



*Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, 2013.
Simposio de Estudios del Desarrollo. Nuevas rutas hacia el bienestar social, económico y ambiental.
Sede: Universidad de Santiago de Chile, Chile, del 7 al 10 de enero de 2013.*

Estado Post-desarrollista

Cristina Zurbriggen*

Resumen

En los últimos treinta años los países nórdicos, al igual que los llamados tigres del Este asiático, lograron consolidar una estrategia de desarrollo que les permitió transformar su estructura productiva, transitando de economías agrarias a prósperas economías industrializadas y con integración social. Por el contrario, América Latina no fue capaz de responder a las demandas del nuevo paradigma tecnológico, ni revertir los problemas de desigualdad social. En este escenario, cobra relevancia identificar y analizar las posibles causas de las trayectorias divergentes. En particular, resulta importante considerar cómo determinados países lograron definir una estrategia de inserción internacional en la nueva economía del conocimiento, su relación con las capacidades estatales, el rol de las políticas públicas y la dimensión política de dicho proceso. Se plantea la hipótesis que la capacidad estratégica de los Estados y la coordinación de políticas de innovación y políticas sociales, así como la legitimidad social alcanzada son factores relevantes en dicha evolución divergente. Con el fin de profundizar en esta temática, en primer lugar, se analizan los nuevos enfoques sobre el rol del Estado y las políticas públicas para lograr sociedades más innovadoras y con altos niveles de integración social. En segundo lugar, se esbozan algunas prácticas para entender cómo y por qué ciertos países han logrado responder a los desafíos del nuevo milenio, especialmente los casos de los países nórdicos y del sudeste asiático. En tercer lugar, se sugieren las lecciones que debemos considerar si queremos construir una nueva teoría y práctica del Estado en América Latina.

*Adscrita a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República

1. Introducción

En los últimos treinta años los países nórdicos, al igual que los llamados tigres del Este asiático, lograron consolidar una estrategia de desarrollo que les permitió transformar su estructura productiva, transitando de economías agrarias a prósperas economías industrializadas y con integración social. Por el contrario, América Latina no fue capaz de responder a las demandas del nuevo paradigma tecnológico, ni revertir los problemas de desigualdad social. En este escenario, cobra relevancia identificar y analizar las posibles causas de las trayectorias divergentes. En particular, resulta importante considerar cómo determinados países lograron definir una estrategia de inserción internacional en la nueva economía del conocimiento, su relación con las capacidades estatales, el rol de las políticas públicas y la dimensión política de dicho proceso.

Se plantea la hipótesis que la capacidad estratégica de los Estados y la coordinación de políticas de innovación y políticas sociales, así como la legitimidad social alcanzada son factores relevantes en dicha evolución divergente.

Con el fin de profundizar en esta temática, en primer lugar, se analizan los nuevos enfoques sobre el rol del Estado y las políticas públicas para lograr sociedades más innovadoras y con altos niveles de integración social. En segundo lugar, se esbozan algunas prácticas para entender cómo y por qué ciertos países han logrado responder a los desafíos del nuevo milenio, especialmente los casos de los países nórdicos y del sudeste asiático. En tercer lugar, se sugieren las lecciones que debemos considerar si queremos construir una nueva teoría y práctica del Estado en América Latina.

2. Hacia un nuevo Estado desarrollista

El debate sobre el rol del Estado y del mercado en los procesos de desarrollo se bifurcó en los últimos años en dos concepciones. Por un lado, los estudios que han puesto el relieve en la importancia del mercado, la estabilización macroeconómica, los derechos de propiedad privada, la competencia interna y la competencia económica internacional para el fomento de la innovación y el crecimiento. El "Consenso de Washington", que resume estas medidas, ha sido ampliamente aplicado en una alta gama de contextos institucionales y económicos, teniendo ejemplos tanto en América Latina como hasta en Europa Oriental y Asia Oriental¹.

Por otra parte, otra forma de economía política del desarrollo se impulsó en el sudeste de Asia, logrando excepcionales tasas de crecimiento económico con equidad social. El rápido

¹ Sachs, Jeffrey (1993) *Poland's Jump to the Market Economy*. Boston, MA: MIT University Press; Wade, Robert (2005) *Bringing the State Back In: Lessons from East Asia's Development Experience*. Internationale Politik und Gesellschaft / International Politics and Society (IPG), 2/2005; Williamson, John (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington DC: Institute for International Economics

crecimiento de estos países es explicado por el rol desempeñado por el Estado desarrollista. Johnson² argumenta que el Estado actuó no sólo como agente central de la planificación estratégica del desarrollo, sino también en el control de divisas para alentar el crecimiento de un número reducido de grandes conglomerados en sectores estratégicos elegidos, con una gran inversión en la última tecnología³.

Autores posteriores como Peter Evans⁴ plantean que el Estado desarrollista fue particularmente favorecido por una burocracia autónoma y enraizada en una densa red de instituciones que le permitió vincularse al sector privado (consejos deliberativos, grupos de estudios de políticas, etc.). Estos espacios proveyeron de relevante información y un aprendizaje interactivo para la elaboración e implementación de políticas⁵.

Los adjetivos que mejor describen al Estado desarrollista asiático son “flexibilidad”, “gobierno en red” y “autonomía enraizada”. Este modelo sugiere que un Estado, para apoyar un desarrollo industrial en sectores de uso intensivo de tecnología, debe cultivar una intensa interacción con la industria local. Más que planificación a largo plazo, el Estado necesita de una estructura flexible que permita poner en práctica las diferentes políticas y cambiar tan pronto como sea posible ante un cambio de las condiciones del contexto⁶.

El éxito de los países asiáticos y los limitados logros alcanzados en los países que implementaron las recomendaciones pro-mercado condujeron a una reformulación de las mismas. El “Consenso de Washington” se amplió con consideraciones tales como el papel de la intervención del Estado, el rol de las instituciones, la regulación financiera y las políticas sociales para mitigar la pobreza. Sin embargo, tales recomendaciones tuvieron limitados alcances por proponer una reforma centrada en fortalecer las capacidades de los Estados, poniéndoles al servicio del funcionamiento de los mercados y transfiriendo instrumentos de

² Johnson, Chalmers A (1982) *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford CA: Stanford University Press

³ Este autor retoma los conceptos de Gerschenkron (1968) quién planteaba la importancia de fortalecer dos tipos de capacidades estatales en los países emergentes para lograr un rápido crecimiento económico: capacidad de planificar (burocracia profesional y capaz) y la importancia del acceso a la inversión de capital por largos períodos de tiempo.

