

BUROCRACIA Y TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA EN COREA DEL SUR: ¿FIN DEL ESTADO DESARROLLISTA?¹

JOSÉ LUIS LEÓN
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

INTRODUCCIÓN

Si se define el desarrollo como crecimiento económico con equidad social, los países del este asiático —y Corea del Sur de manera destacada— han mostrado en los últimos 50 años un desempeño impresionante. De ser una economía agrícola a la que en los años cincuenta se consideraba un caso perdido, Corea del Sur ha avanzado hasta convertirse, al filo del siglo XXI, en la economía número 12 del mundo, ligeramente por debajo de Rusia y adelante de países como México, Australia, India, Holanda, Argentina, Suiza, Bélgica, Suecia e Indonesia.² En nuestros días, Corea del

¹ Una versión inicial del presente trabajo fue escrita bajo el auspicio del Proyecto América Latina y la Cuenca del Pacífico del Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de California, San Diego (CILAS-UCSD), donde fungí como investigador visitante en 1998. Mis participaciones en el seminario que sobre la Asia del Pacífico organizó el Centro de Estudios de Asia y África (CEAA) de El Colegio de México en abril de 1999 y el diplomado sobre el mismo tema organizado por el Instituto Matías Romero en julio del mismo año, permitieron afinar algunos puntos de la versión final. El apoyo financiero para el proyecto de la UCSD provino de la Fundación Ford y del Programa de Investigación de la Cuenca del Pacífico de la Universidad de California. Deseo agradecer a Olga Pellicer, Peter H. Smith, Kaewthep Kanoksak, Jorge Álvarez, Eugenio Anguiano, Juan José Ramírez, Patricia González y los participantes en los seminarios por su retroalimentación y/o su apoyo entusiasta. También expreso mi agradecimiento a Jorge Escamilla, quien me asistió en la elaboración de los cuadros estadísticos. Como siempre, los errores y omisiones pasan a engrosar la cuenta del autor.

² Banco Mundial, *1999 World Development Indicators CD-ROM*, Banco Mundial, Washington, 1999.

Sur ocupa el primer lugar mundial en producción de DRAMS (*chips* de computadoras), el segundo en barcos, el cuarto en artículos electrónicos, el sexto en acero y el séptimo en automóviles; además, goza de una distribución del ingreso propia de un país desarrollado.³ Para explicar este acelerado proceso de desarrollo socioeconómico, el presente ensayo explora una hipótesis weberiana, no en el sentido de vincular la cultura o la religión con el desarrollo económico, sino por considerarse que una burocracia racional, eficiente y bien organizada es una condición *sine qua non* para el desarrollo.

El capítulo I del ensayo compara el desempeño económico de Corea del Sur con otros países y regiones desde 1950 hasta el presente; en la medida en que el desarrollo es un proceso de largo aliento, una comparación adecuada debe tomar en cuenta un periodo considerable. En esta tesitura, se incluyen indicadores como competitividad internacional, evolución del producto interno bruto (PIB), PIB per cápita, distribución del ingreso y calidad de vida. Aunque no ha sido posible obtener series estadísticas para la totalidad del periodo y países que sirven como base de comparación, la evidencia disponible es suficiente para deducir ciertas generalizaciones que superan la coyuntura de la crisis asiática iniciada en el verano de 1997.⁴

El capítulo II revisa brevemente algunas de las explicaciones más comunes en torno al desarrollo económico. Aunque no se rechaza que la elección de la política económica, las condiciones internacionales, la inversión en capital humano, y las ideologías puedan ser variables independientes que expliquen el desarrollo económico, se propone que ninguna de ellas puede capturar, por sí misma, la complejidad característica de un proceso de esta naturaleza. Se postula que, para que este conjunto de variables pueda incidir de manera positiva en el desarrollo económico, es necesario un Estado que funja como filtro, es decir, como una variable interviniente de crucial importancia. Un Estado que participa de manera eficiente en la

³ Mark Clifford, *Troubled Tiger. Businessmen, Bureaucrats, and Generals in Korea*, M.E. Sharpe, Armonk, Nueva York, 1998, p. 9.

