

**DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración

Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral

Argentina

Kohli, Atul

ESTADO Y DESARROLLO ECONÓMICO

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 9, núm. 12, 2009, pp. 7-29

Universidad Nacional del Litoral

Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530217001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

ESTADO Y DESARROLLO ECONÓMICO (*)

Atul Kohli (**)

(Dep. de Política, Universidad de Princeton)

Traducción: Carolina Teresita Lauxmann

RESUMEN

Hoy en día el Consenso de Washington sobre el desarrollo está desacreditado. La historia reciente del mundo en desarrollo ha sido poco amable con la afirmación acerca de que una nación que abre su economía y que mantiene el rol del gobierno al mínimo experimentará, invariablemente, un rápido crecimiento económico. Existe evidencia sólida de que el mundo en desarrollo en su conjunto creció más rápido durante la era de intervención estatal y la sustitución de importaciones (1950-1980) que en la época más reciente del ajuste estructural (1990-2005); y el desempeño económico reciente de las Economías Latinoamericanas y del África Subsahariana –regiones ligadas al liberalismo– ha quedado bastante rezagado en relación con el de las economías asiáticas, quienes llevaron a cabo una combinación no ortodoxa de intervención estatal y apertura económica. Mientras académicos y políticos reconstruyen alternativas al Consenso de Washington, es importante señalar no solo que una intervención estatal efectiva con una integración selectiva a la economía global han sido los responsables del éxito desarrollista en el pasado, sino que son recetas de una movilidad creciente de la economía global en el futuro.

PALABRAS CLAVE:

intervención estatal, industrialización, crecimiento, desarrollo, capacidad estatal, América Latina.

ABSTRACT

Today the Washington Consensus on development lies in tatters. The recent history of the developing world has been unkind to the core claim that a nation that opens its economy and keeps government's role to a minimum invariably experiences rapid economic growth. There is strong evidence that the developing world grew faster during the era of state intervention and import substitution than in the more recent era of structural adjustment; and the recent economic performance of both Latin America and Sub-Saharan Africa –regions that truly embraced neoliberalism– has lagged well behind that of many Asian economies, which have instead pursued judicial and unorthodox combinations of state intervention and economic openness. As scholars and policy makers reconstruct alternatives to the Washington Consensus it is important to underline that prudent and effective state intervention and selective integration with the global economy have been responsible for development success in the past and that they are also likely to remain the recipes for upward mobility in the global economy in the future.

KEY WORDS:

states intervention, industrialization, growth, development, state capacity, Latin America.

(*) Publicado con anterioridad en idioma inglés en *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 29, nº 2 (114), pp. 212-227, April-June/2009. Republicado en español para DAAPGE con permiso del autor y del editor. //

(**) E-mail: kohli@Princeton.edu

1 INTRODUCCIÓN

Hoy en día el Consenso de Washington en materia de desarrollo está completamente desacreditado. La historia reciente del mundo en desarrollo ha sido poco amable con la afirmación central que estipula que una nación que abre su economía y que mantiene el rol del gobierno al mínimo experimentará, invariablemente, un rápido crecimiento económico. La evidencia en su contra es fuerte: el mundo en desarrollo en su conjunto creció más rápido durante la era de intervención estatal y sustitución de importaciones (1950-1980) que en la época más reciente del ajuste estructural (1990-2005); y el desempeño económico reciente de las Economías Latinoamericanas y del África Subsahariana –regiones que realmente se han abrazado al liberalismo– ha quedado bastante rezagado en relación con el de las economías asiáticas como China, India y Vietnam, quienes en cambio han llevado a cabo una combinación no ortodoxa de intervención estatal y apertura económica (Amsden, 2007). No es de extrañar que el mismo Banco Mundial haya anunciado recientemente (WB 2005) la muerte del Consenso de Washington, que haya ofrecido un *mea culpa* y preguntado a viva voz ¿hacia dónde vamos ahora? Mientras que la desintegración del Consenso de Washington hace surgir serios cuestionamientos de la “sociología de conocimiento” sobre quién ha impulsado éstas ideas, por qué, quién se beneficia, y quién

debería asumir ahora, la responsabilidad, mi enfoque en este ensayo se va a centrar en aspectos intelectuales de lógica y de evidencia que nos ayuden a entender las condiciones políticas y económicas del éxito y fracaso en materia de desarrollo.

El Consenso de Washington sobre el desarrollo se descansaba en dos afirmaciones académicas de primer orden: en primer lugar, que la experiencia del mundo en desarrollo con un crecimiento guiado por el estado (digamos, desde 1950 hasta 1980) fue desastrosa; y en segundo término, que la globalización (es decir, con posterioridad a la OPEP –Organización de Países Exportadores de Petróleo–, especialmente luego de la segunda subida de los precios del petróleo en 1981) cambió las reglas del juego económico de una manera tan significativa que los estados ya no tuvieron más alternativa que optar por la apertura económica. Al tiempo en que académicos y hacedores de la política pública reconstruyen propuestas alternativas al Consenso de Washington para el desarrollo, es importante reconsiderar estas dos afirmaciones. ¿Cómo evaluar exactamente el rol del estado en materia de desarrollo en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial? ¿La globalización ha cambiado realmente la política económica global de una manera tan profunda que la apertura es la única alternativa para los países en desarrollo? Estos son problemas académicos enormes, controversiales y críticos. En lo que sigue, voy a sintetizar algunas investigaciones recientes para argumentar que la respuesta a estas dos preguntas es más compleja de lo que suponían los seguidores del Consenso de Washington. En mi libro reciente (Kohli, 2004 o *State Directed-Development*) llamo a revisar el rol del estado en el desarrollo económico, y desde una variedad de otras fuentes, incluido Stiglitz (2002) y el Banco Mundial (2005), a cuestionar la afirmación de que no existe otra alternativa más que la apertura total. En su lugar, el argumento que presento a continuación es que la intervención estatal prudente y efectiva y la integración selectiva a la economía global han sido las responsables del éxito en materia de desarrollo en el pasado; y que, además, es probable que continúen siendo las recetas para la movilidad ascendente en la economía global en el futuro.

