela neoclásica sobre el milagro económico del este asiático. Este enfoque alternativo se centra en subrayar el papel determinante del intervencionismo estatal en el éxito del proceso industrial, por lo que su objeto de estudio girará en torno a la relación entre instituciones públicas y crecimiento económico en las naciones del este asiático durante el siglo xx.

Las aportaciones centrales de este enfoque se organizan en tres grandes grupos. Primero, los actores centrales del Estado Desarrollista fueron las burocracias económicas, que se caracterizaron por sus altas capacidades y su autonomía enraizada. El gran aliado de estas burocracias fueron los conglomerados industriales, mientras el resto de grupos de interés quedaron excluidos del modelo. Segundo, estos Estados se caracterizaron por utilizar agencias transversales que se encargaron de dirigir y coordinar el proceso industrializador de manera integral mediante una amplia batería de instrumentos públicos pensados para moldear el comportamiento inversor de los agentes económicos. Estos instrumentos eran de naturaleza financiera, fiscal, comercial, educativa y de I+D.

La tercera aportación es la del tipo de relaciones entre los actores del Estado desarrollista. Estas relaciones se caracterizaron por la dualidad cooperación-competencia. Así, mientras los instrumentos anteriormente mencionados servían al Estado para apoyar a los conglomerados industriales y potenciar la modernización e internacionalización empresarial, también condicionaban sus apoyos en el tiempo a la consecución de resultados en términos de competitividad y productividad. La autonomía y disciplina en la aplicación de estas condiciones por parte de las burocracias fue una de las características centrales del éxito del modelo asiático.

Algunas de estas características se identificaron como modelos a replicar por parte de otros Estados. Sin embargo, estas exitosas configuraciones institucionales no podían trasplantarse de un Estado a otro sin entender los determinantes históricos que posibilitaron la cristalización del Estado Desarrollista. Es decir, según las corrientes analíticas historicistas existen una serie de limitantes o de posibilismos históricos derivados de la trayectoria histórica de los países. En concreto, esta corriente identifica tres grandes grupos de determinantes históricos: los político-institucionales, los internacionales y los socioeconómicos. La especificidad de estos determinantes en el caso de los Estados Desarrollistas asiáticos fue clave para su éxito.

En resumen, el análisis de las experiencias del este asiático ha aportado interesantes elementos de reflexión sobre el tipo de configuraciones y características de las instituciones públicas que pueden contribuir al

crecimiento económico. De manera complementaria ha señalado la especificidad de estas configuraciones, que deben responder a los retos y potencialidades concretas de cada país o región. Por lo que, si bien no se puede hablar de modelos ahistóricos o universales del Estado Desarrollista, sí puede decirse que aquellos Estados que opten por promover burocracias competentes e independientes, que desarrollen estructuras e instrumentos que permitan la cooperación público-privada en términos de mejoras de productividad y modernización de la estructura económica estarán más cerca de ser un Estado que contribuya de manera satisfactoria al crecimiento económico de su país. Evidentemente, todas estas «mejoras institucionales» quedarán determinadas por otros elementos de carácter estructural y contextual como, por ejemplo, los sistemas de gobierno, la estructura agraria, las características de la burguesía industrial o el contexto regional e internacional en el que estos Estados se desenvuelvan.

Bibliografía

- AMSDEN A H (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press
- AOKI M, KIM H K, OKUNO-FUJIWARA, M (1998). *The role of government in East Asian economic development: comparative institutional analysis*. Oxford University Press
- APPELBAUM R P, HENDERSON J W (eds.) (1992). *States and development in the Asian Pacific Rim*. Newbury Park: Sage Publications
- BALASSA B A (1981). *The newly industrializing countries in the world economy*. New York, Pergamon Press
- BARAN P A, SUTCLIFFE R B (1957). *The political economy of growth*. New York: Monthly Review Press
- BAYAR A H (1996). The developmental state and economic policy in Turkey. *Third World Quarterly*, 17(4):773-786
- BUCHANAN J M, TOLLISON R D, TULLOCK G (1980). *Toward a theory of the rent-seeking society*. Texas A and M University Press
- BUSTELO P (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Síntesis
- CASTELLS M (1991). *Four Asian Tigers with a Dragon Head: A Comparative Analysis of the State, Economy and Society in the Asian Pacific Rim*. Instituto Universitario de Sociología de Nuevas Tecnologías, Universidad Autónoma
- COLLIER D (1978). *Industrial Modernization and Political Change: A Latin American Perspective*. Princeton University Press
- CUMINGS B (1984). The origins and development of the Northeast Asian political economy: industrial sectors, product cycles, and political consequences. *International Organization*, pp. 1-40
- CUMMINGS B (1999). Webs with no spiders, spiders with no webs: the genealogy of developmental state. In: Woo-Cummings M (eds.) *The Developmental State*, Cornell University, pp. 61-92
- CHANG H J (1999). The economic theory of the developmental state. In: Woo-Cummings, M (eds.) *The Developmental State*, Cornell University, pp. 182-199
- CHANG H J, PARK H J, YOO C G (1998). Interpreting the Korean crisis: financial liberalisation, industrial policy and corporate governance. *Cambridge Journal of Economics* 22(6):735-746
- CHENERY H B (1960). Patterns of industrial growth. *The American Economic Review* 50(4):624-654
- CHIBBER V (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology* 107(4):951-989