⁴ Para efectos de comparación, el artículo se concentra en algunos Países de Reciente Industrialización (NICs, por sus siglas en inglés) tanto en el este asiático como en América Latina. Con excepciones que se harán explícitas en el texto, compararé Taiwan y Corea del Sur (a la que de aquí en adelante llamaré también Corea, con la venia del difunto camarada Kim Il Sung) con Argentina, Brasil y México. En algunos casos se incorporan Guatemala y Japón, como casos polares que pretenden aumentar el alcance de la comparación.

transformación económica se caracteriza no sólo por su autonomía frente a otros sectores sociales, sino también por su capacidad. En este sentido, se propone una clasificación que, tomando en cuenta las dimensiones de autonomía y capacidad, contempla cuatro tipos ideales de Estado: el deprecador, el protodesarrollista, el administrador/posdesarrollista y el desarrollista.

La tercera parte del artículo concibe a Corea del Sur entre 1961 y 1993 como un Estado desarrollista, que satisfacía los dos requisitos fundamentales para este ser caracterizado de esta manera. Por un lado, el Estado adquirió importantes márgenes de maniobra con respecto a una élite terrateniente que había prácticamente desaparecido con la reforma agraria de décadas anteriores, a una clase empresarial aún dependiente del Estado en términos de obtención de crédito y regulación de las actividades económicas, y a un movimiento obrero controlado y/o reprimido. Por otro lado, las capacidades del Estado coreano fueron notables en términos de organización burocrática, y de planificación e instrumentación de las políticas públicas. Asimismo, aunque existe un encendido debate en cuanto a los niveles de corrupción en Corea, se considera que este fenómeno no resultó un obstáculo fundamental para el desarrollo económico de ese país.

La última sección considera que, por lo menos a partir de 1993, Corea del Sur se ha transformado paulatinamente en un Estado posdesarrollista. En efecto, la democratización y el propio éxito económico, sumados a las presiones de las instituciones financieras internacionales (IFIS) y a la conversión ideológica de amplios sectores de la burocracia al liberalismo, han limitado los márgenes de autonomía del Estado coreano frente a por lo menos tres actores principales: los conglomerados industriales conocidos como *chaebols*, los trabajadores y, en el ámbito internacional, las propias IFIS. De esta forma, Corea se estaría convirtiendo en un Estado que conserva una administración relativamente eficiente pero que, al perder autonomía, verá limitada en el futuro la posibilidad de llevar adelante políticas industriales y distributivas como las que diseñó e instrumentó a partir de los años sesenta.

EL DESARROLLO ECONÓMICO DE COREA DEL SUR (1950-1999)

Es común señalar que los países del este asiático, con Corea del Sur como uno de sus principales exponentes, han logrado un impresionante desarro-

llo económico a partir de 1950. Algunos autores van más allá de este reconocimiento, y señalan que la experiencia de esos países en la posguerra representa “la expansión económica más exitosa y el crecimiento más rápido sostenido por un período determinado en la historia de la humanidad”.⁵ La experiencia del este asiático cobra aun mayor importancia en la medida en que esa región agrupa a la mayor parte de los países que, en el siglo xx, logró transitar de la periferia al centro del sistema económico internacional.

Muy pocos analistas podrían haber previsto la impresionante evolución económica de Corea del Sur. En 1960, la mayor parte de los estudios económicos consideraba a este país como un caso perdido, y las perspectivas le auguraban un futuro más gris que el de muchos países africanos, asiáticos y latinoamericanos. Utilizando retrospectivamente la metodología de Robert Barro, en 1960 casi tres decenas de países (entre ellos Guyana, Jamaica, Paraguay y Sri Lanka), se percibían más aptos que Corea para protagonizar un “milagro económico”.⁶ Corea sólo tenía una posibilidad entre 11 de registrar, entre 1960 y 1985, tasas de crecimiento del PIB superiores al 5%, necesarias para calificar como “milagro”. Así recordaba Park Chung Hee su estado de ánimo en los días posteriores al golpe de Estado de mayo de 1961: “Para ser honesto, me sentía como si me hubieran dado una casa en ruinas o un negocio en quiebra. A mi alrededor había poca esperanza. Las perspectivas eran sombrías”.⁷

Evidentemente, los vaticinios pesimistas no sólo no se cumplieron, sino que resultaron exactamente opuestos. Para medir el desarrollo económico coreano en una perspectiva comparada (fundamentalmente con países de América Latina) y de largo plazo (el casi medio siglo que va de 1950 a 1999), en los siguientes párrafos se analiza una serie de indicadores, entre los cuales destacan la competitividad internacional, las tasas de crecimiento del PIB, la evolución del PIB per cápita, las tasas de ahorro e inversión, la estructura del sector productivo, la distribución del ingreso y el índice de desarrollo humano.