2 DESARROLLO DIRIGIDO POR EL ESTADO

Mi reciente libro “Desarrollo dirigido por el Estado” (*State Directed-Development – SDD*¹) constituyó una sólida refutación a la afirmación que dice que la intervención estatal en el mundo en desarrollo era responsable por la fallas de desarrollo. Sobre la base de trabajos de académicos de la talla de Charles

Johnson (1982), Robert Wade (1990), Alice Amsden (1989) y Peter Evans (1995), afirmó en SDD que tanto el éxito como el fracaso de los procesos de industrialización en los países en desarrollo pueden comprenderse mejor haciendo referencia al rol económico de estados más o menos eficientes. Los estados “desarrollistas” bien estructurados como los del Este Asiático, especialmente Corea del Sur, facilitaron la rápida industrialización a través de la sustitución de importaciones y de la promoción de exportaciones. Por el contrario, muchos estados del África Subsahariana, particularmente Nigeria, los cuales carecen de una estructura sólida y revisten características personalistas, fallaron tanto en la sustitución de importaciones como en la promoción de exportaciones. En medio de estos tipos extremos de estado pueden encontrarse una variedad de combinaciones –como por ejemplo Brasil e India– que produjeron algunos éxitos notables, aunque también fracasos pronunciados. Por lo tanto, mi argumento en SDD es que la manera en que el poder estatal se organiza y se utiliza influye decisivamente en las tasas y patrones de industrialización de la periferia global.

2.1. TIPOS DE ESTADO

En SDD identifiqué tres tipos ideales de patrones históricos respecto a cómo la autoridad estatal es organizada y utilizada en el mundo en desarrollo: los estados neopatrimonialistas; los estados capitalistas cohesivos y los estados fragmentados multiclas. Además del control centralizado y coactivo sobre el territorio, una característica distintiva de los estados modernos es la de una arena pública bien establecida, que es tanto normativa como organizativamente distingible de los intereses y objetivos privados. Desafortunadamente, debido a una variedad de razones históricas, esta distinción entre la esfera pública y privada nunca ha sido clara en la gran mayoría de los estados de los países en desarrollo, especialmente los africanos. Como resultado, surgieron algunos estados con una estructura de autoridad escasamente legitimada y débilmente centralizada, con líderes personalistas que no se sienten limitados por las normas o instituciones y burocracias de mala calidad. Estos estados han sido catalogados aquí como neo-patrimonialistas porque, a pesar de su fachada de estado moderno, los funcionarios públicos tienden a considerar los recursos públicos como su patrimonio personal. Es por esto que no son estados realmente modernos, legales y racionales. Sin importar que hayan sido organizados como una democracia o una dictadura, el desarrollo dirigido por el estado bajo los auspicios de un estado neo-patrimonialista ha tenido generalmente resultados desastrosos, principalmente porque tanto los objetivos públicos como la capacidad de llevar a cabo tareas específicas en

este escenario han sido repetidamente socavados por intereses personales o de ciertos grupos particulares. De los casos que he analizado, Nigeria es el mejor ejemplo de esta tendencia típica-ideal.

Los estados capitalistas-cohesivos y los fragmentados multiclase son los otros dos tipos ideales de estado que pueden encontrarse en el mundo en desarrollo contemporáneo. Los estados modernos racionales-legales más efectivos en el mundo en desarrollo tienden a variar principalmente a lo largo de dos dimensiones: cohesión de la autoridad estatal y los compromisos de clase del estado. Los estados capitalistas-cohesivos, algunas veces denominados estados desarrollistas, se encuentran en oposición a los estados neopatrimonialistas en lo que respecta a la continuidad de la efectividad política. Estos estados están caracterizados por políticas cohesivas, es decir, por estructuras de autoridad centralizadas y con un objetivo claro que con frecuencia penetran profundamente en la sociedad. Por diversas razones históricas, estos estados han tendido a equiparar un rápido crecimiento económico con la seguridad nacional y, consecuentemente la definieron como una prioridad. En su búsqueda de un crecimiento rápido, los estados capitalistas-cohesivos han forjado cierto número de vínculos identificables con los grupos económicos más grandes de la sociedad y diseñado instrumentos políticos eficaces. La estrecha alianza con los productores o grupos capitalistas es muy significativa entre los vínculos sociales. Un corolario importante de este arreglo político es un control estricto sobre el trabajo. El principal instrumento político de estos estados es, por supuesto, una burocracia competente. Dado que es difícil mantener una alianza de élite estrecha entre el estado y el capital, la política dentro de estas unidades, con frecuencia ha sido represiva y autoritaria, con líderes que a menudo utilizan la movilización ideológica (por ejemplo, nacionalismo y/o anticomunismo) para ganar la aceptación de la sociedad. Los estados capitalistas-cohesivos en países en desarrollo, como Corea del Sur bajo el régimen de Park Chung Hee y Brasil tanto durante el *Estado Novo* (Estado Nuevo) como en la dictadura militar, han probado ser agentes relativamente exitosos de una industrialización deliberada dirigida por el estado.

Entre los dos extremos de eficacia política, definida por los estados neopatrimonialistas en un límite y por los estados capitalistas-cohesivos en el otro, se encuentran los estados fragmentados multiclase. A diferencia de los estados neopatrimonialistas, los estados fragmentados multiclase son verdaderos estados modernos. Cuentan con autoridad de mando, y generalmente están inmersos dentro de arena pública bien establecida que lleva a los líderes a asumir sus responsabilidades por malas políticas públicas o malos desempeños. Sin embargo, a diferencia de los estados cohesivos capitalistas, la autoridad

pública en estos estados tiende a estar más fragmentada y a basarse sobre una amplia alianza de clase, lo que significa que estos estados no están en posición de definir sus objetivos tan claramente o perseguirlos tan eficazmente –como los estados capitalistas cohesivos. Los líderes de los estados fragmentados multiclase, por lo tanto, necesitan preocuparse más por el apoyo político que los líderes de otro tipo de estado de los países en desarrollo. Por ejemplo, deben perseguir muchos objetivos simultáneamente, ya que buscan satisfacer múltiples electorados. La industrialización y el crecimiento económico puede ser un importante objetivo estatal, pero es sólo uno entre tantos otros, como por ejemplo: el desarrollo agrícola, la redistribución económica, las prestaciones de seguridad social y el mantenimiento de la soberanía nacional. Además, la formulación de la política y su implementación, es a menudo politizada, ya sea por conflictos intra-elite o porque la autoridad estatal no penetra lo suficiente dentro de la sociedad como para incorporar y controlar las clases más bajas. Cuando los estados fragmentados multiclase están confrontados por una oposición movilizada normalmente se obsesionan con temas de legitimidad y a menudo se encuentran prometiendo más de lo que en realidad pueden ofrecer. Como no todos los estados fragmentados multiclase son necesariamente democráticos, todas las democracias de los países en desarrollo con políticas plebiscitarias e instituciones débiles constituyen un subconjunto especial de estados fragmentados multiclase. Los casos de India y Brasil en varios períodos ejemplifican este tipo de estado. Intentando llevar a cabo una agenda compleja dirigida por un estado con capacidades limitadas, los estados fragmentados multiclase tienden entonces a ser actores mediocres en numerosas dimensiones, incluidas la promoción de la industria y el crecimiento.