⁴ Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press

⁵ *Ibid*; Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press; Wade, Robert (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in the East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press; Chang, Ha-Joon (1999) “The Economic Theory of the Developmental State”, en Meredith Woo-Cuming (Ed) *The Developmental State*. New York: Cornell University Press

⁶ Amsden, A. and Chu, W.W. (2003) *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Process*, MIT Press; Chibber, V. (2003) *Locked in Place*, Princeton University Press; O'Riain, Sean (2004) *The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press; Evans. (1995) *Op Cit*.

gestión, sin tener en cuenta la dimensión política, los procesos históricos y las características particulares de cada país⁷.

En la actualidad, nuevas ideas, prácticas políticas y enfoques de teorías del desarrollo están surgiendo. Estamos frente a un nuevo contexto internacional caracterizado por una economía mucho más globalizada, con un rol preponderante de las nuevas tecnologías de la información; un crecimiento de la economía del conocimiento, una relevancia de las cadenas mundiales de valor, así como la aparición de grandes potencias en el mundo en desarrollo, tales como Brasil, Rusia, India y China. Estos países operan en el mercado mundial no sólo como competidores de productos primarios sino también como productores de bienes y servicios de alto contenido tecnológico.

En la medida en que los mercados están más abiertos que nunca, tanto los países en desarrollo como los desarrollados, están sujetos a las presiones de la competencia mundial, lo que implica una constante necesidad de innovar. Para responder a estos desafíos es cada vez más relevante un papel activo del Estado y un nuevo diseño de políticas públicas.

La nueva economía política del desarrollo revaloriza el papel del Estado y hace hincapié en su capacidad estratégica como elemento clave para alcanzar el desarrollo. El gran énfasis debe estar en la innovación de productos y procesos para lograr y mantener la competitividad a nivel internacional, así como en la acción del Estado capaz de fomentar dicha innovación. En este sentido, tener ventajas comparativas no sólo depende de la dotación inicial de cada país, sino que también entran en juego factores a construir. Es por ello que se requiere de una política estratégica, de experimentación y de la colaboración público-privada, con el fin, entre otros objetivos, de buscar nichos rentables de la economía mundial⁸.

En el siglo XXI se necesita un nuevo Estado y nuevos enfoques de políticas de desarrollo. Las políticas pueden ser muy variadas⁹, pero lo relevante es que sean suficientemente flexibles como para permitir variedad de esfuerzos y de marcos regulatorios; lo suficientemente revisables para que los frutos del aprendizaje se puedan incorporar fácilmente y lo suficientemente cooperativas entre el sector público y privado para disponer de información y legitimidad en las decisiones adoptadas.¹⁰ El Estado debe organizar un diálogo entre las

⁷ Banco Mundial (BM) (1997) *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Oxford University Press, Washington, D.C; Zurbriggen, Cristina (2007) “La “falacia tecnocrática” y la reforma del Estado” en *Revista Nueva Sociedad*. N° 210, Caracas, 2007, pp.156-172; World Bank (2008) *Governance, Growth, and Development Decision-making*. Washington, D.C

⁸ Hausmann, Ricardo and Dani Rodrik, (2006) *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*. (Unpublished MSS); Sabel, Charles F, (2005) *Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth* (Unpublished MSS)

⁹ Desde el uso selectivo de aranceles, impuestos y subsidios a las industrias innovadoras, la utilización de fondos públicos en empresas prometedoras, la creación de bancos de desarrollo, al uso de las asociaciones público-privadas para grandes inversiones en infraestructura, entre tantos ejemplos.

¹⁰ Hausmann, R, Rodrik D, Sabel CF, (2007) *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with Application to South Africa*. (Unpublished MSS).

empresas para el suministro de los insumos públicos identificados por este tipo de colaboración, fomentar la mejora continua con el fin de crear un sistema que permita supervisar los proyectos que surjan de las deliberaciones, y garantizar que los frutos del aprendizaje a través de estos procesos compartidos se difundan. Para tal fin es necesaria la creación de "consejos deliberativos" público-privados, modelo del este de Asia que dio lugar a la retroalimentación de políticas y proyectos.

En consecuencia, un análisis sobre el rol del Estado en los procesos de desarrollo debería centrarse en el proceso político y no solo preocuparse si el instrumento es el adecuado. Se necesita saber más cómo diseñar un marco que posibilite que los actores públicos y privados estén en contacto para resolver los problemas de la esfera productiva, cada lado aprendiendo sobre las oportunidades y restricciones enfrentadas por el otro¹¹.

Estas innovaciones institucionales tienen importantes implicaciones para el Estado. El desarrollismo clásico suponía que el Estado podría, más o menos por sí mismo, desarrollar el conocimiento necesario para lograr una inversión eficaz, creando los ministerios de planificación y los planes quinquenales, y con la idea de la necesidad de que las empresas estatales debían ser creadas en muchas áreas de la industria y las finanzas. Por el contrario, el neoliberalismo tomó la posición contraria, afirmando que los Estados siempre - o casi siempre - se equivocan. La solución consistía en prohibir a los Estados la toma de decisiones de inversión en la mayoría de los sectores de la economía por lo que el mercado podría encontrar el camino correcto por sí mismo. La "política industrial" se convirtió en una mala palabra.

Actualmente se abandona la fe en el desarrollismo clásico del Estado y la planificación central detallada. Varios autores reconocen que las señales del mercado son importantes y los actores privados tienen la información necesaria para definir estrategias eficaces. Al mismo tiempo ellos asumen que sin los insumos y las directrices del Estado, los sectores privados no podrán obtener el cuadro completo necesario para hacer una buena inversión o ser capaces de sacar provecho de lo que saben. En tal caso, una política eficaz del desarrollo requiere de una estrecha coordinación entre los actores públicos y privados, de la experimentación y de la adaptación de la acción pública a las necesidades y los contextos específicos.^{12 13}

¹¹ Rodrik Dan (2008) *The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn?* Harvard University Revised Draft disponible en <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/The%20New%20Development%20Economics.pdf>

¹² Este es uno de los principales focos de interés dentro de la economía política comparativa, desde que Andrew Shonfeld publicara en 1956 el "Capitalismo Moderno", entender cómo los distintos modos de coordinación estatal de la industria y la interacción llevan a tasas de variación del crecimiento económico nacional y al cambio tecnológico. Para entender estas nuevas formas de coordinación ver Breznitz, Dan and Zehavi, Amos (2010) "The Limits of Capital: Transcending the Public Financer-Private Producer Split

Por ello se rechaza la idea de “una talla para todos”, y se subraya que no existe una política o un modelo que llevará al progreso económico en todos los países, en todo momento. Los nuevos enfoques subrayan la idea de que las políticas deben ser construidas a través de la experimentación y adaptadas a las necesidades de determinados sectores y regiones, variando dentro de cada nación¹⁴. Por su parte, ésta concepción señala la necesidad de formas abiertas y transparentes de gobierno. Esto plantea dudas sobre la viabilidad de los Estados más autoritarios y se le da importancia a las formas democráticas de participación.

