

1

REUBICANDO AL ESTADO: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO DEL ESTE ASIÁTICO (*)

Robert H. Wade

(The London School of Economics and Political Science –LSE–,
Development Studies Institute –DESTIN–)
Traducción: María Delia Bertuzzi

RESUMEN

Este trabajo resume la comprensión de algunos de los roles del Estado en el desarrollo económico en el Este asiático capitalista (Corea del Sur, Taiwán y Japón), primero en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y luego alrededor de esta última década, y se lo relaciona con el consenso que los países del este europeo pretenden aplicar sobre sus estrategias de desarrollo. El argumento es que estos últimos países están mirando más a las estrategias de Europa occidental y EEUU de libre mercado pero poco reflejan la experiencia del este asiático de un estado desarrollista, y como tal, se pierden de la oportunidad de aprender de dicha experiencia de “gobernar al mercado”, que fueron efectivas para acelerar la transformación de sus economías hacia actividades con mayor valor agregado, con una burocracia especializada pero no altamente sofisticada, y con políticas industriales modestas. Al contrario de lo que sostiene la visión más liberal de libre mercado, se explica aquí que existe un cuerpo teórico que debe ser considerado para apoyar estrategias de “gobernar el mercado” y que pueden ser replicables en el contexto de los países en desarrollo.

PALABRAS CLAVE:

política industrial, Estado desarrollista, este asiático, estrategias de desarrollo.

ABSTRACT

This paper summarizes the understanding of some of the roles of the state in economic development in capitalist East Asia (South Korea, Taiwan, Japan), first in the post-Second World War decades, then in the last decade or so, and it is related to the consensus that Eastern European countries pretend to set up in their *catch up* development strategies. The argument is that these countries are focusing on Western European and North American experience of free market, but little attention is pay to the East Asia experience of developmental state, and thus, they are missing the opportunity to learn of how to “govern the market”, strategies that were very effective in accelerating the transformation of the economy into higher value-added activities, with a skilled bureaucracy but not very sophisticated one, and very modest industrial policy tools. In contrast to what usually sustain by liberal and free market perspective, it is emphasized that there is a body of theory at hand to support a strategy of governing the market in a developing country context.

KEY WORDS:

industrial policy, developmental state, East Asia, development strategies.

(*) Publicado originalmente en *Internationale Politik und Gesellschaft / International Politics and Society* (IPG), 2/2005; www.fes.de/ipg/IPG2_2005/ROBERTWADE.PDF Reproducido con permiso del editor y el autor.

1 INTRODUCCIÓN

Desde el fin de los regímenes comunistas en Europa Oriental, los hacedores y analistas de políticas de aquellos países “en transición” se han alejado decididamente de la posibilidad de aprender de la experiencia del desarrollo del Este asiático. Han demostrado, por otro lado, tener un verdadero interés en estudiar la experiencia de Europa Occidental y de los Estados Unidos de Norteamérica –ya que éste es el mundo al que desean unirse, o mejor dicho, re-unirse después del paréntesis comunista–. Salvo en muy pocas excepciones, aquellos hacedores y analistas políticos entienden las causas de la prosperidad en Europa Occidental y de los Estados Unidos de Norteamérica a través de la lente de la economía “liberal” –y por tanto en gran parte debido a la combinación de (a) libertad de mercado para los bienes y activos financieros, apenas restringidos por políticas públicas–; (b) derechos de propiedad bien definidos y cumplimentados, permitiéndoles a sus dueños lograr una toma de beneficios segura; y (c) un estado de derecho que haga que el gobierno, y los demás agentes económicos, estén sujetos a un conjunto de reglas en común. Ésta es la combinación que ellos desean copiar, con la expectativa de que les permitirá un *catch up*¹ del nivel de crecimiento. Les prestan atención a la experiencia del Este asiático de *catch up* solo hasta el punto de comprenderla y validar así ese mismo modelo.

Reconocen la existencia de políticas tecnológicas e industriales pro-activas ya sea en Europa Occidental o el Este asiático hasta el punto de que la tratan principalmente como si fuera una aberración o decoración de la ofensiva central sobre los mercados libres.

Lo último que los hacedores y analistas de políticas de Europa oriental desean es un estado que intervenga y altere la composición de la actividad económica dentro de las fronteras ya que esto es lo que el estado comunista realizó con un efecto desastroso. Por lo tanto, piensan que una sociedad organizada alrededor de un mercado libre es la única opción. Es por eso que el consenso de Europa Oriental relacionado con las estrategias de *catch up* considere:

- a) La liberalización del mercado y las reformas institucionales que lo acompañen, con especial énfasis en “lograr que el estado se retire” de la economía;
- b) La privatización de las empresas que pertenecían al estado y la privatización del suministro de servicios públicos hasta donde fuese posible;
- c) La integración como miembro de la Unión Europea, o para aquellos que no son actualmente elegibles, comenzar un acuerdo de intercambio preferencial con la Unión Europea;
- d) La atracción de muchas Inversiones Extranjeras Directas (IED), anticipando que ello produciría exportaciones y ayudaría a mejorar la baja calidad de la reserva de capital ya existente;
- e) La atracción de gran cantidad de ayuda (fondos regionales para los nuevos miembros de la UE).

¿Qué hay de malo con este consenso? Varias cosas. Primero, la liberalización expone a sus productores a la competencia directa con productores de China y otros del Este asiático en sectores con retornos decrecientes. Segundo, no es probable que la inversión extranjera directa (IED) sea un medio importante de *catch-up*. No ha ingresado mucha IED a la región desde 1998: entre 1998 y 2003 los países de Europa Oriental, el *Commonwealth* de Países Independientes (CPI) y la ex-Yugoslavia recibieron solamente un tres por ciento de IED. Y la mayoría estuvo motivada por ventas en el mercado local y no por el uso de plataformas de salarios e impuestos bajos para producir exportaciones a mercados de altos ingreso ya que los salarios de Europa Oriental están muy por arriba de aquellos en la mayoría de los del Este asiático mientras que la productividad laboral no es mayor (Collignon 2004). Tercero, en estas condiciones la liberalización radical puede dar lugar a un crecimiento empobrecedor, a un “*race to the bottom*”². Por otro lado, un cierto tipo de estrategia de *delinking* basada en la integración entre grupos de países lindantes fuera de la UE no es una alternativa muy prometedora.