3 TIPOS DE ESTADO Y PATRONES DE INDUSTRIALIZACIÓN

Si las estructuras de autoridad en el mundo en desarrollo pueden ser categorizadas de distintas maneras, como neopatrimonialistas, cohesivo-capitalistas y fragmentadas multiclase, la primera “gran” cuestión que el libro SSD analizó fue cómo estos estados influyen en los resultados económicos. El foco casi exclusivo en la literatura sobre la elección de políticas adecuadas está incompleto, e incluso es confuso. Por supuesto que la elección de políticas importa, pero estas elecciones deben explicarse. Más importante aún, el impacto que una misma política puede tener cuando se aplica en escenarios diferentes puede variar por las diferencias de contexto. Identificar variaciones en la forma en que los estados están organizados y en las re-

laciones institucionalizadas del estado con el sector privado es clave para comprender la efectividad relativa de la intervención estatal en la economía. En los casos examinados en detalle en SDD (Corea del Sur, Brasil, India y Nigeria), estas relaciones varían a lo largo de una dilatación continua que va desde una considerable convergencia en objetivos hasta la hostilidad mutua entre el estado y el sector privado. Yo sostengo que, siendo el resto de las cosas iguales, el escenario que ha probado ser el más propicio (es decir, que sirve como condición necesaria pero no suficiente) para el rápido crecimiento industrial en el mundo en desarrollo, es aquel en el que el compromiso casi exclusivo del estado con el alto crecimiento coincidió con las necesidades de maximizar ganancia de los empresarios privados. La estrecha coalición dominante en estos casos fue un matrimonio de represión y ganancias, que apuntaba al crecimiento económico en nombre de la nación. Los estados capitalistas-cohesivos, generalmente, han creado este tipo de economías políticas. Al convertir sus países en una especie de corporaciones guiadas por el estado, han pretendido ser quienes crecen más rápido del mundo en desarrollo.

Los estados capitalistas-cohesivos orientados hacia el crecimiento persiguieron su compromiso con el alto crecimiento desarrollando el comercio y la industria con políticas bien diseñadas, consistentes y rigurosamente implementadas. Las medidas políticas específicas variaron, pero generalmente apuntaban a aliviar las restricciones de la oferta y la demanda a las que se enfrentaban los empresarios privados. Algunas de estas intervenciones fueron directas y otras, indirectas. Por el lado de la oferta, por ejemplo, nos encontramos con que los estados capitalistas-cohesivos ayudaron a facilitar la disponibilidad de capital, trabajo, tecnología, e incluso la iniciativa empresarial. De este modo, la oferta de capital fue estimulada en algunas ocasiones a través de una mayor recaudación de impuestos e inversión pública, otras veces mediante la utilización de la banca pública para direccionar el crédito hacia firmas privadas y sectores preferenciales e incluso, otras veces, permitiendo que haya inflación para transferir recursos desde la agricultura y el trabajo urbano hacia los industriales privados. La represión fue también un componente clave para permitir a los inversores privados tener a su disposición una oferta de mano de obra barata, “flexible” y disciplinada. Los ejemplos de intervenciones menos directas del lado de la oferta incluyen la promoción de tecnología mediante la inversión en educación e investigación y desarrollo, y/o mediante la negociación con firmas extranjeras para permitir la transferencia de tecnología.

Por el lado de la demanda, los estados capitalistas-cohesivos también han llevado a cabo una variedad de políticas para promover su compromiso

con el crecimiento. Éstas incluyeron políticas monetarias y fiscales expansionistas, políticas tarifarias y de tipo de cambio que apuntaban a estimular la demanda doméstica. Y cuando la demanda doméstica no fue suficiente, estos estados adoptaron nuevas políticas que hicieron virar los incentivos a favor de la promoción de exportaciones o, más probablemente, que ayudaron a promover la producción tanto para el consumo doméstico como externo. A pesar de las variaciones significativas en las medidas de políticas específicas emprendidas por los estados capitalistas-cohesivos, la mayoría de las políticas adoptadas por éstos estados reflejaron un compromiso político decidido e implacable con el crecimiento, combinado con la comprensión política de que la maximización de la producción exige asegurar la rentabilidad de los productores eficientes pero no de los ineficientes. Algunas veces esto requirió que los precios sean fijados libremente por el mercado, pero también a menudo se necesitó una “distorsión de precios”, como la devaluación del tipo de cambio, el subsidio de exportaciones y la depresión de salarios detrás de las ganancias de productividad. Los estados capitalistas-cohesivos en industrializaciones exitosas han sido, de manera pragmática– y a menudo implacable– pro- capitalistas en mayor medida de lo que han estado pura e ideológicamente a favor del mercado.

14 La coincidencia perfecta entre las metas del estado y las de las élites privadas ha sido poco común en el mundo en desarrollo, dependiendo, como ocurre, de la dificultad de adquirir la precondición política de un poder estatal cohesivo y una estrecha alianza entre el estado y las élites dueñas del capital. En cambio, muchas élites dominantes gobernaron estados con instituciones políticas fragmentadas y definieron el bien público en líneas generales. Las élites persiguieron (o al menos discutieron) varias metas cruciales simultáneamente: crecimiento económico, redistribución, legitimidad y soberanía nacional. La intervención política en estos estados fragmentados multiclase apuntaba no sólo a promover el crecimiento, sino también a estimular la legitimidad y la provisión de bienestar a corto plazo.

La diversidad de objetivos políticos del estado fragmentado multiclase tuvo varias consecuencias a la hora de elegir y llevar a cabo políticas de desarrollo. En primer lugar, las élites dirigentes estaban menos enfocadas en estos casos en evaluar de la intervención estatal estrictamente desde el punto de vista de las consecuencias del crecimiento. Las metas difusas, a su vez, les permitieron a varios grupos e individuos capturar recursos del estado para obtener beneficios orientados al consumo durante un breve período de tiempo. En segundo lugar, la relación del estado con el sector privado en este contexto era considerablemente más compleja que en los estados capitalistas-cohesivos,

algunas veces cooperativa, pero con la misma frecuencia, conflictiva. Y en tercer lugar, tanto la formulación de las políticas, como su implementación estaban más politizadas, lo que diluyó su eficacia unidireccional.

Por esta razón, los estados fragmentados multiclas, efectivamente, son más “normales” que los otros dos tipos ideales que se han discutido aquí. Pero como la elección de la estrategia económica y de las herramientas políticas en estos casos refleja la lógica tanto del crecimiento como de la política, el escenario institucional de los estados fragmentados multiclas rara vez fue propicio para lograr un enorme crecimiento industrial. El caso de India, por ejemplo, respalda esta argumentación general, así como también lo hacen los casos de Brasil y Corea del Sur en períodos determinados.