⁵ Véase, entre otros, Ajit Singh, “Catching Up With the West: A Perspective on Asian Economic Development and Lessons for Latin America”, en Louis Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1997, p. 223.

⁶ William Easterly, “Explaining Miracles: Growth Regressions Meet the Gang of Four”, en Takatoshi Sato y Anne O. Krueger (eds.), *Growth Theories in the Light of Asian Experience*, University of Chicago Press, Chicago, 1995, p. 269-271.

⁷ Clifford, *op. cit.*, p. 45.

Considerando la *competitividad* como el porcentaje de las exportaciones de un país determinado en proporción a las exportaciones mundiales, los tigres asiáticos fácilmente han superado a América Latina. Tal como se puede apreciar en el cuadro 1, en 1980 las exportaciones de América Latina en su totalidad representaban 5.39% de las exportaciones mundiales; para 1990 esta cifra permanecía prácticamente estancada en 5.06 por ciento. En cambio, los cuatro tigres asiáticos mostraron una trayectoria de vertiginoso ascenso, pues el porcentaje de sus exportaciones se disparó de 3.88% en 1980 a 10.31% en 1997. Cabe hacer notar que, en su conjunto, los cuatro tigres superan la competitividad japonesa en el mercado mundial.⁸

CUADRO 1
Participación porcentual de países seleccionados de América Latina y el este asiático en las exportaciones mundiales, 1980-1997

<i>País</i>	<i>1980</i>	<i>1997</i>
América Latina	5.39	5.06
Argentina	0.39	0.48
Brasil	0.99	0.96
México	0.89	2.00
Guatemala	0.07	0.04
Cuatro Tigres	3.88	10.31
Corea del Sur	0.86	2.46
Taiwan	0.97	2.19
Japón	6.41	7.61

Fuente: Organización Mundial de Comercio.

Respecto a la evolución del PIB, el cuadro 2 muestra que tanto en el contexto de Asia como en relación con otros actores de la economía mundial, el desarrollo de Corea del Sur ha sido notable. Es interesante advertir que las tasas de crecimiento del PIB para América Latina eran comparables

⁸ Las comparaciones entre la competitividad de ambas regiones son más impresionantes cuanto más atrasado en el tiempo es el punto de partida. Por ejemplo, en 1963 América Latina en su conjunto representaba el 7% de las exportaciones mundiales, mientras los cuatro tigres sólo alcanzaban 1.6 por ciento. Cfr. Pablo Bustelo, *La industrialización en América Latina y Asia Oriental. Un estudio comparado de Brasil y Taiwan*, Editorial Complutense, Madrid, 1994, p. 21.

CUADRO 2

El crecimiento de Corea del Sur en el contexto mundial, 1950-1999
(tasa media anual del crecimiento del PIB)

País	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999 ^c	1950-1999 ^c
Corea del Sur	4.33 ^a	7.69	8.82	7.86	5.97	7.00
Europa occidental	4.70 ^b	5.09	3.38	2.29	2.04	3.50
Australia y Nueva Zelanda	3.53 ^b	4.41	3.22	2.74	2.31	3.23
Estados Unidos y Canadá	3.62 ^b	4.46	3.09	2.96	2.08	3.24
Europa oriental	4.65 ^b	4.82	3.34	1.46	-4.29	2.00
América Latina	4.86 ^b	5.13	5.63	1.84	3.29	4.15
México	6.31 ^b	6.65	6.44	2.23	2.8	4.88
Asia	5.97 ^b	5.62	5.61	5.45	6.63	5.76
África	4.21 ^b	4.66	4.08	2.60	2.56	3.62
Total mundial	4.60 ^b	4.96	4.05	3.23	3.04	3.98

a. 1954-1959.

b. 1951-1959.

c. Estimado para 1999.