Tarde o temprano las malas elecciones pueden inducir a los hacedores y analistas de políticas de Europa Oriental a reconsiderar la ofensiva hacia los mercados libres como la ruta para alcanzar a los desarrollados, y entonces, involucrarse de manera más abierta con la experiencia del Este asiático del estado desarrollista. En principio, la sabiduría está en reconocer que la planificación central no es lo mismo que la distribución central de recursos. El comunismo usó y desprestigió la distribución central de recursos. Pero, la planificación central en su sentido amplio –autoridades públicas que intervienen para alterar la composición de la actividad económica dentro de sus límites, en línea con un ejercicio de economía amplia en la previsión del crecimiento futuro de la economía, en el contexto de la economía *capitalista*– ha estado siempre sana y salva en el Este asiático. Y eso –y ésta es mi entrelíneas– debería ser visto como una oportunidad en Europa Oriental. No obstante, nunca debe llamársela “planificación central” ya que el término es automáticamente ilegítimo frente a los ojos de los poderes que fuesen. “Gobernando el mercado” suena mas aceptable.

Este trabajo resume mi comprensión de *algunos* de los roles del Estado en el desarrollo económico en el Este asiático capitalista (Corea del Sur, Taiwán y Japón), primero en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y luego alrededor de esta última década.³ Se debe enfatizar que (a) muchas de las políticas y programas industriales sectoriales implementados en el Este asiático fueron bastantes modestos, sin embargo, en conjunto, probablemente fueron muy efectivas en acelerar la transformación de la economía hacia actividades con mayor valor agregado; (b) no necesitaron de cálculos sofisticados o una burocracia muy especializada, y (c) otros países en desarrollo pueden y deben adoptar las mismas *regulaciones* de políticas industriales aun con instrumentos más modestos e insensibles. Esto significa rechazar un punto de vista tan sofisticado como el de Howard Pack quien en su estudio de la política industrial de Corea y Japón desde 1960 en adelante llega a la conclusión de que los beneficios para dichos países fueron muy modestos, inclusive durante la década de los 60 en la que los beneficios fueron los más altos, y que

“los países que intenten conseguir los beneficios de una política industrial que Japón y Corea ya habían conseguido [esto implica que ellos obtuvieron algunos beneficios] tienen que tener no solamente una *burocracia excepcionalmente capaz* sino también la capacidad política para extraer los beneficios de empresas que no estuvieran funcionando... [Por lo tanto, los países en desarrollo] deberían ser *excepcionalmente cautos* antes de

embarcarse en tales políticas”. (Pack, *World Bank Research Observer*, 15, p. 1, énfasis agregado)

Si Pack tuviera razón, la política industrial no debería estar en la agenda de los gobiernos de los países de Europa Oriental. Pero él se pierde todo un paquete de políticas industriales de gran escala del este asiático de un tipo diferente, eligiendo a los ganadores sobre los cuales él se concentra.

2 ¿POR QUÉ ESTÁ EQUIVOCADA LA EXPLICACIÓN LIBERAL SOBRE LA ESTRATEGIA DEL ESTE ASIÁTICO PARA ALCANZAR A LOS DESARROLLADOS?

La explicación liberal convencional del crecimiento del Este asiático para alcanzar a los desarrollados no está total pero si substancialmente equivocada. Recordemos que la literatura de las economías del *mainstream* realmente presentan al *catch up* como si se debiera en gran parte a la liberación continua de los mercados: primero la liberación del régimen comercial, luego la liberación de los movimientos de capital hacia adentro y afuera; los dos acompañados con una continua reducción del estado en la economía interna y una incesante desregulación y privatización de las empresas que el estado posee. Toda la atención se centra en el repliegue del estado de la fase de “industrialización por sustitución de importaciones”, cuando el estado trata de cambiar la composición de la actividad económica.

En la explicación liberal convencional, la liberalización del régimen comercial recibe una importancia central, como la condición clave que facilita el rápido crecimiento de las exportaciones. De acuerdo con un importante estudio del Banco Mundial (World Bank 1987), los países con regímenes comerciales “orientados hacia el exterior” han demostrado tener un mejor rendimiento en una serie de indicadores que aquellos países con regímenes comerciales orientados hacia el interior. El Banco concluye que hay una causalidad entre el régimen comercial y el rendimiento económico, y que la correlación entre la orientación hacia el exterior y un mejor rendimiento se sostiene no solamente entre los países sino que también para un solo país a través del tiempo: la evidencia sectorial cruzada fortalece nuestra confianza en que los países experimentarán rendimientos económicos mejorados a medida que liberalicen los regímenes comerciales. Pero el argumento presenta muchos baches. Para mencionar algunos ejemplos:

- Primero, la conclusión final del informe del Banco Mundial de que los regímenes comerciales orientados hacia el exterior tienen un mejor rendimiento que

los orientados hacia el interior oscurece un hallazgo opuesto. El estudio analizó dos períodos, 1963-73 y 1973-85, y para cada período clasificó 41 países en desarrollo en términos de 4 categorías de orientación comercial: extremada y moderadamente orientados hacia el exterior y extremada y moderadamente orientados hacia el interior. Los países moderadamente orientados hacia el *interior* tuvieron un mayor rendimiento, por la mayoría de las medidas, que los casos moderadamente orientados hacia el *exterior*. El resultado que el Banco celebra –régimenes comerciales orientados hacia el exterior con un mejor redimiendo que los orientados hacia el interior– deviene de agregar dos subcategorías. Los casos “fuertemente orientados hacia el exterior” tienen tan buenos indicadores de rendimiento, y los casos “fuertemente orientados hacia el interior” tienen tan malos indicadores de rendimiento como para revertir los resultados para casos “moderadamente orientados”.

• Segundo, la subcategoría de “fuertemente orientados hacia el exterior” incluye sólo tres casos, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur. Todos ellos son países del Este asiático, lo cual aumenta la posibilidad de que sus rendimientos sobresalientes tengan más que ver con el “Este asiático” que con la “liberación comercial”. Es más, el rendimiento de la subcategoría es principalmente de Corea, el cual sobrepasa los otros dos casos. Sin el caso de Corea, la conclusión global de que los régimenes orientados hacia el exterior tienen un mejor rendimiento económico que los orientados hacia el interior no resistiría.