Consideremos ejemplos específicos de las dinámicas de las políticas económicas de los estados fragmentados multiclas. Los estados fragmentados multiclas no fueron ni más ni menos intervencionistas que los estados capitalistas cohesivos pero, por lo general, fueron menos efectivos a la hora de alivianar las restricciones de oferta y demanda a las que se enfrentaban sus inversores. Además, por ejemplo, cuando se trató de movilizar capital en muchos estados fragmentados multiclas, las capacidades de recaudación impositiva eran limitadas, las prioridades del gasto público incluían numerosos objetivos además de la promoción del crecimiento, los intentos de dirigir el crédito fácilmente devinieron en amiguismo, y la inflación como herramienta de transferencia de recursos pudo convertirse fácilmente en una carga para los líderes políticos preocupados por su legitimidad. La hostilidad periódica de parte de las élites estatales hacia los inversores privados hizo que estos, tanto domésticos como extranjeros, sean renuentes a la inversión. La represión del trabajo no fue tampoco una alternativa para los estados fragmentados multiclas, lo que dificultó que los inversores pudieran disponer de mano de obra dócil y barata.

En cuanto a la demanda, las políticas monetarias y fiscales raras veces reflejaban un compromiso consistente con el desarrollo, fluctuaban, en cambio, con los ciclos políticos caracterizados por una mayor o menor legitimidad. Y finalmente, las políticas arancelarias y de tipo de cambio adoptadas para proteger la economía nacional, y de esta manera, promover la demanda de bienes nacionales a menudo crearon fuertes grupos de interés. Como estos grupos fueron difíciles de desplazar, los estados fragmentados multiclas se encontraron a sí mismos más rígidamente comprometidos a un camino particular de desarrollo. En resumen, los estados fragmentados multiclas, al igual que los estados capitalistas cohesivos, buscaron promover la industrialización, pero lo hicieron de manera menos efectiva porque sus metas eran

más diversas y sus capacidades políticas estaban menos desarrolladas. En otras palabras, los distintos patrones de autoridad estatal influyeron decisivamente en las trayectorias de desarrollo.

Según esta línea de argumentación, el peor escenario para la industrialización en la periferia era el de los estados que carecían de objetivos públicos claros y cuyos líderes reducían el estado a una arena para el engrandecimiento personal. Estos estados neopatrimonialistas, desafortunadamente, han constituido un subconjunto significativo en el mundo en desarrollo. En estos casos, la intervención estatal ha estado motivada frecuentemente por la necesidad de construir un respaldo político de corto plazo a través del patronazgo o por la codicia personal, o algunas veces, por las dos. La relación del estado y el sector privado en este contexto ha sido casi siempre muy corrupta: la inestabilidad política, las políticas inconsistentes y el robo de recursos públicos para beneficio personal o de ciertos sectores han destruido los esfuerzos estatales para promover la industria y el crecimiento. El caso de Nigeria proporciona un notable ejemplo de esa vía de desarrollo, aunque esta situación también es evidente en otros lugares.

Los estados neopatrimonialistas, al igual que los capitalistas cohesivos y los estados fragmentados multiclasé intervinieron fuertemente en sus economías, pero obtuvieron resultados desastrosos. Los estados neopatrimonialistas con frecuencia emergen en sociedades con sectores privados débiles, pero en lugar de fortalecer el sector privado, estos estados se han apropiado de los escasos recursos económicos y los dispersaron por todos lados, menos en inversiones productivas. Las políticas económicas inconsistentes, las fallas para sostener el capital endógeno, la mano de obra poco calificada pero activista y la inestabilidad política, fortalecieron las debilidades ya existentes del sector privado nacional en manufactura e industria.

Dada esta profunda debilidad del capitalismo doméstico, los estados neopatrimonialistas intentaron asumir directamente las actividades económicas o invitaron a bienes y productores extranjeros a llenar el vacío. Dada la inclinación no desarrollista de estos estados y sus debilidades organizacionales, los esfuerzos para producir bienes en el sector público generalmente fallaron. La alternativa restante de importar bienes o atraer inversores extranjeros sólo tiene sentido si existen fuentes alternativas de ingresos y demanda. Para un país como Nigeria, las exportaciones de petróleo proporcionaron una fuente efectiva de ingresos y demanda, que recibió los bienes y productores extranjeros; esto no es así para otros estados neopatrimonialistas. Sin embargo, el auge de los *comodities* rara vez dura para siempre. La incapacidad política de anticipar tales ciclos, planear para ellos y reducir las importaciones y el gasto

público cuando las circunstancias lo demanden agrava más la tragedia de los estados patrimoniales que dependen de los *comodities*. Dada tal debilidad estatal, la siguiente pregunta sigue en pie, ¿existe una salida de este ciclo repetitivo de desastres en el desarrollo de los estado neopatrimonialistas?

4 PATRONES DE CONSTRUCCIÓN ESTATAL

Si las metas y las capacidades de los estados, especialmente como se las expresa en la relación institucionalizada del estado y del sector privado, son importantes para entender la efectividad relativa de la intervención estatal, la siguiente pregunta lógica, aunque históricamente anterior, refiere a los orígenes de esta variación. ¿Por qué razón algunas partes del mundo en desarrollo han terminado con estados capitalistas cohesivos, otras con estados neopatrimonialistas y aún otras, probablemente la mayoría, con estados fragmentados multiclas? Esta pregunta obliga al análisis a tomar un giro más histórico.

Mientras que la respuesta a esta pregunta que he desarrollado en SDD es principalmente histórica, dos sentidos teóricos le dan forma al análisis. Primero, las instituciones son patrones sociales que sólo se gelifican con el tiempo y, una vez gelificados, a menudo perduran más allá de las fuerzas que las hicieron surgir. Y en segundo lugar, lo que es cierto para todas las instituciones es aún más cierto para el estado, debido a los problemas de organización colectiva involucrados en la organización y reorganización del poder y la coerción a escala nacional. Como resultado, las formas básicas de estado en el mundo en desarrollo emergieron principalmente a través de una serie de explosiones poco frecuentes. El impacto del colonialismo en la formación del estado fue especialmente significativo porque la mayoría de los estados de los países en desarrollo son producto del colonialismo, y sus respectivas formas fueron moldeadas sin lugar a dudas por este encuentro, con consecuencias duraderas. Dos ejemplos históricos extremos ilustrarán este punto general.

Los estados capitalistas cohesivos de Corea del Sur, por ejemplo, se originaron durante el dominio colonial japonés, el cual difirió en aspectos importantes del colonialismo de las potencias europeas. Como últimos desarrollistas, los japoneses hicieron un uso exhaustivo del poder estatal para su propio desarrollo económico, y usaron el mismo poder estatal para abrir forzadamente a Corea y transformarla en un período de tiempo relativamente corto. El impacto colonial japonés fue intenso, brutal y profundamente arquitectónico.