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

En el caso de los países nórdicos, los estudios han caracterizado estos países como “Estados schumpeterianos de Bienestar”¹⁵, “Estados desarrollistas de Bienestar”¹⁶, “Estados de bienestar desarrollista de inserción productiva”¹⁷, “Estados activos”¹⁸. En los mismos tiene lugar una fuerte valorización del capital humano, se hace hincapié en las políticas de pleno empleo, educación y formación continua.

En los países asiáticos el rasgo más distintivo es la articulación de las políticas sociales a la estrategia de desarrollo económico. Es así que estos Estados han sido tipificados como “Estados productivos de bienestar”¹⁹ o “Estados desarrollistas de bienestar” (Developmental Welfare

in Industrial Policy', en *Research Policy*. 39 (2), 301-12; Sabel (2005) *Op Cit.* Hausmann, Rodrik y Sabel (2007) *Op Cit.*

¹³ Rodrik, Dani, (2004) *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, www.ksg.harvard.edu/rodrik/

¹⁴ Hausmann y Rodrik. (2006) *Op Cit.*

¹⁵ Jessop, Bob (2000) “From the KWNS to the SWPR”, en Lewis, G.; S. Gewirtz and J. Clarke (eds) *Rethinking Social Policy*. London: Sage/Open University

¹⁶ Zeitlin, Jonathan and David M. Trubek (eds) (2003) *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*. New York: Oxford University Press

¹⁷ Kuhnle, Stein and Hort, Sven. (2004) *The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lessons to the Developing World*. Social Policy and Development Programme Paper Number 17 September 2004 UNRISD

¹⁸ Boyer, Robert (2006) “El Estado social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes”, en *Revista de Trabajo*, Año 2, Número 3. Buenos Aires

¹⁹ Holliday, I. (2000) “Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia”, en *Political Studies*, Vol. 48, No. 4, 2000, pp. 706-23

State)²⁰. El énfasis está puesto en la protección de la capacidad de trabajo y su articulación con el modelo de producción más que en la seguridad laboral de los trabajadores.

Estos cambios en la teoría y la práctica plantean la necesidad de repensar el rol del Estado y las políticas de desarrollo en América Latina. Para ejemplificar estas transformaciones se torna relevante considerar la estrategia de desarrollo en países nórdicos y asiáticos, analizando una serie distintiva de políticas de esta nueva corriente del desarrollo y, al mismo tiempo, divergentes con las recomendaciones del “Consenso de Washington”. En términos generales, se constata que los responsables políticos pudieron responder a los nuevos desafíos del contexto internacional por confiar en el rol "experimental" del Estado²¹.

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

Desde 1990, los países nórdicos han superado no sólo a los países de Europa continental, sino también a los modelos del Reino Unido y los Estados Unidos. En el Foro Económico Mundial (2011) los países nórdicos ocupan cinco de las nueve posiciones superiores. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estas naciones muestran superávit en sus cuentas públicas y balanzas de pagos así como la más baja deuda pública. En el año 2011, Noruega, Suecia y Finlandia aparecen como los países de menor riesgo financiero para invertir, seguidos por Holanda y Dinamarca.

Asimismo, los países nórdicos han alcanzado en la OCDE los mejores niveles de PBI con bajas tasas de desempleo, menos horas de trabajo por habitante y una significativa tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Uno de los logros más importantes ha sido reducir la tasa de desempleo sin la introducción de una estructura dual del mercado de trabajo como en los EE.UU. Esto también se refleja en los coeficientes más bajos de desigualdad (de 22 a 24) entre los países de la Unión Europea²².

²⁰ Gough, I (2001) “Globalization and regional welfare regimes: the East Asian case”, en *Global Social Policy*, Vol. 1, No. 2, 2001, pp. 163-189; Kwon, Huck-Ju (ed.) (2005) *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Londres, Palgrave, Macmillan

²¹ Breznitz, Dan (2007) *Innovation and the state: Political choice and strategies for growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. New Haven, CT: Yale University Press; Lundvall, Bengt-Åke (Ed.) (2002) *Innovation, Growth and Social Cohesion: The Danish Model*. Cheltenham: Edward Elgar; O’Riain, Sean (2004) *The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press; Ornston, Darius (2009) *Creative Corporatism: Institutional Innovation and High-Technology Competition in Northern Europe*. PhD thesis, UC Berkeley; Breznitz y Zehavi (2010) *Op Cit*; Rodrik Dan (2008) *The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn?* Harvard University Revised Draft disponible en <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/The%20New%20Development%20Economic%20s.pdf>; Sabel, Charles and Jonathan Zeitlin (2010) "Learning From Difference: the new Architecture of Experimentalist Governance in the EU.", en *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, edited by C. F. Sabel and J. Zeitlin (Eds.). Oxford: Oxford University Press; Schulze-Cleven, Tobias, Bartholomew C. Watson, et al. (2007) "How Wealthy Nations Can Stay Wealthy: Innovation and Adaptability in a Digital Era." en *New Political Economy* 12(4): 451 - 475

²² Banco de Datos del Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/>

El interrogante que se plantea es cómo y por qué estos países han tenido avances significativos en su desarrollo económico y social y qué se puede aprender de ello. Un ejemplo claro es Finlandia que pasó, en treinta años, de ser una de las economías menos intensivas en tecnología en la OCDE, basada en la producción de madera y metal, a ser un líder mundial en comunicaciones inalámbricas y producción intensiva de conocimientos²³.

En este proceso es importante resaltar la capacidad estratégica y de coordinación de más alto nivel que ha desarrollado el gobierno finlandés. La gran crisis de los años 90 planteó enormes desafíos al país, frente a la cual los responsables políticos consideraron que una economía pequeña y abierta necesitaba diseñar nuevas políticas de desarrollo para estimular al sector privado y diversificar la base productiva. La primera redefinición de la política industrial se encuentra en el año 1990 con la revisión que realiza el *Consejo de Ciencia y Tecnológica*²⁴, el cual introduce el concepto de un Sistema Nacional de Innovación (SNI) como piedra angular de la política de desarrollo. Este consenso tuvo como consecuencia la alta prioridad que el gobierno le dio a las inversiones en capital humano, en educación y en Investigación y Desarrollo (I + D).

Este consejo, con la máxima representación política y social, emergió como un importante instrumento para dar prioridad a la innovación, lograr una coordinación con los departamentos de los Ministerios de Educación y de Comercio e Industrias, así como entre los actores principales del sistema de innovación²⁵ ²⁶. Sin embargo, el desarrollo de la política de

²³ Koski, Heli and Pekka Ylä-Anttila (2006) "Structural Changes in the Finnish Economy: From Agriculture to High-Tech.", en *Finland as a Knowledge Economy: Elements of Success and Lessons Learned*, edited by C. J. Dahlman, J. Routti and P. Ylä-Anttila (Eds.). Washington DC: World Bank Institute

²⁴ Denominado así desde 2006, anteriormente *Consejo de Política Científica y Tecnológica*. El mismo es responsable de formular, de dar seguimiento y de evaluar las políticas de CTI, así como emitir declaraciones de las orientaciones de los fondos públicos. Es presidido por el Primer Ministro y esta conformado por otros ocho Ministros y diez especialistas en el área representantes de universidades, empresas, la Academia de Finlandia, Tekes y sindicatos.