• Tercero, describir el régimen comercial de Corea en los períodos 1963-73 y 1973-85 como “fuertemente orientado hacia el exterior” es en cierta forma una burda falta de caracterización, dado que la subcategoría se define como “dónde los controles del comercio son inexistentes o muy bajos... Hay muy poco o nada en relación con el uso de controles directos y acuerdos de licencias”. El estudio agrega otro criterio cuando define el régimen “moderadamente orientado hacia el exterior”, a saber, la baja variación de los promedios de protección efectiva a los diferentes sectores de la economía; y podemos presumir que este criterio debería también aplicarse a los casos fuertemente orientados hacia el exterior. Existen suficientes evidencias de que estos criterios no están de acuerdo con el régimen de intercambio de Corea en cualquiera de los períodos (Wade 2004, capítulo I y II).

Una fuente de evidencia viene, irónicamente, de los *locus classicus* de la creencia de que Corea se enriqueció por tener un régimen comercial liberal, y vale la pena mencionarlo para ver cómo se alcanzó la conclusión liberal por medio de la falta de atención selectiva a los datos que trastocarían la forma

liberal de ver las cosas. Bela Balassa, consultor durante mucho tiempo del Banco Mundial, coordinó un estudio intensivo de los regímenes comerciales de seis países en desarrollo basándose en datos del año 1969 aproximadamente. El estudio definió un régimen comercial liberal con dos características básicas (1) promedio bajo de protección; (2) baja variación (o dispersión) alrededor del promedio bajo –es decir, una protección uniforme a través de todos los sectores–. El estudio descubrió que para Corea y Taiwán, el nivel promedio de protección de los fabricantes fue relativamente bajo en 1969. Éste fue el descubrimiento clave que apoyó la figura de un régimen comercial liberal. Aunque parezca mentira, este estudio hizo que no se prestara atención a otros hallazgos que se pueden obtener *de los mismos datos*. La dispersión de protección con respecto al relativamente bajo promedio fue bastante elevada.

Corea y Taiwán no tenían un nivel de protección uniforme. Dentro de la manufacturación, los diferentes sectores tenían muy diferentes niveles de protección (ver Tabla 1).

Tabla 1

Regímenes comerciales, incentivos para vender en el mercado interno o externo, países en desarrollo en 1969 (%)

	Taiwán	Corea	Colombia	Argentina
Protección efectiva de las mercaderías fabricadas	14	13	35	112
Dispersión intersectorial	23	47	56	35

Fuente: Robert H. Wade, *Governing the Market*, tab. 3.2, p. 56, basado en Balassa 1982.

Es posible que estas diferencias fueran deliberadas, resultado de la intención del gobierno en reflejar la estrategia más amplia de desarrollo industrial. En contraste, donde el nivel de protección promedio es alto (Colombia, Argentina) es más probable que un grado dado de dispersión dentro del promedio alto no sea intencional sino accidental.

En resumen, aún el estudio considerado como el *locus classicus* que refleja la imagen de que las economías capitalistas del Este asiático poseían regímenes comerciales liberales muestra evidencias que no confirma sus propias conclusiones.

Las secuencias observadas en el Este asiático concuerdan mejor con la hipótesis de que “a medida que los países son más ricos, liberalizan el comercio” que con la hipótesis de que “la liberalización del comercio provoca que los países sean más ricos”.

Es más, la explicación neoliberal convencional está equivocada con respecto al factor tiempo, y por lo tanto en lo referente a la causalidad de la liberalización del régimen comercial y el crecimiento. Recordemos que ésta dice que la liberalización comercial estimuló fuertemente el crecimiento de las exportaciones y por lo tanto un crecimiento económico más amplio. Dani Rodrik ha demostrado que ésta no es la secuencia que se ha observado. No se encuentra una gran mejora en los incentivos para exportar antes del despegue de las exportaciones, pero sí se encuentra una gran mejora en los incentivos para inversiones en gran parte gracias a los cambios de las políticas del gobierno. Primero aparece un surgimiento de las inversiones (en el caso de Taiwán, en el período 1958-60) mientras los incentivos comerciales permanecieron en gran parte sin modificaciones, luego hubo un rápido crecimiento de las exportaciones y después uno aún más rápido, luego la complaciente liberalización comercial. “La lección desde el Este asiático es clara”, dice Rodrik,

14

“Los tres “dragones” del Este asiático con bajos promedios de inversiones a comienzos de la década de los 60 –Corea del Sur, Taiwán y Singapur– no hubieran tenido tanto éxito si sus gobiernos no les hubieran dado un gran impulso a la acumulación de capital mediante el subsidio, convenciendo y estimulando de diferentes formas a los inversores privados. La evidencia del Este asiático y de otros lugares muestra que las repentinas inversiones producen un crecimiento económico así como mayores orientaciones de exportación [y mayores importaciones]” (Rodrik, 1999: p. 63).⁴

La secuencias que se han observado en el Este asiático concuerdan más con la hipótesis que sostiene el principio de que “a medida que los países son más ricos liberalizan el comercio” que con aquella que dice que la “liberación del intercambio comercial impulsa a que los países sean más ricos”. La prioridad para la inversión no es específica del Este asiático: un paso más en la inversión parece ser casi una condición necesaria para un paso más en las tasas de crecimiento. Rodrik finaliza: “Los países que pueden obtener aumentos en sus esfuerzos de inversión experimentan un crecimiento económico mas rápido”.⁵

¿Qué sucede con el estudio del Banco Mundial sobre el Milagro del Este asiático que fuera publicado en 1993? (World Bank 1993). Allí se revisaron ocho economías que presentaban el mejor rendimiento del Este asiático (no incluyendo a China), y se aplicaron una variedad de exámenes para observar los impactos de la política industrial. Con respecto a los impactos de la política industrial *sectorial* (dirigida a sectores específicos, tales como los químicos o semiconductores), el estudio dice “las políticas industriales fueron en gran parte poco efectivas” y: “Llegamos a la conclusión de que la promoción de industrias específicas generalmente no funcionaban y por lo tanto prometían muy poco a otros países en desarrollo” (p. 312, 354).

También llega a la conclusión de que aunque hubiesen sido efectivas aún en el Este asiático, donde las condiciones políticas/administrativas son tan exigentes (por ejemplo, en términos de la sofisticación de los cálculos para identificar los sectores de promociones especiales) algunos otros países en desarrollo podrían lograr el mismo éxito. “Los prerrequisitos para el éxito (tal como ocurriera) fueron tan estrictos que los hacedores de políticas que buscaban senderos similares en otros países en desarrollo a menudo [léase generalmente] se encontraban con el fracaso” (p. 6). Si esto suena como a Howard Pack, a quien se citó antes, no es accidental, ya que él fue el consultor que escribió el capítulo en el “Estudio milagroso” sobre el impacto de las políticas industriales.