Tres patrones de lo que finalmente resultó ser el estado capitalista cohesivo y promotor del crecimiento de Corea del sur se originaron en este período: una burocracia agraria relativamente corrupta e ineficiente se transformó en una organización política altamente autoritaria y penetrante; el estado estableció alianzas cerradas y orientadas a la producción de trabajo con las clases dominantes; y se creó un sistema de control estatal correctamente desarrollado para las clases más bajas. Con el correr del tiempo, como era de esperarse, estas estructuras fueron apaleadas por muchas fuerzas nuevas y se dieron algunos cambios significativos. Sin embargo, las características principales de la clase estatal perduraron, y finalmente le proveyeron a Corea del Sur un marco para la evolución de una economía política de alto crecimiento.

En contraste, el colonialismo británico en Nigeria creó un estado muy distorsionado que fácilmente devino en un juego de organizaciones políticas neopatrimonialistas e inefectivas. Gran Bretaña dominó Nigeria casi sin costo alguno, gastando tan poca energía como era posible. Dentro del armazón de un estado colonial moderno, encubierto con la ideología del gobierno indirecto, los británicos utilizaron esencialmente varios gobernantes “tradicionales” para imponer el orden. En su base, el colonialismo en Nigeria reforzó un patrón de dominio patrimonialista y personalista que falló en centralizar la autoridad, desarrollar un servicio civil efectivo y en relación a esto, también falló en desarrollar capacidades políticas mínimas como la habilidad de recaudar impuestos directos. El mundo público que surgió estaba levemente demarcado de los intereses privados y sectoriales tanto en términos de cultura como de organización. Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los estados coloniales tenían acceso a una mayor cantidad de recursos y a una participación mayor en la economía, estas distorsiones iniciales se acentuaron a medida que el estado se involucraba cada vez más en las redes particularistas y personalistas. La élite política de la Nigeria soberana nunca fue capaz de superar las deficiencias originales de la construcción estatal. Fueron simplemente de crisis en crisis, controlando y gastando los escasos recursos de desarrollo de la sociedad.

El énfasis concluyente sobre el colonialismo como determinante de las formas de estado en el mundo en desarrollo necesita, desde luego, ser calificado. No todos los casos examinados en el estudio se ajustan completamente al argumento. El caso de India, por ejemplo, más o menos se ajusta al argumento pero, por supuesto, un movimiento nacionalista popular y poderoso fue una influencia crítica en el desarrollo del estado postcolonial de ese país. Sin embargo, los nacionalistas indios modificaron el estado heredado en menor medida que lo a menudo aparenta, y la naturaleza

del movimiento nacionalista indio no fue en sí misma ajena al carácter del colonialismo británico en India. Por el contrario, porque el colonialismo formal terminó más temprano en América Latina, el argumento no se aplica fácilmente a un país como Brasil. De cualquier manera, incluso en Brasil sigue presente el colonialismo y otras influencias externas. Por ejemplo, el poder de la oligarquía terrateniente, un gobierno central débil con una burocracia patrimonialista, y la preponderancia en todo el país de unidades políticas descentralizadas y despóticas que descansaban en el patronazgo y el uso privado de la fuerza, fueron características adquiridas durante el período colonial, características que perduraron al menos un siglo después de la descolonización e incluso más tiempo. Este legado se superó, e incluso solo parcialmente, recién en la década del '30. Además, el estado capitalista cohesivo de Brasil, durante el *Estado Novo* (1937-45) y posteriormente bajo el gobierno militar (1964-84), fue dominado por una élite fundadora colonial, y respaldado por las fuerzas armadas. Esto atrajo no solo inspiración, sino incluso apoyo directo del exterior, esto es, de los estados fascistas europeos en la década de 1930 y posteriormente de las doctrinas de seguridad nacional de Estados Unidos/norteamericanas de apoyo/soporte anticomunista. En general, entonces, las instituciones estatales heredadas del pasado colonial han probado ser monedas que no se funden fácilmente. Los desarrollos políticos y sociales de esta primera mitad del siglo veinte fueron así, el molde para la forma y el funcionamiento de los estados de los países en desarrollo en la segunda mitad del siglo.

5 PODER PARA EL DESARROLLO

El poder es la moneda corriente que los estados utilizan para alcanzar sus fines deseados. El poder puede ser más o menos legítimo, y puede utilizarse positivamente como incentivo, o negativamente como castigo o amenaza de castigo. El hecho de que algunos países hayan sido más exitosos que otros en impulsar la industrialización sugiere que los estados exitosos poseían un mayor grado de poder para definir y perseguir sus metas. Qué factores contribuyen al poder para el desarrollo en manos de los estados, es por lo tanto un tema teórico que abarca el libro SDD, un conjunto de preocupaciones que pueden resumirse de manera útil en esta descripción general.

Los analistas políticos generalmente piensan en el poder en términos distributivos: quién lo tiene y quién no. El poder, desde esta perspectiva tiene características de suma-cero porque, se cree, que cuanto más poder tienen

algunas personas dentro de la sociedad, menos poder tendrán otras. Dado que la preferencia liberal es que haya una distribución más igualitaria del poder, este modo de conceptualizar el poder conduce directamente a la comparación de la democracia con los gobiernos autoritarios, con una marcada preferencia normativa por la primera más que por estos últimos. Yo comparto esta preferencia normativa y en la conclusión retomaré algunos temas relacionados. Sin embargo, un énfasis exclusivo en la distribución del poder, no es analíticamente de mucha ayuda para comprender las variaciones de la capacidad estatal para alcanzar los objetivos económicos, principalmente porque resta atención a la conceptualización del poder como un recurso que, al igual que la riqueza, también crece o se debilita. Algunos gobiernos autoritarios son más eficaces que otros ejerciendo el poder; esta idea también puede aplicarse a los estados democráticos. De esta manera, la capacidad estatal no varía en función directa de la mayor o menor democracia del gobierno. No sorprende que las investigaciones destinadas a esclarecer si los gobiernos democráticos son mejores que los gobiernos autoritarios en la promoción del crecimiento económico hayan permanecido en su mayoría inconclusas.

Un entendimiento completo de por qué algunos estados son más eficaces que otros para promover la transformación industrial tiene que centrarse en un concepto de poder como un recurso social que varía en cantidad y puede, de este modo, crecer o disminuir. Los estados eficaces simplemente tienen más poder a su disposición que los menos eficientes: los estados capitalistas cohesivos, de este modo, cuentan con mucho más poder para definir y perseguir sus objetivos que los estados neopatrimonialistas, mientras que los estados fragmentados multiclasses se ubican en algún lugar entre éstos dos extremos. Los determinantes clave de estas variaciones en el poder estatal para el desarrollo son, por un lado, las características organizacionales de las instituciones estatales, y por el otro, la manera en la que los estados tejen sus relaciones con las clases sociales, especialmente con las clases productoras.