²⁵ Entre los principales organismos públicos se destaca: TEKES, organismo dentro del Ministerio de Comercio e Industria que orienta sus recursos a la investigación aplicada y desarrollo en universidades, instituciones de investigación y empresas, SITRA, fundación bajo la supervisión del Parlamento que centra su financiación en capital de riesgo, puesta en marcha empresas de frontera y actividades de difusión. La Academia de Finlandia, responsable de financiar la investigación básica en las universidades e institutos de investigación y el VTT. Asimismo, Finlandia tiene un sistema universitario público amplio que comprende a nivel regional 20 universidades, de los cuales diez son multidisciplinarios, tres son las universidades de administración de empresas, tres universidades técnicas, y cuatro son las universidades de artes. Además, hay seis centros universitarios y un sistema de 28 institutos politécnicos.

²⁶ Murto, Eero, Mika Niemelä, et al. (2006) *Finnish Technology Policy from the 1960s to the Present Day*. Helsinki, Finland: Finnish Ministry of Trade and Industry; Andersen Dannemand, Mads Borup, Thorvald Finnbjörnsson, Eirny Vals and Thomas Malmér (2007) *Foresight in the Nordic research and innovation council systems*, Risø-R-1613(EN) Risø National Laboratory Technical University of Denmark; Pelkonen Antti, Tuula Teräväinen and Suvi-Tuuli Waltari (2008), "Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland", en *Science and Public Policy* 35(2008):4, 241-252

innovación no implicó que Finlandia siguiese un "plan maestro", sino un gobierno que desempeñó un fuerte liderazgo, un énfasis en las políticas de largo plazo para mejorar las condiciones generales para las empresas, especialmente en el desarrollo del conocimiento de sectores de alto valor agregado.

En este sentido, la capacidad prospectiva del Estado ha tenido un papel importante en dicho proceso. Los primeros trabajos fueron iniciados por el Ministerio de Comercio e Industria, llevado a cabo en cooperación con TEKES (Finnish Funding Agency for Technology and Innovation) en 1996-1997. Posteriormente, se ha convertido en una práctica habitual de todos los actores del SNI. La Academia de Finlandia y Tekes han finalizado el proyecto "FinnSight 2015". SITRA (Finnish Innovation Fund) también ha llevado a cabo la primera ronda de prospectiva en cinco áreas temáticas que incluyen el bienestar y la vida cotidiana, la vida laboral, el sector público, el multiculturalismo, y la tecnología del medio ambiente. Los primeros resultados fueron publicados en agosto de 2006. Por su parte, los Centros de Empleo y Desarrollo Económico (TE-Centros) han desempeñado un papel activo en la prospectiva regional, así como otros institutos de investigación del sector, investigadores académicos y consultores privados²⁷.

Además, una serie de estudios de prospectiva se han llevado a cabo bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación, a menudo co-financiado por fondos estructurales de Europa. El Consejo Nacional Finlandés de Educación también administra una base de datos de previsión y basada en Internet de servicios de conocimientos de prospectiva (ENSTI) con el foco en la educación y las demandas a futuro de trabajo. Un amplio alcance de perspectivas están presentes en los informes que prepara el "Comité para el Futuro" del Parlamento para cada período electoral²⁸.

Por su parte, el consenso político y la participación público-privada en todos los niveles de decisión fue determinante en este proceso. Los representantes de las empresas fueron muy bien representados en el Consejo y con fuertes el TEKES. Los empresarios se basaron a su vez en sus propias redes para difundir ideas sobre la importancia de la investigación en los procesos productivos. Estas redes crearon una credibilidad a nivel empresarial y presionaron a las empresas a participar activamente en los programas de nuevas tecnologías.

En correspondencia con la literatura reciente, la experimentación y los ajustes flexibles están presentes en el Estado finlandés²⁹. Se destaca la relevancia de la capacidad estratégica y

²⁷ Andersen et. Al. (2007) *Op Cit.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Leiponen, Aija (2004) "Knowledge Services in the Finnish Innovation System.", en *Embracing the Knowledge Economy: The Dynamic Transformation of the Finnish Innovation System*, edited by G. Schienstock (Ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar; Luukkonen, Terttu (2006) *The Venture Capital*

prospectiva, orientada a la construcción de una visión de futuro y mecanismos de consensos entre los actores claves de la sociedad (gobierno, sector productivo y academia), lo que ayuda a la coordinación de políticas. Por su parte, la creciente importancia del conocimiento como una ventaja competitiva de activos se expresa en la construcción de diagnósticos compartidos, la cooperación publico-privada, la coordinación entre agencias del sector público y la cooperación entre empresas-universidades. Estos espacios ayudan a responder a los cambios y al diseño de nuevas políticas. Todo ello refuerza un enfoque sistémico de formulación de políticas, basado en la idea de simultaneidad no secuencial de las distintas etapas del proceso de innovación.

Es destacable del proceso, tanto en Finlandia como en el resto de los países nórdicos, el haber sido capaz de mejorar sus habilidades para la creación no sólo de crecimiento económico, sino también de altos niveles de integración social en un contexto globalizado. Se ha hecho compatible en estos países una economía competitiva y tecnológicamente avanzada, con un fuerte Estado de bienestar, en un sistema democrático, al tiempo que se conserva su identidad cultural. Diversos autores sugieren que los países nórdicos pudieron mantener el bienestar social al lograr un diseño de políticas sociales orientadas a compartir riesgos, al expandir la educación a la mayoría de la población, con nuevos formatos institucionales basados en la experimentación y la innovación en forma dinámica y colaborativa. Esto explica las distintas denominaciones que diversos autores se han atribuido a estos Estados, mencionadas anteriormente, derivadas del hecho que le asignan igual valor a los objetivos económicos y sociales.

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

Es así que Dinamarca y Finlandia han transformado los planes sociales en instrumentos para la activación, centrado en la formación más profesional que permite a las personas tener y explorar competencias más allá del alcance actual. Finlandia también en la última década, ha creado un sistema regional de centros de formación profesional como herramientas para la gradual transformación económica que se han convertido en herramientas de políticas activas del mercado laboral en el futuro. Simultáneamente, Dinamarca con su reforma estructural

administrativa, fusión de los municipios y el establecimiento de cinco regiones en lugar de los condados, ha organizado foros regionales de crecimiento con la intención de fortalecer la I + D y la colaboración entre universidades, instituciones de formación, y empresas de las comunidades.