- DEYO F C (1987). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- DEYO F C (1989). *Beneath the miracle: Labor subordination in the new Asian industrialism*. University of California Press
- EDIGHEJI O (2010). *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*. *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*, Cape Town: Human Sciences Research Council, pp. 1-33
- EVANS P B (1987). *Class, state, and dependence in East Asia: lessons for Latin Americanists*. *The political economy of the new Asian industrialism*
- EVANS P B (1989). *Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state*. In: *Sociological Forum* 4(4): 561-587. Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers
- EVANS P B (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press
- FRITZ V, MENOCA A R (2007). *Developmental states in the new millennium: Concepts and challenges for a new aid agenda*. *Development Policy Review* 25(5):531-552.
- GEREFFI G, DONALD L W (1990). *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton University Press
- GERSCHENKRON A (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. *Economic backwardness in historical perspective*
- HAGGARD S (1990). *Pathways from the periphery: The politics of growth in the newly industrializing countries*. Cornell University Press
- HAYASHI S (2010). *The developmental state in the era of globalization: beyond the North-east Asian model of political economy*. *The Pacific Review*, 23(1): 45-69
- HERRING R J (1999). *Embedded particularism: India's failed developmental state*. In: Woo-Cummings M (eds.). *The Developmental State*, Cornell University, pp. 306-334
- HUFF W G (1995). *The developmental state, government, and Singapore's economic development since 1960*. *World Development* 23(8):1421-1438
- JENKINS R (1991). *The political economy of industrialization: a comparison of Latin American and East Asian newly industrializing countries*. *Development and Change* 22(2):197-231
- JOHNSON C (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford University Press
- JOHNSON C (1999). *The Developmental State: Oddisey of a concept*. In: Woo-Cummings (eds) *The developmental state*, Cornell University, pp. 32-60
- JOMO K S, CHEN Y C (1997). *Southeast Asia's Misunderstood Miracle: industrial policy and economic development in Thailand, Malaysia and Indonesia*. Westview Press
- JONES L P, SAKONG I (1980). *Government, business, and entrepreneurship in economic development: The Korean case*. Harvard University Press
- KAY C (2002). *Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialisation and development*. *Third World Quarterly* 23(6):1073-1102
- KOHLI A (1999). *Where do hig-growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's Developmental State*. In: Woo-Cummings M (eds.). *The Developmental State*, Cornell University, pp. 93-136
- KRIECKHAUS J (2002). *Reconceptualizing the developmental state: public savings and economic growth*. *World Development* 30(10):1697-1712
- KRUEGER A O (1974). *The political economy of the rent-seeking society*. *The American Economic Review* 64(3):291-303
- KRUEGER A O (1980). *Trade policy as an input to development*
- KWON H J (2005). *Transforming the developmental welfare state in East Asia*. *Development and Change* 36(3):477-497
- LAL D (1983). *The poverty of development economics*. MIT Press
- LEE E W (1998). *The political economy of public sector reform in Hong Kong: the case of a colonial-developmental state*
- LEFTWICH A (1995). *Bringing politics back in: towards a model of the developmental state*. *The Journal of Development Studies* 31(3):400-427
- LIST F, COLWELL S (1856). *National system of political economy*. JB Lippincott and Company

- LORIAUX M (1999). The French developmental state as myth and moral ambition. In: Woo-Cummings M (eds.) *The Developmental State*, Cornell University, pp. 235-275
- MAXFIELD S, SCHNEIDER B R (eds.) (1997). *Business and the state in developing countries*. Cornell University Press
- MYRDAL G (1957). *Economic theory and under-developed regions*
- NEE V, OPPER S, WONG S (2007). Developmental state and corporate governance in China. *Management and Organization Review* 3(1):19-53
- NORTH D C (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press
- NURKSE R (1953). Problems of capital formation in underdeveloped regions
- ÖNIŞZ (1991). The logic of the developmental state. *Comparative Politics*,24(1):109-126
- PEMPEL T J (1999). The developmental regime in a changing world. In: Woo-Cummings M (eds.). *The Developmental State*, Cornell University, pp. 137-181
- PREBISCH R (1963). *Towards a dynamic development policy for Latin America*. United Nations
- RADICE H (2008). The developmental state under global neoliberalism. *Third World Quarterly* 29(6):1153-1174
- RIAIN S (2000). The flexible developmental state: globalization, information technology and the Celtic Tiger. *Politics and Society* 28(2):157-193
- RODRIK D (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*
- SINDZINGRE A (2004). *Bringing the developmental state back in: contrasting development trajectories in sub-Saharan Africa and East Asia*. George Washington University
- SLATER D (2005). Systemic vulnerability and the origins of developmental states: North-east and Southeast Asia in comparative perspective. *International Organization*, 59: 327-361
- STIGLITZ J E (1996). Some lessons from the East Asian miracle. *The World Bank research observer* 11(2):151-177
- VARTIANIEN J (1999). The economics of successful state intervention in industrial transformation. In: Woo-Cummings M (eds.). *The Developmental State*, Cornell University, pp. 200-234
- WADE R (1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton University Press
- WADE R (1998a). The Asian debt-and-development crisis of 1997: causes and consequences. *World development* 26(8):1535-1553
- WADE R (1998b). From miracle to cronyism: explaining the Great Asian Slump. *Cambridge Journal of Economics* 22(6):693-706
- WESTPHAL L E (1990). Industrial policy in an export propelled economy: lessons from South Korea's experience. *The Journal of Economic Perspectives* 4(3):41-59
- WHITE G, GRAY J (1988). *Developmental States in East Asia*. Macmillan
- WOO J E (1991). *Race to the swift: State and finance in Korean industrialization*. Columbia University Press
- WORLD BANK (1993). *East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. World Bank Group