Más específicamente, un compromiso estrecho con el rápido desarrollo económico incita a los estados capitalistas cohesivos a enfocarse en unas pocas tareas críticas y a trabajar cerca de los grupos productores. Generalmente, una burocracia competente es esencial para perseguir estas metas políticas, así como también para consolidar la alianza con la clase empresarial. De esta manera, el poder político y el económico se refuerzan mutuamente y ayudan a mover la sociedad rápidamente hacia las metas definidas por el estado. Como se mencionó anteriormente, una débil alianza entre el estado y las élites empresariales que esperan gobernar un país como si fueran una corporación es difícil de mantener unida, principalmente porque hay otros en

la sociedad que también demandan representación. Si no se tienen en cuenta, esas otras demandas requerirán atención estatal y recursos y le restarán poder para perseguir sus metas más estrechas de crecimiento. Es por esto que los estados capitalistas cohesivos tienden a ser autoritarios, a menudo calando hondo en la sociedad para crear grupos de interés bien estructurados y de esta manera, minimizar la oposición política. Como el corporativismo sólo puede crear una exclusión inactiva y de esta manera no ampliarían el poder total del estado, los estados capitalistas cohesivos más ambiciosos intentan incluso controlar la movilización ideológica de los grupos populares –digamos, en el nombre de la nación– para también utilizar sus energías para perseguir las metas del estado. Visto desde una perspectiva liberal, estos estados capitalistas cohesivos se parecen a los estados fascistas de antaño, y por ello no son formas políticas muy aconsejables. Sin embargo, son estos estados los que han tenido éxito en generar un poder considerable para llevar a cabo una rápida industrialización en el mundo en desarrollo.

En cambio, los estados neopatrimonialistas tienden a tener un débil sentido del propósito público, de modo tal que esa ideología no juega un papel muy significativo. Las declaraciones de objetivos públicos generalmente encubren la búsqueda de intereses personales o sectoriales. La base institucional de los estados neopatrimonialistas también tiende a estar subdesarrollada: gran parte de la política tiende a estar poco preparada, ya que generalmente los grupos de interés no están bien organizados y las burocracias públicas carecen de competencia y profesionalismo. Sin una ideología coherente y una organización efectiva, los estados neopatrimonialistas carecen de poder de desarrollo y pocas veces resultan capaces de definir y llevar a cabo metas económicas. Un crecimiento económico como el que ocurrió en este escenario por lo tanto es posible que ocurra a pesar de contar con un estado ineficaz, más que como resultado de la acción estatal. Por el contrario, los recursos económicos que controla el estado tienden a utilizarse de manera corrupta y a terminar en las manos de las élites para consumo privado, conduciendo al fracaso los esfuerzos de un desarrollo dirigido por el estado.

Los líderes de los estados fragmentados multiclasé por lo general dominan los estados en los que el poder no está altamente concentrado, generalmente no tanto por un deliberado diseño democrático sino por la debilidad de las instituciones políticas que impulsan divisiones intraelite y limitan el alcance de la autoridad estatal en la sociedad. Estos líderes por lo general también están comprometidos con una amplia serie de metas, y hacen conocer sus demandas a la élite gobernante a través de una variedad de grupos de interés existentes dentro de esos mismos estados. Como se

mencionó anteriormente, dadas las metas competitivas que enfrentan, esas élites sensibles a la legitimidad trabajan cerca al empresariado sólo en algunas cuestiones y sólo por algún tiempo. Desde que las élites políticas y económicas pueden a menudo trabajar con intereses cruzados y desde que las demandas de otros grupos numerosos pueden también requerir atención, los recursos de poder de los estados fragmentados multiclasé a menudo se malgastan, y hay un límite máximo en la velocidad con que pueden impulsar la industrialización. Dada la continua observación pública sobre los líderes en este contexto, hay también, sin embargo, un límite mínimo sobre cuán corrupta e inefectiva pueden convertirse las élites. Dentro de estos límites máximos y mínimos, la naturaleza y la calidad de las instituciones públicas pueden variar ampliamente, así como puede variar también el desempeño estatal. Por ejemplo, instituciones como los partidos políticos dominantes pueden estar bien organizadas, permitiendo a las élites priorizar sus metas y perseguirlas consistentemente. La burocracia pública puede también variar en su profesionalismo y habilidades, ayudando de esta manera a dar cuenta de las variaciones en las capacidades del estado para implementar políticas económicas. Mientras que sería políticamente deseable una variedad de estados fragmentarios multiclasé porque, aun siendo autoritarios, son más receptivos a las demandas de sus ciudadanos, cuando se trata del desarrollo dirigido por el estado, éstos tienen a su mando recursos de poder limitados y generalmente tienden a realizar un desempeño mediocre.

En síntesis, el libro SDD es un estudio que prueba el rol del estado como un actor económico (en países en desarrollo elegidos) mediante el análisis tanto de los patrones de construcción estatal como de los patrones de intervención del estado tendientes a promover la industrialización y el crecimiento económico. Para el propósito de este artículo, el mensaje central del SDD es este: el éxito o el fracaso en el desarrollo económico está más asociado al *tipo* de intervención estatal que al *grado* de la misma (énfasis en el original).

6 ESTADO Y DESARROLLO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

La argumentación acerca de la importancia desarrollista de los estados que expongo en SDD es limitada, tanto en términos del período de tiempo como de cuestiones a las que se aplica: principalmente está basado en las experiencias anteriores a la era neoliberal, y está más enfocado en el crecimiento que en asuntos de distribución. ¿Qué tan bien puede aplicarse este argumento en el contexto de la “globalización”? Además ¿Qué pasa con el

argumento si el foco principal no fuera el crecimiento sino cuestiones distributivas? A continuación sostengo que los estados fuertes continuarán siendo esenciales para la negociación del mundo globalizado y para reconciliar el crecimiento con la distribución.

Consideremos en primer lugar el tema de la ‘globalización’. Mucho se ha escrito sobre esta cuestión, la mayoría de estos escritos bastante ideológicos. ¿Cuáles son los cambios recientes más importantes en el contexto global de los países en desarrollo que nos pueden llevar a reconsiderar el rol desarrollista del estado? En lo que respecta a los modelos de patrones económicos trasnacionales, académicos como Barbara Stallings (1995), Robert Wade (1996) y Joseph Stiglitz (2002) han clarificado el concepto de globalización cuidadosamente; han dejado claro que lo que verdaderamente ha cambiado en la era de la globalización (digamos, después de 1981) es la mayor disponibilidad del capital financiero y, por consiguiente, su importancia. Por el contrario, el crecimiento de interacciones económicas entre las naciones en dimensiones como el comercio, la inversión extranjera directa y las transferencias de tecnología ha sido más paulatino. La afirmación económica neoliberal ha sido que estos cambios económicos, ya sean dramáticos o paulatinos, necesitan de estados mínimos y economías abiertas en el mundo en desarrollo. Desafortunadamente para los neoliberales, la evidencia para sostener esta afirmación no está disponible: el desempeño económico de aquellos países que con vehemencia se abrazaron al neoliberalismo durante las últimas dos décadas (es decir, América Latina y África Sub-sahariana) ha sido, a menudo, muy poco satisfactorio; en cambio, los estados continuaron interviniendo en los casos donde el crecimiento ha sido importante (por ejemplo, China, India y Vietnam).