Fuentes:Elaboración del autor con base en datos del Banco Mundial, FMI, OCDE, CEPAL y el EPB de Corea del Sur.

con las de Asia y Corea del Sur en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta. En años subsecuentes, América Latina se ha rezagado: la llamada “década perdida” de los ochenta significó el colapso en el crecimiento económico y amplió la brecha del desarrollo con el este asiático. En los noventa esta diferencia se mantuvo, pues mientras Corea ha crecido casi 6%, la economía latinoamericana apenas comienza a recuperarse, con cifras del orden de 3%, superiores a las tasas registradas en los ochenta, pero muy por debajo de los niveles de décadas previas.

De acuerdo con el cuadro 3, en 1950 el ingreso per cápita de Corea representaba una quinta parte del argentino, una tercera parte del mexicano y aproximadamente la mitad del de Guatemala o Brasil. Para 1992, los papeles se habían invertido, y el ingreso per cápita de Corea del Sur era ligeramente superior al de México, el doble que el de Argentina y Brasil y el triple que el guatemalteco. En esos 42 años el ingreso per cápita permaneció prácticamente estancado en Argentina, se multiplicó por 1.5 en Guatemala y se triplicó en México y Brasil, dos de las economías latinoamericanas “milagrosas” en los años sesenta. Mientras tanto, el PIB per cápita de Taiwan y Corea creció 9 veces y el de Japón se multiplicó por

CUADRO 3

Evolución del PIB per cápita en países seleccionados del este asiático y América Latina, 1950-1992
(dólares constantes de 1985)

País	1950	1992
Argentina	4 032	4 706
Brasil	1 265	3 882
México	2 198	6 253
Guatemala	1 532	2 247
Corea del Sur	796	7 251
Taiwan	885	8 063
Japón	1 430	15 105

Fuente:Alan Heston y Robert Summers, “The Penn World Table (Mark 5.6):An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988”, en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, núm. 9, mayo de 1991. Actualizaciones periódicas de estos datos se encuentran en el sitio: <<http://datacentre.chass.utoronto.ca/pwt/index.html>>

10.6.⁹ En 1998, en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el PIB per cápita coreano era ligeramente inferior al de España, Portugal, Grecia y Nueva Zelanda, pero superior al de Turquía, Polonia, México, Hungría y la República Checa.¹⁰ La transición coreana a las ligas mayores fue en extremo acelerada: de acuerdo con Angus Maddison, a Corea del Sur le tomó 11 años duplicar el PIB per cápita (1966-1977), mientras que Japón necesitó 34 (1885-1919), Estados Unidos 47 (1839-1886) y la Gran Bretaña 58 años (1780-1938).¹¹

Evidentemente, el acelerado crecimiento económico de Corea del Sur guarda una estrecha relación con el comportamiento de las *tasas de inversión*. Como se observa en el cuadro 4, el país registró un crecimiento sostenido de la inversión bruta fija, que ascendió desde un 8% del PIB en 1950 hasta el 35% en 1995. En contraste, las economías latinoamericanas lograron elevar la inversión hasta los años setenta, pero después se experimentó una caída o un estancamiento de este indicador. En el periodo en estu-

⁹ El análisis de una serie estadística preparada por Angus Maddison arroja resultados similares a los que aquí se consignan. Empero, no se cita *in extenso*, pues únicamente abarca hasta 1987 (aunque comienza en 1900). Angus Maddison, *La economía mundial en el siglo XX. Rendimiento y política en Asia, América Latina, la URSS y los países de la OCDE*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 19.

¹⁰ OCDE, *Main Economic Indicators*, OCDE, París, 1999, p. 13.

¹¹ por Clifford, *op. cit.*, p. 17.

CUADRO 4

Evolución de la inversión bruta fija en países seleccionados del este asiático y América Latina, 1950-1995 (porcentaje del PIB)

País	1950	1970	1974	1982	1995
Argentina	10.7	18.5	17.1	15.7	16.7
Brasil	18.8	19.8	24.5	18.0	19.1
México	11.2	17.7	19.3	18.1	20.4
Guatemala	8.4	9.3	11.6	8.9	10.3 ^a
Corea del Sur	8.0	21.9	25.4	27.1	35.5
Taiwan	15.0	21.9	31.3	24.8	—
Japón	16.5	39.9	38.6	32.5	31.2

^a 1992.

Fuente: misma del cuadro 3.

dio, la proporción inversión/PIB se mantiene prácticamente estática en Brasil, aumenta aproximadamente 60% en Argentina y se duplica en México, pero en Corea se multiplica por 4.5.