La educación continua se ha convertido en la columna vertebral de las sociedades modernas. Sin embargo, el éxito de los países nórdicos no se basa solo en una mayor inversión del gasto público, sino en el aspecto cualitativo. La educación no sólo es considerada un privilegio, sino también como un derecho y un deber. Es el fundamento de la vida de la gente. Los resultados positivos del principio de igualdad de derechos y acceso a la educación son reflejados directamente en el *know-how* y la productividad de la mano de obra. Este asegura un alto grado de competitividad en tiempos de cambio y la capacidad de adaptarse a nuevas condiciones y circunstancias. Es, además, una responsabilidad que debe ser compartida por diferentes actores y la estrecha cooperación público-privada³⁰.

La palabra "flexiseguridad" expresa esta realidad, es decir, la combinación de mercados laborales flexibles y la seguridad individual y social. Los países nórdicos se desarrollan sobre la base de a) la seguridad social sólida y disposiciones generales de bienestar, b) políticas educativas activas, y c) un mercado laboral altamente móvil, donde los actores sociales (sindicatos y asociaciones de empresarios) son los actores clave con un alto grado de responsabilidad para la competitividad y la sostenibilidad social.

Esto sugiere que no hay evidencia que la competencia global socava los Estados de bienestar. Estas experiencias, por tanto, pueden inspirar a otros países a cambiar sus mercados de trabajo y sus fundamentos, y, si se adaptan a los contextos locales, hacer una diferencia en la competitividad, el empleo y el crecimiento en un país.

4. El Estado desarrollista asiático³¹

El Este asiático fue una de las regiones más dinámica de la economía mundial en el siglo XX y comienzos del siglo XXI. Los rápidos logros económicos y sociales se expresan en las altas tasas de crecimiento. En la década del 50, el ingreso per cápita de estos países alcanzaba tan solo la cifra de 500 dólares, en los años 90 se elevó a 3.500 dólares³². Por su parte, los niveles de desigualdad son menores que en América Latina, con índices de Gini menor a 35 (Corea del Sur con un 31 y Taiwán con un 32).³³

En términos generales, el éxito de estos países se vincula a la capacidad estratégica de los Estados, su fuerte vinculación con el sector empresarial, así como la matriz de políticas

³⁰ OECD (2010) *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*. OECD

³¹ Se hace referencia a Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

³² Maddison, Angus (2001) *The World Economy: A Millennium Perspective*, OECD Development

³³ Bases de datos Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/>

macroeconómicas, comerciales, industriales y educativas implementadas por los gobiernos.³⁴ Chang³⁵ argumenta asimismo que el éxito estuvo también asociado al desarrollo de políticas realistas (selección de sectores prioritarios en función de diferentes factores como las condiciones del mercado internacional y el Estado de las capacidades tecnológicas locales) y flexibles (los decisores de políticas fueron capaces de reconocer errores y re-direccionar las políticas).

Taiwán, es un ejemplo de estos países, que logró transformar su estructura productiva desarrollando una industria de alta tecnología en el área de la informática, al mismo tiempo que logró mejorar la inclusión social. En este proceso fue central el papel desempeñado por el Departamento de Desarrollo Industrial (DDI), en el Ministerio de Asuntos Económicos, responsable de la política industrial. Dichas políticas industriales, insertas en un plan estratégico de desarrollo, se centraron en subsidiar iniciativas privadas innovadoras, regular las licencias tecnológicas y controlar las inversiones extranjeras directas. El éxito se explica no sólo por disponer de una burocracia capacitada y un conjunto de instrumentos claves sino también por elegir “una práctica de gobernar el mercado” caracterizada por fuertes redes de articulación público-privadas³⁶.

La esencia del proceso político del desarrollo nacional fue un intenso diálogo entre los componentes organizativos del Estado desarrollista, el gobierno y tres actores centrales: las asociaciones industriales por sectores, los laboratorios de investigación y el Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (*Industrial Technology Research Institute* (ITRI)). En particular, gran parte de la lluvia de ideas se da entre los laboratorios, el ITRI y las asociaciones industriales lo cual ayuda a construir las redes entre las firmas con una colaboración responsable entre los miembros³⁷.

El rol experimental del gobierno se expresa en la flexibilidad del Estado para adaptarse a los cambios del entorno. Hacia 1995, el Directorio de Planificación Económica, agencia piloto desde comienzos de los años 60, fue abolido, y el mercado de capital se abrió para los préstamos extranjeros y las empresas de servicio financiero extranjeras. Esta flexibilidad del gobierno se manifiesta también en la nueva estrategia, creando nuevos organismos e instituciones, para

³⁴ Johnson (1982) *Op Cit.*, Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press; Wade (1990) *Op Cit.*, Evans (1995) *Op Cit.*; Woo-Cummings, M. (1999) *The Development State*. Ithaca, NY: Cornell University Press; Woo-Cummings 1999, Chang Ha-Joon (2010) “The East Asian Development Experience”, en Chang Ha-Joon. *Rethinking development economics*. Anthem Press

³⁵ Chang Ha-Joon. *Op Cit.*

³⁶ Weiss, L. and Thurbon, E. (2004): "Where there's a will there's a way: Governing the Market in Times of Uncertainty", en *Issues and Studies*, 40, 1, March 2004, p. 63

³⁷ Wade (2005) *Op Cit.*

desarrollar el sector de biotecnología. Con tal fin se crearon parques científicos, como el de Hsinchu (HSP) e instituciones de investigación, tales como el ITRI³⁸.

Las características distintivas de esta estrategia de política difieren de las anteriores, dado que el impulso proviene del gobierno, con una importante inversión en parques científicos y la utilización de una variedad de fondos de capital riesgo nacionales. También se ha dado un cambio sustancial en las rutinas y objetivos de la colaboración en la investigación. Se pasa de un proceso de innovación basado en la importación de tecnología del extranjero a la creación de su propia capacidad nacional de innovación. Asimismo, la preocupación por la propiedad intelectual, la regulación de la fabricación, la comercialización y la distribución se convierten en aspectos centrales³⁹.

Otro ejemplo de la flexibilidad de los Estados para responder a las demandas del nuevo contexto internacional es Corea con la liberalización de las telecomunicaciones. En este país una única empresa del gobierno suministraba los servicios de telecomunicaciones. En la década de los noventa los avances tecnológicos en telecomunicaciones móviles digitales y la presión de Estados Unidos a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) obligaron a este país a privatizar y liberar el sector. Sin embargo, la liberalización fue gradual y conducida por el Estado en relación con los objetivos de desarrollo nacional⁴⁰.