Un estudio reciente del Banco Mundial (WB 2005) es útil para obtener una idea completa de los últimos experimentos de desarrollo en el mundo “globalizado”. Como el Banco lo documenta, muchas economías asiáticas han prosperado bastante desde 1990, pero el crecimiento alto y sostenido ha pasado por alto a gran parte de Latinoamérica y África (algunas excepciones son Chile, Túnez, Botsuana y Mauricio). De esta manera, el Banco es llevado a reconocer que “algunos países lograron mantener un rápido crecimiento sólo con pequeñas reformas, mientras que otros no pudieron crecer incluso después de haber implementado una amplia gama de reformas (p.xii). El lento crecimiento en los países de la OCDE tampoco fue el principal culpable, porque las exportaciones de los países en vías de desarrollo crecieron rápidamente durante la década del ‘90, las tasas de interés reales permanecieron bajas, los flujos de inversión extranjera fueron grandes y los vencimientos de la deuda

requirieron pocos recursos (p.9). El drama principal del éxito y del fracaso estaba ubicado, por consiguiente, dentro de la economía política nacional. Y este drama, según el Banco Mundial, no era acerca de si eran “correctas” o “incorrectas” las políticas sino, si lo era el contexto institucional en el que estas políticas se llevaron a cabo. Si bien el Banco evita defender que sean los estados fuertes y efectivos la clave del desarrollo, ahora admite que “la discreción del gobierno” seguirá siendo fundamental “para una amplia gama de actividades que son esenciales para sostener el crecimiento” (p. 14).

Con el rol de las instituciones en general –y más específicamente con el del estado– resurgiendo como central en el discurso del desarrollo (Rodrik, 2006; UNCTAD, 2006), muchas de las viejas ortodoxias se desmoronan. Observe alguna de las conclusiones más importantes a las que llegó el Banco: el déficit fiscal puede tener algunas consecuencias dinámicas importantes (p. 11-12); la integración comercial puede lograrse incluso mientras se mantengan tasas de aranceles relativamente altas en las primeras etapas de integración (p.12); se ha subestimado el riesgo de la integración financiera y se han sobreestimado sus beneficios (p.15); y se esperó demasiado de la privatización (p.20). Oh, icómo cambia el mundo! Uno de los mensajes centrales del Banco en el 2005 fue que “distintas políticas pueden producir el mismo resultado y la misma política puede producir resultados diferentes, dependiendo del contexto institucional del país” (p.12). Compare esto con una de mis conclusiones principales en SDD en 2004: “El impacto de una misma política aplicada en dos contextos diferentes puede variar debido a las diferentes condiciones políticas e institucionales en las cuales las políticas económicas son elegidas y llevadas a cabo” (p.12).

Estas conclusiones convergentes a través de tendencias académicas muy diferentes, sugieren que la mejora de la calidad del estado y otras instituciones seguirá siendo una condición necesaria para mejorar los resultados económicos en muchos países en desarrollo. Claro que sabemos muy poco acerca de cómo mejorar la calidad institucional, pero también sabemos muy poco acerca de cómo mejorar el crecimiento y el bienestar en el mundo en desarrollo. Lo que sí sabemos es que, si se quiere acceder a un camino de crecimiento alto y sostenido, es esencial crear condiciones que ayuden a acumular capital, a invertir capital eficientemente, y que faciliten la actualización de tecnología, incluido el capital humano. El rol del estado seguirá siendo esencial, tanto para el diagnóstico como para ayudar a deshacer los distintos cuellos de botella que obstaculizan la acumulación de capital, la asignación eficiente de recursos y el progreso tecnológico. Si el propio estado no funciona correctamente, algunas reformas estatales previas que requieren

cambios políticos más profundos pueden también ser una precondición del progreso económico sostenido (Brasser-Pereira, 2008).

Entonces, ¿mi mensaje central es que, con globalización o sin ella, los estados que buscan un rápido crecimiento deben continuar aprendiendo de esas historias de éxito estatista como las que se encuentran en el Este Asiático? No. Mientras el mensaje central se mueva en esa dirección, algunas salvedades importantes deben agregarse. El modelo del este asiático (si vamos al extremo incluso de que existe tal cosa) no es ni fácil de imitar ni siempre deseable (solo observe los altos costes políticos que muchos países de la región han pagado y continúan pagando). Lo que es más importante, el mundo efectivamente ha cambiado de manera importante desde que personas como Hee Chung Park presidieron el rápido crecimiento; ahora, la acumulación de capital dirigida por el estado hacia las ramas del acero y la construcción de buques quizás no sea fácilmente replicable por otros. Entre los cambios globales importantes, los siguientes son especialmente significativos para los esfuerzos de los países en vías de desarrollo para lograr el desarrollo deliberado: las presiones hacia la democracia hacen difícil recrear estados capitalistas cohesivos; las normas y las reglas de la OMC dificultan el subsidio a la promoción de exportaciones; sería absurdo no aprovechar el capital disponible en los mercados globales; el rol del sector de los servicios ha ido creciendo en la mayoría de las economías de los países en desarrollo (Evans, 2007); las perspectivas para diferentes tipos de cooperación Sur-Sur están creciendo, y por supuesto, la guerra fría, con un poderoso Estados Unidos presionando a numerosos países en desarrollo para que se enlisten en una arena u otra, es hoy solo un recuerdo. Entonces, no estoy sugiriendo que la globalización sea irrelevante. Lo que estoy sugiriendo en su lugar es que el discurso de la globalización crea un erróneo sentido de discontinuidad que necesita ser atenuado. Déjeme sostener este punto haciendo referencia al importante ejemplo del reciente ascenso de India.

Nada le gustaría más a los académicos neoliberales que hacer pasar la historia del auge económico de la India como un ejemplo exitoso de sus recetas. Sin embargo, he argumentado recientemente que un análisis de este tipo sobre la India es bastante engañoso (Kohli, 2006A, 2006B, 2007A). El crecimiento económico de la India se aceleró alrededor de 1980, mucho antes de que se adoptaran algunas reformas para la liberalización en 1991. Durante los últimos 25 años India efectivamente ha liberalizado su economía doméstica y lentamente se abrió al mundo exterior. Sin embargo, difícilmente sea un modelo neoliberal. India redujo los aranceles solo lentamente, limitó la inversión extranjera a ciertos sectores, continúo manteniendo controles

bastante estrictos sobre los movimientos de capital, apenas emprendió alguna privatización y el tamaño del déficit del gobierno continuó siendo grande, demasiado grande para los estándares de prudencia del FMI. Entonces, lo que realmente explica la aceleración del crecimiento de la India, es la creciente cooperación entre el estado y las grandes empresas para el crecimiento y para el control de la fuerza de trabajo. Hay más que una sombra del este asiático aquí. El estado de India continuó siendo intervencionista, abriendo algunos sectores que consideraba deseable (como tecnología de la información), pero regulando otros (como automóviles), donde se consideró necesario que la capacidad manufacturera doméstica deba ser protegida de cualquier apertura repentina de importaciones como de los inversionistas extranjeros. Mientras que puede decirse mucho más acerca de este asunto, si el crecimiento es la preocupación principal, India representa el caso por excelencia de la forma que puede adoptar un estado desarrollista democrático en la era de la globalización.