Pero la evidencia “del Milagro” no es convincente (Fishlow *et al* 1994). Sólo basta mencionar una razón: el problema de captar “externalidades” o excedentes de un sector a otro. Resulta muy difícil rastrear los efectos de los excedentes en todos los sectores. Sin embargo, éstos son reales. Algunos críticos de la política industrial han señalado las carencias de correlación entre la cantidad de subsidios y proyección dadas al sector X y el crecimiento de productividad en dicho sector, o inclusive a una correlación negativa, como evidencia del fracaso de la política industrial –o inclusive de los “perdedores seleccionados”. Pero la prueba ignora el tema de que los gobiernos del Este asiático en principio dieron diferentes tipos de ayuda en recursos a sectores “infraestructurales” como el acero y los químicos básicos principalmente, no para promover el crecimiento de la productividad en aquellos sectores sino para tener beneficios de excedentes en los usuarios de acero y químicos básicos.

El Banco Mundial ha sido un defensor líder de la idea de que el Este asiático se ha enriquecido debido a que liberalizó los mercados y siguió con la política mixta que más tarde fuera llamada “Consenso de Washington”. “El Milagro del Este asiático” fue un informe de investigación del Banco; y el estudio de Balassa *et al* fue subvencionado por el Banco, mientras Balassa

trabajaba como empleado *de facto* del Banco (*de facto* porque formalmente fue consultor durante un largo tiempo). En la evaluación de la evidencia de éste y otros estudios del Banco es importante tener en mente que los empleados hablan en nombre de la organización.⁶

Para su reconocimiento, no obstante, el “estudio del Milagro” realmente reconoce que su evidencia es apenas concluyente, “...no podemos ofrecer un escenario contra fáctico riguroso. En cambio debemos estar satisfechos con... los juicios analíticos y empíricos” (1993:6).

3 UNA REVISIÓN MÁS PROFUNDA DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES DEL ESTE ASIÁTICO

3.1. LA ETAPA DE ALCANZAR A LOS DESARROLLADOS (CATCH UP PHASE)

Pensando constructivamente se tienen que distinguir al menos tres tipos de política industrial. Primero, las políticas “funcionales” de economía amplia, que incluyen las políticas de tasas de intercambio, las políticas de competencia y equilibrio macroeconómico (incluyendo el nivel promedio de protección). Segundo, las políticas “horizontales” multi sectoriales que incluyen los incentivos para I&D (Investigación y Desarrollo), las “pequeñas y medianas empresas”, inversiones en infraestructura portuaria y similares. Tercero, las políticas sectoriales que promueven los sectores específicos o sub-sectores o firmas (la empresa de automóviles Proton en Malasia, por ejemplo).⁷ La mayoría de los debates tienen que ver con esta última -¿eran importantes para el Este asiático y podría funcionar en cualquier otro lugar? Inmediatamente, uno puede intuir cuán difícil es separar los efectos de esta última de los efectos de las dos primeras debido a las mutuas relaciones de apoyo entre ellas.

Ningún defensor de la política industrial reclamaría que el tercer tipo, las políticas sectoriales, pueden funcionar con políticas inhóspitas del primer y segundo tipo.

Parte del problema de obtener evidencias específicamente sobre el impacto de las políticas sectoriales es que las políticas incluidas en la evaluación tienden a ser del tipo “El Plan de Desarrollo de 10 años para el Desarrollo de la Industria Petroquímica”. Lo que a éste le falta es una gran actividad “debajo de la pantalla del radar”, que puede tener costos de gastos públicos bastante bajos pero que en conjunto probablemente hayan tenido un efecto muy poderoso en el aumento del nivel promedio de la capacidad tecnología y de producción de las empresas del Este asiático.

La estimulación de empresas dentro de una producción de alto valor agregado –y la sacudida de las empresas transnacionales y nacionales para establecer las relaciones de provisión internas– ha estado aconteciendo en diferentes sectores, caso por caso, durante muchas décadas en Taiwán.

Taiwán, por ejemplo, posee un Departamento de Desarrollo Industrial (DDI) que durante la década de los 80 tenía alrededor de 200 ingenieros y profesionales vinculados, y un puñado de economistas. La mayor parte del trabajo estaba organizado por cadenas de entrada-salida. Los especialistas en la cadena que incluían, por ejemplo, el vidrio, controlaban cuidadosamente la importación de la materia, los compradores de la importación y la capacidad de producción de los fabricantes taiwaneses de vidrios. Como parte de su trabajo debían pasar, como mínimo, varios días por mes visitando empresas de su sector. El objetivo de estos controles y visitas era encontrar oportunidades para “provocar” el proceso de reemplazo de la importación y fomentar la exportación, utilizando diferentes métodos administrativos para “alentar” a que los grandes compradores de la importación cambiaran la importación por las fuentes locales una vez que considerasen que los proveedores locales hubiesen logrado la calidad y precio de los productos importados y siempre que tuvieran un contrato de abastecimiento a largo plazo y alguna ayuda técnica.

En el caso de la compañía transnacional Philips y la importación de vidrio especial para sus televisores, las autoridades del DDI le informaron a Philips de la posibilidad de cambiar, indicándole que ellos contemplarían favorablemente otros pedidos de Philips si veían su forma de cambiar. Philips les contestó negativamente. Philips comenzó entonces a tener demoras cada vez mas largas en los pedidos de importación de vidrio especial, las que, anteriormente habían sido enviadas inmediatamente. Philips presentó su queja formal al ministro, quien se disculpó profundamente y contestó que él mismo se ocuparía. Las demoras continuaron. Eventualmente Philips entendió el mensaje y cambió su actitud. Los proveedores locales se hicieron cargo de la inversión necesaria para lograr la calidad, y luego estuvieron en posición de comenzar a exportar (Wade, 2004: 285).