El gobierno reconoció que las telecomunicaciones serían un "sector líder" a escala mundial en las siguientes décadas y que Corea tenía que mantener una fuerte presencia de las empresas coreanas. Primero, comenzó el proceso creando otra empresa pública para competir con la primera; privatizándolas luego; después invitó a unas pocas empresas coreanas a que solicitaran las licencias; luego invitó a algunas empresas extranjeras de telecomunicaciones a entrar como socios minoritarios en las empresas coreanas (para así obtener la tecnología); y solamente entonces permitió que algunas empresas totalmente extranjeras compitieran, bajo condiciones que restringían sus posibles proveedores de equipos y sus estándares en tecnología, pautados en ambos casos por el gobierno.⁴¹

Al mismo tiempo, se desarrolló una asociación pública-privada para desarrollar la tecnología de transmisión digital para el Código de División de Acceso Múltiple, considerando que las empresas de telecomunicaciones extranjeras no venderían la tecnología de avanzada a los coreanos. El Ministerio de Industria y Comercio formó una red con el gobierno con el patrocinio del Instituto de Investigación en Telecomunicaciones y Electrónica, relacionado con la antigua compañía de telecomunicaciones pública y un número de fábricas privadas coreanas.

³⁸ Dodgson, Mark, John Mathews, Tim Kastelle & Mei-Chih Hu (2008) "The Evolving Nature of Taiwan's National Innovation System: The Case of Biotechnology Innovation Networks", en *Research Policy*, 37(3) 430-445

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Wade (2005) *Op Cit*

⁴¹ *Ibid*

Gran parte de los fondos para esta red vienen de la venta de acciones de las empresas públicas privatizadas. Lo recaudado también se usó para subsidiar la respuesta a la demanda de los servicios de telecomunicaciones, incluyendo el acceso a internet, lo que hace un círculo virtuoso entre el suministro y la demanda. Los resultados fueron muy buenos convirtiéndose Corea en un importante jugador en el área y con la penetración de banda ancha más alta en el mundo.⁴²

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

Sin embargo, no fue sólo la política económica sino también el papel de la política social que se institucionalizó con el fin de ser capaz de desempeñar un papel en la estrategia global de desarrollo económico. Los autores Hort y Kuhnle⁴³ muestran que los países asiáticos pusieron en marcha programas de seguridad y de bienestar social como instrumentos de política para el desarrollo económico. El rasgo más distintivo de las políticas es que desalientan la dependencia del Estado, promueven fuentes privadas de bienestar y canalizan recursos de la seguridad social hacia las inversiones en infraestructura.

Estos Estados han sido tipificados como “Estados productivos de bienestar”⁴⁴ o “Estados desarrollistas de bienestar”⁴⁵. Kwon⁴⁶ distingue entre el tipo de “Estados de bienestar desarrollista inclusivo”, propio de Corea y Taiwán, y el “bienestar desarrollista selectivo” de Singapur y Hong Kong. El primero es más inclusivo socialmente, protege a la mayoría de la población y se apoya en programas predominantemente universales. El segundo restringe la protección social a los trabajadores del mercado formal del trabajo y focaliza las acciones asistenciales tan sólo en los segmentos más pobres de la población.

Por su parte, las políticas han cambiado en función de las transformaciones productivas. Así el tránsito producido por el pasaje de una política económica de crecimiento extensivo, basado en mano de obra barata, a la competitividad económica basada en la alta productividad, provocó nuevas definiciones de políticas sociales. El énfasis es puesto más sobre la protección de la capacidad de trabajo que en la seguridad laboral de los trabajadores, como ocurre también en los países nórdicos. Especialmente en Corea y Taiwán se creó el espacio suficiente para acomodar las demandas políticas de mayores derechos sociales a partir de un diálogo nacional.

⁴² *Ibid*

⁴³ Kuhnle, Stein and Hort, Sven. (2004) *Op Cit.*

⁴⁴ Holliday, I. (2000) *Op Cit.*

⁴⁵ Gough (2001) *Op Cit.*; Kwon, Huck-Ju (ed.) (2005) *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. Londres, Palgrave, Macmillan

⁴⁶ Kwon, Huck-Ju (2005) *Op Cit.*

5. Los desafíos pendientes para América Latina

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

La región continúa con su especialización en productos primarios y manufacturas de bajo contenido tecnológico. En los años 70, el 50% de PBI era explicado por los recursos naturales, treinta años después tales recursos componen el 51% del PBI. Los sectores intensivos en conocimientos aumentaron en dicho período tan solo del 21% al 28%, mientras que en el Sudeste Asiático representan el 60% del PBI. La inversión en I+D, si bien llegó al 0,62% del PBI en 2008, está lejos del rango de 1,5% a 3% usual en las naciones desarrolladas o en las economías emergentes de mayor crecimiento. En Finlandia y Corea dicha inversión alcanza el 3,6% del PBI.

Tampoco logra la región revertir los altos niveles de desigualdad. El 20% más rico tiene un ingreso promedio 14 veces mayor que el ingreso promedio del 20% más pobre, mientras que en países como Japón, Finlandia o Bélgica el 20% de la población perteneciente al quintil más alto tiene un ingreso promedio de entre cuatro y cinco veces el promedio del quintil más pobre. Por su parte, el índice de desigualdad en la región está por encima de 50, siendo por ejemplo 59,3 para Brasil y 44,6 para Uruguay, uno de los más bajos. En contraste, dicho índice es de 31,6 para Corea del Sur y 26,9 para Finlandia (CEPAL, 2010).

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

Del análisis y el debate de los casos de estudio analizados se plantea como interrogante qué lecciones podemos aprender para América Latina. En los países de reciente industrialización, el Estado ha desempeñado un papel relevante, fortaleciendo las capacidades estratégicas, la capacidad de experimentación y los espacios de colaboración público-privado en los procesos de innovación. En el caso de los países asiáticos se plantea que las capacidades tecnológicas, es decir, la habilidad para crear y usar el conocimiento comercialmente, no reside solo en las

firmas, sino también en cómo se organizan las redes público-privados y las formas en que están reguladas las mismas para explotar el conocimiento, las capacidades de financiamiento, así como los factores estructurales y el entorno socio-político institucional (Kim, 1997).

Por su parte, es de destacar la forma sistémica de definir una estrategia de desarrollo que se expresa, por ejemplo, en el diseño de políticas sociales articuladas al nuevo modelo de crecimiento basado en el conocimiento. Las políticas sociales están centradas en la educación y en la formación técnico-profesional con el fin de preparar a los ciudadanos para los nuevos requerimientos del mercado laboral. Estas acciones del Estado, a su vez, dependen de los procesos políticos detrás de su accionar. El desarrollo económico debe ser visto como parte del proyecto de construcción nacional.⁴⁷

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

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

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

Al mismo tiempo cobran relevancia las políticas de innovación más centradas en el proceso y formulación, explorando la forma de fortalecer los mecanismos innovativos, los canales de comunicación entre asociaciones público-privadas, con otras palabras en los mecanismos institucionales no de mercado. Por ejemplo, cómo fortalecer los espacios de diálogo público-privado, cómo financiar redes de aprendizaje, cómo crear centros de transferencia tecnológicas, cómo desarrollar habilidades que están fuertemente asociadas a la educación formal y no formal.