Hasta aquí todos mis comentarios se han centrado en el rol del estado en la programación del crecimiento económico. Soy profundamente consciente que el crecimiento económico no es lo mismo que el desarrollo. El crecimiento económico es crítico para el desarrollo, incluyendo la mitigación de la pobreza, pero mucho más entra en un desarrollo equilibrado, especialmente una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento. Entonces, ¿cuáles son las implicancias de los argumentos de los estados desarrollistas en cuestiones distributivas? Temo que las consecuencias son incómodas. Si bien tanto la promoción del crecimiento como la redistribución requieren estados fuertes, el tipo de estado que mejor se ajusta a la promoción del crecimiento puede no ser el más adecuado para facilitar la redistribución.

Un punto bastante obvio que vale la pena reiterar es que no hay sustituto para la acción estatal en las tareas redistributivas como la redistribución de activos, hacer el crecimiento más inclusivo (por ejemplo, la generación de empleo), la promoción de inversión en educación y salud pública, y en la provisión de redes de bienestar social. ¿Qué tipos de estados son más aptos para alcanzar estas metas distributivas? En base a un estudio comparado de los estados de la India, he argumentado en otros lugares que estados socialdemócratas bien organizados son más efectivos para llevar a cabo tareas redistributivas (Kohli, 2007b). Otros han hecho una argumentación similar para el mundo en desarrollo en su conjunto, teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por la globalización (Sandbrook et al., 2007). Poco comunes, aunque efectivos son los estados socialdemócratas en el mundo en desarrollo, lo que ellos demuestran es que la redistribución del crecimiento

requiere la movilización de las clases bajas y partidos bien organizados en el poder que sean capaces de representar los intereses de esas clases. De esta manera, surge una tensión central: la promoción del crecimiento económico requiere estados fuertes conservadores, pero la redistribución requiere estados fuertes de izquierda.

¿Cómo debe resolverse esta tensión? Si bien esto no es fácil, dos comentarios son necesarios. Primero, estas no son el tipo de tensiones que son resueltas por eruditos o por profesionales del desarrollo. Estas tensiones son llevadas a su fin en el mundo de la verdadera política. Dada la democracia, algunas alternancias periódicas de poder entre partidos de izquierda y partidos de derecha puede ser la mejor esperanza para alcanzar tanto el crecimiento como la distribución, sino simultáneamente, al menos cíclicamente. Lo que ambos tipos de partidos van a necesitar cuando lleguen al poder, sin embargo, son estados en buen funcionamiento que puedan influir en los resultados económicos. Y en segundo lugar, no se debe exagerar la tensión entre los partidos de la izquierda y los partidos de la derecha en la era posterior a la guerra fría. La mayoría de los partidos social democráticos continúan preocupados por el crecimiento (a veces demasiado; anunció la “izquierda moderada” en América Latina), e incluso partidos comprometidos con el crecimiento, como en la India contemporánea, sienten la necesidad de invertir en la promoción de educación y salud. Sin embargo, continuando con el ejemplo de India, incluso un compromiso en la cumbre es probable que no conduzca a un cambio real si no se mejora la calidad de los gobiernos locales; la reforma del estado continuará siendo un prerrequisito.

Para concluir, la discusión precedente ha sido bastante amplia. El punto central ha sido transmitir que los estados han sido y es probable que continúen siendo de importancia central para facilitar el crecimiento y la distribución en el mundo en desarrollo. Detrás de estas generalidades, sin embargo, es importante hacer algunas precisiones muy rápidamente: los problemas de crecimiento y distribución son muy diferentes en la India que en Brasil, por no mencionar Nigeria. Es más probable que los líderes nacionales comprometidos –con maquinarias estatales efectivas y con cierto margen para maniobrar en la economía política mundial– entiendan y lleven a cabo de mejor manera las soluciones a los problemas de desarrollo.

NOTA

¹ N. del T.: se mantendrá la sigla SDD –en inglés– como la usa el autor en el texto original para identificar su propio trabajo titulado *State Directed-Development*, de manera que la sigla coincida con el título del libro citado en inglés en las referencias bibliográficas.

BIBLIOGRAFÍA

Amsden, Alice (2007): *Escape from Empire: The Developing World's Journey from Heaven and Hell*, Cambridge, MA: The MIT Press.

Amsden, Alice (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford: Oxford University Press.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2008): “Macroeconomics of Stagnation and New Developmentalism in Latin America”, in Forstater, Mathew and L. Randall Wray (eds.) *Keynes for the Twenty-first Century*. New York: Palgrave MacMillan: 145-174.

Evans, Peter (2007): “In Search of the 21st Century Developmental State” unpublished.

Evans, Peter (1995): *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Johnson, Chalmers (1982): *MITI and the Japanese Miracle*, California: Stanford University Press.

Kohli, Atul (2006a): “Politics of Economic Growth in India, 1980-2005, Part I,” *Economic and Political Weekly*, April 1, 2006.

Kohli, Atul (2006B): "Politics of Economic Growth in India, 1980-2005, Part II," *Economic and Political Weekly*, April 8, 2006.

Kohli, Atul (2007a): "State and Redistributive Development in India," unpublished ms.

Kohli, Atul (2007b): "State, Business, and Growth in India," *Studies in Comparative International Development*, June 2007: 87-114.

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

Rodrik, Dani (2006): "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion," unpublished ms.

Sandbrook, Richard, et.al. (2007): *Social Democracy in the Global Periphery*, Cambridge: Cambridge University Press.

Stallings, Barbara (1995): *Global Change, Regional Response*, Cambridge: Cambridge University Press.

Stiglitz, Joseph (2002): *Globalization and its Discontents*. New York: W.W. Norton and Company.

UNCTAD (2006): Trade and Development Report, United Nations Publications.

Wade, Robert (1990): *Governing the Market*, Princeton: Princeton University Press.

Wade, Robert (1996): "Globalization and its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated" in Suzanne Berger and Ronald Dore, eds., *National Diversity and Global Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca, NY: Cornell University Press.

World Bank (2005): *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reforms*.