El tema es que esta forma de empujar a las empresas a los productos con mayor valor agregado –y sacudiendo a las empresas transnacionales y nacionales a establecer una relación de suministro interno– ha tenido lugar en muchos sectores, caso por caso, durante muchas décadas en Taiwán. No solamente es necesario un grupo de directivos y empleados competentes y honestos, con conocimientos –no necesariamente profundos– en ingeniería y finanzas; y un conjunto de instrumentos sobre los cuales diseñar, que pueden

incluir alguna capacidad de gerenciamiento comercial (como en el ejemplo de Philips), sino también un rango amplio de medidas no comerciales de aliento y desaliento. No se ha requerido el tipo de estrategia de comercialización de cálculos sutiles –según la estrategia convencional de la teoría comercial– en el caso de las industrias de alta tecnología y de última generación en las economías industriales de avanzada.

No hay dudas de que es difícil definir los efectos cuantitativos de este tipo de intervención de los funcionarios *por debajo del radar que actúa sin ser detectada*, ya sean positivos o negativos. De lo que sí podemos estar seguros es de que una gran parte de ello ha estado ocurriendo durante décadas, todo el tiempo, con un cuerpo de funcionarios públicos dedicado a realizarlo.

3.2. AVANZANDO CON RAPIDEZ

Hoy día Taiwán ha alcanzado el nivel tecnológico de los países de rango medio de la OCDE, lo cual es sorprendente, logros casi sin precedentes si consideramos su punto de partida alrededor de 1950. No obstante, permanece bien detrás de la frontera tecnológica mundial en la mayoría de sus sectores. Para todos sus compromisos con los principios de la OMC el estado continúa ejerciendo una economía amplia de previsión, continúa dando forma a la composición de la actividad dentro de sus límites, no deja que el “mercado” tome su curso.

Linda Weiss y Elizabeth Thurbon comentan que

“la práctica de gobernar el mercado no es sólo acerca de la política –GEM [gobernando el mercado] es también, y quizás más importante, acerca del entorno normativo que sustenta *la disposición* para gobernar el mercado y la *legitimidad* de gobernar el mercado como es percibida por los actores en la política–. Éste es un tema que a menudo se deja de lado en la literatura del *mainstream*..., la cual típicamente basa sus reclamos en la observación de los cambios políticos desde la crisis [financiera de 1997-98, es decir, indicando que el gobierno de Taiwán ha dejado de gobernar el mercado desde la crisis]. El supuesto a menudo es que si un estado ha renunciado a ciertas políticas pre-crisis... debe también haber abandonado un compromiso con el GEM y actuar de formas ampliamente consistentes con las normas del liberalismo competitivo” (Weiss y Thurbon 2004, p. 63).

Lo relacionan con que la entrada al Departamento de Desarrollo Industrial (Industrial Development Bureau) está adornado con una cita de Goethe, que

capta la diferencia entre el nivel de las *normas* de un rol del gobierno basado en estrategias económicas y uno basado en las economías liberales: “lo más importante en la vida es tener un objetivo y la determinación de lograrlo”.

El Estado de Taiwán continúa con la estructura organizativa del Estado desarrollista:⁸

- Una agencia piloto ubicada en el corazón mismo del estado y presidido por el tercer líder político del Estado (el vice-premier), llamado el Consejero de Planificación y Desarrollo Económico;
- Una agencia operativa que realiza los “detalles prácticos” de la política industrial, el Departamento de Desarrollo Industrial descrito antes, ubicado dentro del Ministerio de Asuntos Económicos;
- Asociaciones industriales por sectores, de membresía obligatoria, cuya secretaria está cuasi nombrada por el gobierno y es responsable de la interacción bilateral entre las firmas miembros y el gobierno (de ahí que no sea posible dejar que la asociación se transforme en el centro de la resistencia política para el gobierno);
- Laboratorios de Investigación y Desarrollo públicos, una agencia paraguas, el Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (*Industrial Technology Research Institute* (ITRI), con un equipo de alrededor de 10.000 científicos (a mediados de los 80), organizado en más laboratorios con sectores específicos; e inclusive una contraparte aún más grande militarmente orientada.

La esencia del proceso político del desarrollo nacional es un diálogo intenso entre estos componentes organizativos del Estado desarrollista. Previamente, los dos primeros tendieron a llevar la voz cantante y los otros respondieron; desde la democratización a fines de los años 80 el equilibrio del poder se había desplazado hacia los laboratorios y las asociaciones industriales. En particular, gran parte de la lluvia de ideas tiene lugar entre los laboratorios ITRI y las asociaciones industriales lo cual ayuda a construir las redes entre las firmas con una colaboración *responsable* entre los miembros.

Comúnmente, un laboratorio ITRI incuba una tecnología específica (por ejemplo, Dispositivos de Información de Radio Frecuencia, un cierto tipo de chip), llevándola a la etapa pre-comercial, saca las patentes y la deriva luego a un tipo de empresa privada, a quien le entrega las patentes a cambio de una renta. A menudo los gerentes principales de la empresa son ex empleados ITRI o empleados de medio-tiempo de ITRI. Esta técnica se ha utilizado en diferentes iniciativas, incluyendo el reemplazo de la importación de componentes demorados cuyos retrasos recurrentes en la importación afectan

la entrada de Taiwán en sectores avanzados. De esta y muchas otras formas, el estado ayuda a asumir una gran parte de los riesgos de la investigación y el desarrollo de tecnologías en la etapa de comercialización.

El énfasis está en la promoción de las *compañías nacionales*, poniendo límites al funcionamiento de empresas extranjeras (por ejemplo empresas de servicios extranjeros) Todo el tiempo, el aparato del estado desarrollista busca la forma de maximizar los excedentes de tecnología de las firmas extranjeras (en el exterior o en Taiwán) sobre los trabajadores principales y obreros de las empresas locales. Igualmente, sin embargo, el aparato está activamente involucrado en la construcción de gran parte de las empresas que son de Taiwán y que operan en el extranjero –construyendo así Inversiones Extranjeras Directas (IED) *hacia afuera*– de forma tal que Taiwán es más un socio recíproco en vez de estar solamente jugando el rol de bienvenida periférica a las Inversiones Extranjeras Directas desde el centro. Las Inversiones Extranjeras Directas hacia afuera de Taiwán en China son muy bien conocidas; pero también ha construido una gran reserva en otras regiones en desarrollo así como también en las regiones centrales de la economía mundial (aparte de Japón).