Tanto en los países nórdicos como asiáticos, la educación se convertido en un importante valor social de la sociedad y de gran utilidad para el desarrollo y la promoción de las personas

⁴⁷ Gerschenkron, A. (1968) *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona, Ariel

en los ámbitos sociales y laborales, así como un elemento de crecimiento económico y de prevención de la exclusión social. Esta importancia se refleja en los esfuerzos que realizan tanto los países asiáticos como nórdicos para apoyar el sistema educativo y las acciones de formación continua y formación a lo largo de la vida (desde la alfabetización a la formación profesional ocupacional y continua).⁴⁸

Esta influencia positiva de la educación depende también del modelo económico del país y de los ciclos de la economía, lo que resalta la importancia de la visión sistémica y no tomar las políticas aisladas. Así, es evidente que en países, donde el modelo económico se centra en el I+D este efecto protector de la educación es más evidente, mientras que en países donde la construcción o el turismo han sido sectores fundamentales, el efecto es menos claro (dado que la generación de puestos de trabajo no cualificados es mayor que en los países nórdicos o asiáticos, por ejemplo).

Las experiencias de los países nórdicos y asiáticos pueden ser utilizadas para inspirar el proceso de reforma de América Latina y pensar de una forma más integral el desarrollo no como políticas sectoriales aisladas. Esto exige también la creación un nuevo "contrato" con los ciudadanos que entran en contacto con el sistema - que obliga a una solución mutua. Un contrato, basado en los derechos y deberes. Se necesita de más recursos que defiendan la dignidad de cada ciudadano, restaure su confianza en sí mismo, y los motive a buscar nuevos retos en sus vidas. De esta manera, la educación en un modelo de desarrollo basado en la innovación puede ser un trampolín para nuevas oportunidades, en lugar de fomentar un esquema de dependencia pasiva como lo han generado las políticas sociales focalizadas en América Latina.

Estos aprendizajes deberían ser un punto de partida para iniciar un debate en América Latina sobre el rol del Estado en las estrategias de desarrollo, y debatir sobre las fuertes tensiones no resueltas entre crecimiento, equidad y gobernabilidad, que son los tres componentes de la ecuación *capitalismo* (en tanto modo de crecimiento económico), *social* (en tanto modo de redistribución equitativa del excedente) y *democrático* (en tanto modo de gobernabilidad).⁴⁹ América Latina debería generar un nuevo pacto social para lograr un crecimiento económico con equidad en democracia. Entre ellos sería relevante llegar a un consenso básico sobre una estrategia de desarrollo a seguir. La evidencia empírica muestra que un crecimiento basado en una economía en recursos naturales no integra. Por el contrario, la experiencia internacional muestra que los países que han basado su modelo de crecimiento en la innovación han logrado construir sociedades más igualitarias.

⁴⁸ OECD (2010). *Op Cit.*

⁴⁹ Oszlak, Oscar y Ernesto Gantman (2007) "La agenda estatal y sus tensiones", en *Ibero-Americana2, Nordic Journal of Latin American Studies* vol. XXXVII, 1/2007, Estocolmo

Sin embargo, los debates en la región hasta el momento han sido limitados y se han centrado más en la reforma administrativa del Estado (funcionarios capacitados, carreras burocráticas, nuevos instrumentos de gestión, etc.), sin responder a otras preguntas centrales como: ¿para qué generar capacidades estatales?, ¿qué modelo de desarrollo queremos? Asimismo, la mayoría de los análisis han sido más bien compartimentados en segmentos sectoriales (políticas económicas, sociales, etc.), o bien en efectos concretos positivos o negativos (crecimiento, pobreza, desigualdad).

Por lo que se necesita un análisis integrado de las políticas públicas a desarrollar. En consecuencia, para un mayor entendimiento del papel del Estado en la sociedad del conocimiento, hay que partir de una comprensión más sistémica del desarrollo, un papel más activo y estratégico del Estado, entendiendo la importancia de la desigualdad como límite al desarrollo para América Latina y la centralidad del proceso político. En este sentido, no solo cobra relevancia aprender de las nuevas políticas en innovación y las nuevas políticas sociales de los países de reciente industrialización, sino también de la importancia del proceso de toma de decisiones basado en la negociación y el diálogo, dado que la mayoría de las políticas se toman en contexto relativamente cerrados.⁵⁰

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

⁵⁰ Grindle, M. (2009) “La brecha de la implementación”, en Mariñez Navarro F. et al. (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.C. Porrúa, págs. 33 a 51

Bibliográficas

- Amsden, A. and Chu, W.W. (2003) *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Process*, MIT Press.
- Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Andersen Dannemand , Mads Borup, Thorvald Finnbjörnsson, Eirný Vals and Thomas Malmér (2007) *Foresight in the Nordic research and innovation council systems*, Risø-R-1613(EN) Risø National Laboratory Technical University of Denmark.
- Banco Mundial (BM) (1997) *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Oxford University Press, Washington, D.C.
- Boyer, Robert (2006) “El Estado social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes”, en *Revista de Trabajo*, Año 2, Número 3. Buenos Aires
- Breznitz, Dan and Zehavi, Amos (2010) “The Limits of Capital: Transcending the Public Financer-Private Producer Split in Industrial Policy”, en *Research Policy*. 39 (2), 301-12.
- Breznitz, Dan (2009) “National Institutions and the Globalized Political Economy of Technological Change: An Introduction”, en Georgia Institute of Technology, *Review of Policy Research*, Volume 26, Numbers 1–2.
- Breznitz, Dan (2007) *Innovation and the state: Political choice and strategies for growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Carden, Fred (2009) *Del conocimiento a la política máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*, Barcelona Icaria.
- Chaminade, Cristina, Vang, Jan (2006) “Globalization of Knowledge Production and Regional Innovation Policy: Supporting Specialized Hubs” en *Developing Countries Paper no. 2006/15*.
- Chang Ha-Joon (2010) “The East Asian Development Experience”, en Chang Ha-Joon. *Rethinking development economics*. Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon (1999) “The Economic Theory of the Developmental State”, en Meredith Woo-Cuming (Ed) *The Developmental State*. New York: Cornell University Press.
- Charles Sabe, Anna Lee Saxenian (2008) *A Fugitive Success: Finland's Economic Future*. Draft for Finnish National Fund for Research and Development <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm> Sitra Report N°80.
- CEPAL (2010). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chibber, V. (2003) *Locked in Place*, Princeton University Press.
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