La estrategia competitiva subyacente para la nación está basada en el reconocimiento de que sus empresas, que están de alguna manera fuera de la frontera tecnológica mundial, deben buscar capturar ventajas de segunda clase. La mayoría de sus empresas no son capaces aún de captar las ventajas de las principales marcas con influencia. Deben tener la posibilidad de buscar productos importantes desarrollados por las principales marcas, fomentar rápidamente la producción de artículos específicos y explotar en economías de escala antes de que los márgenes de ganancias sean escasos. Para esta estrategia, las grandes empresas, no las redes de trabajo de empresas pequeñas y medianas, son cada vez más necesarias –las empresas que pueden producir en gran volumen y que son lo suficientemente grandes para que las principales marcas con influencia se interesen en ellas como subcontratadas (Amsden y Chu 2003).

El rol de los gobiernos es seguir adelante con las tres clases de políticas industriales que se identificaran antes. En particular promover la “complejos industriales” o “los bienes comunales urbanos” o “los polos de crecimiento” y promover movimientos en diferentes sectores de servicio e industriales –pero a menudo con instrumentos para un sector específico e inclusive con instrumentos específicos para las empresas– hacia partes de la cadena de valor global con mayor valor agregado (tales como las industrias de servicio relacionado con la producción, ISRF, como parte de las cuales los

Dispositivos de Información de Frecuencia de Radio antes mencionados fueran desarrollados) (Weiss y Thurbon 2004).

Además Taiwán, Singapur, Japón y China también mantienen grandes características del estado desarrollista. Corea del Sur, por otra parte, en cierta forma ha continuado desmantelando lo que solía ser un modelo de este tipo. El desmantelamiento comenzó a fines de los 80, con la democratización y el descrédito de la reglamentación militar –y de igual modo, el descrédito de la reglamentación burocrática. Como los cambios de moda, muchos economistas coreanos y empleados públicos se convirtieron a la economía neoliberal del tipo fundamentalista, con expertos coreanos entrenados en los Estados Unidos de Norteamérica con un rol de misioneros modernos. Sus ideas adquirieron poder a partir de la repercusión en los intereses de los grandes conglomerados coreanos, como Samsung, quien hacia fines de los 80 había alcanzado un nivel de sofisticación tecnológica y organizativa en donde vieron al estado como un obstáculo más que como una ayuda. Y los estados del G7 se enfocaron particularmente en Corea demandándole que abriera sus mercados para evitar “otro Japón”. Hacia 1995, el Directorio de Planificación Económica –agencia piloto desde comienzos de los años 60– había sido, en efecto, abolida, y el mercado de capital había sido en gran parte abierto para los préstamos extranjeros y las empresas de servicio financiero extranjeras.

Sin embargo aún en Corea las cosas no son lo que parecían ser. Las normas de “gobernando el mercado” continúan. Es decir, el gobierno continua teniendo un rol legítimo en la conducción y coordinación de estrategias del sector privado –coordina los acuerdos de gobernanza que abarcan al gobierno y a las empresas autónomas pero interdependientes, pero no (al igual que en el pasado) como un comandante de resultados específicos.

Tomemos por ejemplo la liberalización de las telecomunicaciones. Antes del principio de la década de los 90 los servicios en Corea eran suministrados por una empresa, respaldada por una historia de densas regulaciones de gobierno en equipamiento y servicios de telecomunicación. Luego, hacia fines de los años 80 y a comienzos de los 90 una nueva tecnología, telecomunicaciones móviles digitales, apareció en las fronteras del mundo. Esto permitió una demanda de servicios móviles y la infraestructura que la acompañaba mucho más altas. Los conglomerados querían diversificarse en tele-compañías. El gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica presionó a Corea a abrir el mercado de telecomunicaciones a las empresas estadounidenses; como lo hiciera con la posibilidad de membresía al GATT/WTO.

Por todas estas razones el gobierno de Corea tuvo que privatizar y liberar el sector.

El resultado general ilustra las virtudes de la liberalización gradual orquestada por el estado en línea con los objetivos de desarrollo nacional, donde estos objetivos dan peso a la posesión nacional en sectores importantes.

Pero el gobierno reconoció que las telecoms serían un “sector líder” a escala mundial en las siguientes décadas y que Corea tenía que mantener una fuerte presencia de las empresas coreanas. Comenzó a liberalizar creando otra empresa pública para competir con la primera; privatizándolas luego; después invitó a unas pocas empresas coreanas a que solicitaran las licencias; luego invitó a algunas empresas de Telecom extranjeras a que entraran como socios *minoritarios* en las empresas coreanas (para así obtener la tecnología); y solamente entonces permitió que algunas empresas totalmente extranjeras compitieran, bajo condiciones que restringían sus proveedores de equipos y a sus estándares en tecnología a aquellos aprobados por el gobierno. El proceso completo estaba dirigido a desarrollar una capacidad de telecomunicaciones fuerte y auténtica antes de la liberación completa, algo bastante contrario a lo que el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica tenía en mente.⁹

Al mismo tiempo, un proyecto paralelo estaba en camino para usar una asociación pública-privada para hacer la I&D de la tecnología de transmisión digital para el Código de División de Acceso Múltiple (CDAM), especialmente teniendo en cuenta que las empresas de telecomunicaciones extranjeras de primera línea no venderían la tecnología de avanzada a los coreanos. El ministro de Industria y Comercio formó una red de desarrollo tecnológico con el gobierno como patrocinador del Instituto de Investigación en Telecomunicaciones y Electrónica (IITE) (Electronics and Telecommunications Research Institute (ETRI)), relacionado con la antigua compañía de telecomunicaciones pública y a un número de fábricas privadas coreanas, cada una con una tarea asignada. Gran parte de los fondos para esta red de trabajo vienen de la venta de acciones en las empresas públicas privatizadas. Lo recaudado también se usó para subsidiar la respuesta a la demanda de los servicios de telecomunicaciones, incluyendo el acceso a Internet, lo que hace un círculo virtuoso entre el suministro y la demanda.

Los resultados totales han sido espectaculares: Corea subió de ser nadie en el mundo de las telecomunicaciones a comienzos de la década de los 90 a ser un jugador muy importante al comienzo del año 2000. Tiene la penetración de banda ancha más alta en el mundo. Ilustra las virtudes de la liberación gradual orquestada por el estado en línea con los objetivos de desarrollo nacional, donde esos objetivos dan peso a la propiedad nacional en sectores importantes.

4 LA TEORÍA DE GOBERNAR EL MERCADO

Una cosa es decir que los gobiernos del Este asiático están aún comprometidos con gobernar el mercado; pero ¿existe alguna teoría que pudiera sugerir por qué tales acciones podrían ser efectivas para promover el desarrollo rápido de una economía amplia?

Los análisis económicos convencionales remarcan que cualquier intento por parte de los agentes públicos de cambiar la composición de la actividad económica alejándola de la que resulta del correcto funcionamiento de los mercados está destinado a ser inefectiva, obligando a frustrar la expansión de la ventaja comparativa sobre la que descansa el camino al desarrollo sostenible. Medidas tales como el proteccionismo, o el *contenido* nacional o los requisitos de rendimientos para la exportación, retiran recursos de usos más productivos y reducen el consumo. Los requisitos de exportación, por ejemplo, pueden empeorar la cuenta comercial reduciendo el potencial de exportación de otras industrias.

Pero una vez que el supuesto subyacente de la competencia perfecta se reemplaza por el supuesto del oligopolio –un pequeño número de empresas y barreras de entrada a los competidores– el argumento cambia. En particular, el argumento cambia cuando existen retornos crecientes en escala de manera que solo pueden establecerse algunos de los muchos potenciales lugares de producción, y cuando hay *economías de aprender haciendo* (*learning-by-doing economies*) que dan ventaja a las empresas que se establecen tempranamente. En estas condiciones existe un ámbito para los estados, no de “crear” una ventaja comparativa o de “elegir a los ganadores” de la nada, sino de dar forma y dirigir ventajas comparativas. Estas condiciones ocurren frecuentemente en las industrias de tecnología media de Europa del Este y las industrias de alta tecnología del Este asiático.

Por ejemplo, los estados pueden intervenir con el fin de acelerar más rápido que el mercado la movilización de grupos de actividad productiva desde sitios con costos actuales altos en el extranjero hacia sitios en el país anfitrión. Los estudios de casos de corporaciones transnacionales muestran claramente que aquellas que operan en condiciones diferentes a las de la competición perfecta –que es el caso normal– a menudo son *lentas* en reaccionar a las señales del precio marginal, aún cuando estén bien informadas con respecto a las oportunidades de ganancias por el cambio de ubicación. Esto es así especialmente cuando cambiar de lugar operaciones dentro de la empresa como en la reubicación de la producción fuera de las regiones centrales hacia un sitio de mano de obra barata, o cambiar de proveedores locales de alto costo por uno más barato en una región en desarrollo traería aparejado sustanciales costos de salida (*exit costs*).

El caso de la producción de automóviles en Méjico es un claro ejemplo. En la década de los 60, Ford y Volkswagen instalaron plantas de ensamble y de motores en Méjico y gran parte de la producción estaba destinada a la exportación. Desde esta experiencia se volvió claro para estas dos industrias así como a otras industrias automotrices, que las ventajas de altos costos se repetirían. Sin embargo, a fines de los años 70, sus inversiones fueron relativamente pequeñas, lejos de la capacidad a escala mundial y lejos de estar integradas a sus redes globales de suministro; otras industrias automotrices importantes no las imitaron y no instalaron plantas industriales en Méjico. Entonces, en 1978-79, las autoridades de las políticas industriales mejicanas, dándose cuenta de que las industrias automotrices norteamericanas estaban bajo la presión competitiva por parte de las importaciones japonesas en su propio país, decidieron hacer efectivo el Decreto del año 1977 que vinculaba el acceso al mercado interno con las exportaciones: “si fracasan en lograr un programa de exportaciones de escala creciente, las ventas internas serán suspendidas”. El primero en responder fue General Motors que en 1979 anunció la mayor y única inversión en la historia de la empresa, que sería realizada en Méjico. Otras compañías automotrices pronto siguieron la iniciativa de GM y anunciaron planes de mayor exportación desde diferentes lugares en Méjico con el fin de no perder la participación en el mercado interno mejicano. ¡Pero esta situación fue 16 años después que Ford y Volkswagen mostraran por primera vez las ventajas de costo de los lugares mejicanos! Ellos y las otras industrias automotrices se habían resistido a las ventajas comparativas internacionales durante un largo tiempo y necesitaron la “sacudida” de las autoridades mejicanas para quebrar el encierro (*lock-in*) de los costos de salida y otras rigideces intra-empresas (Moran 1991).

El caso más reciente de producción de automóviles en África del Sur nos da otro ejemplo. Aquí el gobierno, después del año 1995, introdujo un sistema conectado de importación-exportación (similar al de Méjico) tal que el acceso de una empresa automotriz al mercado interno (con ventas reales de alrededor de 350.000 autos livianos por año con expectativa de crecimiento) se realizó condicionado al rendimiento de las exportaciones, ya sea de automóviles terminados o componentes en la cadena de valor. Además, varios programas complementarios –formulados y controlados por un consejo de desarrollo industrial automotriz compuesto por representantes de ensambladores, fabricantes de partes, vendedores, gremios, gobierno, más algunos académicos que se reunían cada seis semanas– ayudaron a mejorar la organización de los negocios y las relaciones laborales al comienzo y al final de la cadena de suministros. Todo el programa fue diseñado para

asegurar la rivalidad entre las tres grandes industrias automotrices alemanas, pero también Toyota y Ford, en beneficio de la economía de África del Sur. Justin Barnes *et al.* demostraron que las políticas selectivas dirigidas a la industria automotriz fueron ciertamente efectivas y no necesitaron grandes gastos públicos o una burocracia sofisticada que hiciera cálculos sofisticados (Barnes *et al.*, 2004).

5 CONCLUSIONES

El punto principal de todo lo expuesto es que existe un cuerpo teórico, o un entendimiento teórico que se puede tener en cuenta para apoyar la estrategia de gobernar el mercado dentro del contexto de los países en desarrollo (incluyendo a Europa del Este), basado en ideas de economías de escala, el aprender-haciendo, en las ventajas de segunda generación, la permanencia en la decisión de localización de las corporaciones y la arbitrariedad de mucha de la “ventaja comparativa” (Toner 1999). Además, existe también cierta evidencia empírica relevante, aun si sus conclusiones sobre la efectividad están abiertas a la discusión -aunque no tanto como la evidencia que aparenta mostrar las falacias del esfuerzo del gobierno por cambiar la composición de la actividad económica.