- Draibe Sonia y Manuel Riesco. (2009) *El Estado de Bienestar en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. DT31 Fundación Carolina- CeALCI Madrid. Enero. 123 pp.
- Dodgson, Mark, John Mathews, Tim Kastelle & Mei-Chih Hu (2008) "The Evolving Nature of Taiwan's National Innovation System: The Case of Biotechnology Innovation Networks", en *Research Policy*, 37(3) 430-445.
- Gerschenkron, A. (1968) *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona, Ariel.
- Gough, I (2001) "Globalization and regional welfare regimes: the East Asian case", en *Global Social Policy*, Vol. 1, No. 2, 2001, pp. 163-189.
- Grindle, M. (2009) "La brecha de la implementación", en Maríñez Navarro F. et al. (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.C. Porrúa, págs. 33 a 51.
- Hausmann, R, Rodrik D, Sabel CF, (2007) *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with Application to South Africa*. (Unpublished MSS).
- Hausmann, Ricardo and Dani Rodrik, (2006) *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*. (Unpublished MSS).
- Holliday, I. (2000) "Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia", en *Political Studies*, Vol. 48, No. 4, 2000, pp. 706-23.
- Jessop, Bob (2000) "From the KWNS to the SWPR", en Lewis, G.; S. Gewirtz and J. Clarke (eds) *Rethinking Social Policy*. London: Sage/Open University.
- Johnson, Chalmers A (1982) *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Kari Lilja, eds, (2008) *New Modes of Globalizing: Experimentalist Forms of Economic Organization and Enabling Welfare Institutions Lessons from the Nordic Countries and Slovenia*. Final report of the project "Transnational learning through local experimenting, EU-funded 6 Framework program.
- Kim, Linsu (1997) *Imitation to innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning*, Harvard Business School Press-.
- Koski, Heli and Pekka Ylä-Anttila (2006) "Structural Changes in the Finnish Economy: From Agriculture to High-Tech.", en *Finland as a Knowledge Economy: Elements of Success and Lessons Learned*, edited by C. J. Dahlman, J. Routti and P. Ylä-Anttila (Eds.). Washington DC: World Bank Institute.
- Kristensen, Peter (2009) "The Co-evolution of Experimentalist Business Systems and Enabling Welfare States: Nordic Countries in Transition", en Peer Hull Kristensen and Kari Lilja (Eds.) *New Modes of Globalizing: Experimentalist Forms of Economic Organization and Enabling Welfare Institutions Lessons from the Nordic Countries and Slovenia*, Final report of the project "Transnational learning through local experimenting (Translearn), EU-funded 6th Framework program.

- Kuhnle, Stein and Hort, Sven. (2004) *The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lessons to the Developing World*. Social Policy and Development Programme Paper Number 17 September 2004 UNRISD.
- Kwon, Huck-Ju (ed.) (2005) *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. Londres, Palgrave, Macmillan.
- Leiponen, Aija (2004) "Knowledge Services in the Finnish Innovation System.", en *Embracing the Knowledge Economy: The Dynamic Transformation of the Finnish Innovation System*, edited by G. Schienstock (Ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Lundvall Bengt-Åke, Jan Vang, KJ Joseph, Cristina Chaminade (2009) *Bridging Innovation System Research and Development Studies: challenges and research opportunities*. Paper submitted for the 7th *Globelics Conference*, Senegal, 6-8 October 2009.
- Lundvall, Bengt-Åke (Ed.) (1992) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.
- Lundvall, Bengt-Åke (Ed.) (2002) *Innovation, Growth and Social Cohesion: The Danish Model*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Luukkonen, Terttu (2006) *The Venture Capital Industry in Finland* (2003). Helsinki, ETLA.
- Maddison, Angus (2001) *The World Economy: A Millennium Perspective*, OECD Development.
- Maula, Markku and Gordon Murray (2003) *Finnish Industry Investment Ltd: An International Evaluation*. Helsinki: Ministry of Trade and Industry.
- Murto, Eero, Mika Niemelä, et al. (2006) *Finnish Technology Policy from the 1960s to the Present Day*. Helsinki, Finland: Finnish Ministry of Trade and Industry.
- NESC (National Economic Social Council) (2005) *The Developmental Welfare State*. No 113, May. National Economic & Social Development Office, Ireland.
- OECD (2010) *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*. OECD
- O'Riain, Sean (2004) *The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ornston, Darius (2009) *Creative Corporatism: Institutional Innovation and High-Technology Competition in Northern Europe*. PhD thesis, UC Berkeley.
- Oszlak, Oscar y Ernesto Gantman (2007) "La agenda estatal y sus tensiones", en *Ibero-Americana2, Nordic Journal of Latin American Studies* vol. XXXVII, 1/2007, Estocolmo.
- Pelkonen Antti, Tuula Teräväinen and Suvi-Tuuli Waltari (2008), "Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland", en *Science and Public Policy* 35(2008):4, 241-252.
- RICYT (Red de indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e interamericana) (2010) *El estado de la ciencia 2010*.

- Rodrik Dan (2008) *The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn?* Harvard University Revised Draft disponible en <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/The%20New%20Development%20Economics.pdf>.
- Rodrik, Dani, (2004) *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, www.ksg.harvard.edu/rodrik/.
- Sabel, Charles and Jonathan Zeitlin (2010) "Learning From Difference: the new Architecture of Experimentalist Governance in the EU", en *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, edited by C. F. Sabel and J. Zeitlin (Eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Sabel, Charles F, (2005) *Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth* (Unpublished MSS).
- Sachs, Jeffrey (1993) *Poland's Jump to the Market Economy*. Boston, MA: MIT University Press.
- Schulze-Cleven, Tobias, Bartholomew C. Watson, et al. (2007) "How Wealthy Nations Can Stay Wealthy: Innovation and Adaptability in a Digital Era." en *New Political Economy* 12(4): 451 - 475.
- Trubek, David M (2010) *Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law*. October.
- Wade, Robert (2005) *Bringing the State Back In: Lessons from East Asia's Development Experience*. Internationale Politik und Gesellschaft / International Politics and Society (IPG), 2/2005.
- Wade, Robert (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in the East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, L. and Thurbon, E. (2004): "Where there's a will there's a way: Governing the Market in Times of Uncertainty", en *Issues and Studies*, 40, 1, March 2004, p. 61-72.
- Williamson, John (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington DC: Institute for International Economics.
- Woo-Cummings, M. (1999) *The Development State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- World Bank (2008) *Governance, Growth, and Development Decision-making*. Washington, D.C.
- Zeitlin, Jonathan and David M. Trubek (eds) (2003) *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*. New York: Oxford University Press.
- Zurbriggen, Cristina (2007) "La "falacia tecnocrática" y la reforma del Estado" en *Revista Nueva Sociedad*. N° 210, Caracas, 2007, pp.156-172.