El estudio de caso muestra que la tarea para los estrategas de la política industrial en identificar los productos o los subsectores a los cuales apuntar no es particularmente difícil, implica hacer una estimación de los costos de la producción, compararlos con los precios de importación y calidad, calcular la elasticidad de la demanda y así sucesivamente, el mismo tipo de cálculos que las corporaciones transnacionales hacen todos los días; y esto implica la comprensión de las tácticas de negociación de las transnacionales y cómo convertirlas en ventajas nacionales. En el caso de Europa del Este, es importante para los estrategas de las políticas industriales no pensar solamente en Inversiones Extranjeras Directas hacia adentro, sino también en Inversiones Extranjeras Directas hacia afuera como estrategia, usando los bancos inundados de fondos para hacer fusiones y adquisiciones y quizás inversiones en nuevas plantas de producción (*green-fields investments*) en economías centrales; esto ayuda a cambiar el pensamiento centro-periferia dónde la periferia piensa que su salvación está en obtener recursos desde el centro. Nuevamente, Taiwán y otros casos del Este asiático muestran cómo el gobierno puede ayudar a orquestar estas inversiones hacia afuera en línea con el interés nacional.

La tarea más difícil no es la política en si misma, sino diseñar una burocracia de la política industrial –sin ser el estado desarrollista más grande mencionado anteriormente– que esté motivada a lograr sus objetivos previstos. Sin embargo las agencias relativamente meritocráticas como el Departamento de Desarrollo Industrial de Taiwán no deben estar más allá del ingenio que muchos de los países de Europa del Este.

Al final, el obstáculo principal para lograr el éxito está en el nivel de las normas: la legitimidad de los esfuerzos de las agencias públicas para cambiar la composición de la actividad económica. El Departamento de Desarrollo Industrial de Taiwán tiene la cita de Goethe a la que nos referimos anteriormente. Por otro lado, la norma que prevalece en la “comunidad de desarrollo internacional” y en la comunidad transnacional de economistas está captada en la observación de Sir Terence Burns, consejero económico jefe durante los años de Thatcher: “si no podemos hacer dinero fabricando cosas, entonces es mejor que pensemos en algo más para hacer”, o la observación de Herbert Stein, jefe del Consejo de Asesores Económicos durante los años de Reagan: “si la forma más eficiente para los Estados Unidos de Norteamérica de tener acero es produciendo episodios de ‘Dallas’ y vendérselos a los japoneses, entonces producir episodios de ‘Dallas’ es nuestra industria básica”.¹⁰ Burns y Stein reflejan el supuesto de que el modelo competitivo es una aproximación razonable al mundo real; la cita de Goethe como fuera operativa en Taiwán, refleja el supuesto de que el mundo real se entiende mejor en términos de mercados oligopólicos donde gobernar el mercado tiene grandes recompensas potenciales. Los economistas de Europa del Este y los hacedores de políticas creen en la responsabilidad de Burns y Stein sobre la nivelación económica con el Oeste.

NOTAS

¹ N del T: Moverse lo suficientemente rápido para alcanzar el nivel de progreso o desarrollo de otro país, región o territorio.

² N del T: hace referencia a la progresiva reducción de ciertos estándares regulatorios por parte de los estados (impuestos, comercio, seguridad social) para captar mayor inversión, aunque con resultados económicos inciertos.

³ Una discusión mas completa puede verse en la ultima edición de mi libro *Governing the Market* (2004).

⁴ Esta argumentación se aplica solamente a las economías capitalistas.

⁵ Por otro lado, la correlación en el país entre las tasas de inversión década-promedio y tasas de crecimiento PBI década-promedio (1950-1990) no es particularmente fuerte (World Bank, 2000, figura 9).

⁶ El Departamento de Asuntos Exteriores instruye a los empleados (incluidos aquellos en el departamento de investigación) de la siguiente forma: "Esencialmente, los empleados que

piensan un discurso, artículo u opinión/editorial, o carta al editor deben dar cuenta que un descargo de responsabilidad en cual el orador o escritor expresa puntos de vista personales es poco convincente y generalmente poco efectivo. Tampoco exime a los empleados de cumplir con los procedimientos siguientes, o de reconocer que están hablando en nombre de la Institución" (Ellerman, 2004: 151).

⁷ Estoy en deuda con un trabajo muy importante de Justin Barnes, Raphael Kaplinsky y Mike Morris (2004).

⁸ En la estructura organizativa del estado desarrollista (con referencia específica a Korea) ver Chibber (2003).

⁹ Este informe de las estrategias de las telecomunicaciones en Corea está basado en informes de "Liberación como estrategia de desarrollo: nueva gobernanza en el mercado de telefonía móvil en Corea", trabajo que está en revisión para publicar en una revista, el autor permanece anónimo.

¹⁰ Citado en Wade (1992).

BIBLIOGRAFÍA

Amsden, A. and Chu, W.W. (2003): *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Process*, MIT Press.

Barnes, J., Kaplinsky, R. and Morris, M. (2004): "Industrial policy in developing economies: developing dynamic comparative advantage in the South African auto sector", *Competition and Change* 8, 2, 2004, pp. 153-72.

Collignon, S. (2004): "Investing in the new member states", Power Point presentation, European Investment Bank Forum, Warsaw, 14-15. October, 2004.

Chibber, V. (2003): *Locked in Place*, Princeton University Press.

Ellerman David (2004): *Helping People Help Themselves*, University of Michigan Press.

Fishlow A., et al. (1994): *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Overseas Development Council, Washington DC.

Moran, T. (1991): *Strategic trade theory and the use of performance requirements to negotiate with multinational corporations in the Third World*, typescript, Georgetown University, October 1991.

Pack, H.: "Industrial policy: elixir or poison?" *World Bank Research Observer*, 15.

Rodrik, D. (1999): "The Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work", *Overseas Development Council*, Washington DC.

Toner, P. (1999): *Main Currents in Cumulative Causation*, Palgrave.

Wade, R.H. (2004): *Governing the Market*, Princeton University Press.

Wade, R.H. (1992): "East Asia's economic success: conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence", *World Politics*, 44, January 1992, pp. 270-320.

Weiss, L. and Thurbon, E. (2004): "Where there's a will there's a way: Governing the Market in Times of Uncertainty", *Issues and Studies*, 40, 1, March 2004, p. 61-72.

World Bank (1987): *World Development Report 1987*, Washington DC.

World Bank (1993): *The Asian Miracle*, Washington DC.

World Bank (2000): *World Development Report 1999/2000, Entering the 21st Century*, World Bank.