En cuanto a la calidad de vida y la distribución del ingreso, la experiencia de Corea del Sur y los países del este asiático difiere radicalmente de América Latina y refuta empíricamente la idea de que el crecimiento ocurre primero y la distribución después. Es cierto, como ha observado Dani Rodrik, que Corea inicia su proceso de industrialización con una distribución del ingreso relativamente aceptable.¹² Pero también lo es que, como demuestra el cuadro 5, al final del proceso de crecimiento la distribución coreana no empeoró, a contrapelo de lo que sucedía en una América Latina que, por lo demás, en todo momento registró niveles de concentración del ingreso notoriamente más altos que el este asiático. De acuerdo con las previsiones de Kuznets en el sentido de que, en el proceso de crecimiento económico la distribución del ingreso muestra una forma de “U” (es decir, que se hace regresiva en las primeras etapas, pero se corrige posteriormente),¹³ la mayoría de los registros estadísticos muestran que dicha distribución efectivamente se agravó en los primeros estadios de la indus-

¹² Dani Rodrik, “King Kong Meets Godzilla: The World Bank and The East Asian Miracle”, en Albert Fishlow *et al.*, *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Overseas Development Council, Washington D.C., 1994, pp. 16-18.

¹³ Simon Kuznets, “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review*, núm. 45, marzo de 1955.

CUADRO 5

Coefficientes de Gini en países seleccionados del este asiático y América Latina, 1965-1990

País	1965-1970	1971-1980	1981-1990
Argentina	0.43	0.41	0.43
Brasil	0.57	0.60	0.60
México	0.58	0.52	0.53
Corea del Sur	0.34	0.38	0.33
Taiwan	0.32	0.36	0.30

Fuente: Hilton L. Rooth, *Small Countries, Big Lessons. Governance and the Rise of East Asia*, Nueva York, Oxford University Press, 1996, p. 220.

trialización coreana, pero retornó a su punto de partida en las últimas décadas.¹⁴ También mejoró en Taiwan y México, mientras empeoró en Brasil y permaneció estática en Argentina. Estos datos concuerdan con el hecho de que, en las estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Corea del Sur y otros países del este asiático rebasan a los latinoamericanos en prácticamente todos los indicadores disponibles de desarrollo social, como la tasa de alfabetización, niveles de empleo, caminos pavimentados, equidad entre las áreas urbanas y rurales, población con teléfono y televisión, y número de computadoras, aparatos de fax y conexiones a Internet por cada 1 000 habitantes.¹⁵

En otras palabras, la experiencia de Corea del Sur pone en entredicho la inevitabilidad del crecimiento sin distribución que forma parte del arsenal ideológico de las élites latinoamericanas. La trayectoria de ese país se enmarca en un paradigma diferente de evolución socioeconómica, el cual ha sido denominado “crecimiento compartido”: una estrategia cuya legitimidad última radica en la distribución equitativa de los beneficios para la sociedad entera.¹⁶ Ejemplos significativos de la voluntad distributiva de los

¹⁴ Una espléndida discusión acerca de la distribución del ingreso, la riqueza y la tierra en Corea del Sur se encuentra en Danny M. Leipziger *et al.*, *The Distribution of Income and Wealth in Korea*, Banco Mundial, Washington D.C., 1992.

¹⁵ Véase, por ejemplo, PNUD, *Human Development in This Age of Globalization. Human Development Report, 1999*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, pp. 53-54, 168-169, 176-177.

¹⁶ Explicaciones más puntuales del concepto de desarrollo compartido se encuentran en Banco Mundial, *The East Asian Miracle*, Banco Mundial, Washington D.C., 1993, y José Edgardo Campos y Hilton L. Root, *The Key to the East Asian Miracle. Making Shared Growth Credible*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1996, esp. cap. 3.

países del este asiático son el diseño y la instrumentación de ambiciosas políticas educativas; la reforma agraria y el desarrollo rural; los programas de vivienda pública y, más en el caso de Taiwan que en el de Corea, el impulso a las pequeñas y medianas industrias.

En este punto, un lector crítico puede argumentar que el éxito de Corea del Sur y sus vecinos asiáticos fue pasajero y que la crisis económica iniciada con la devaluación del baht tailandés en el verano de 1997 marca un punto de quiebre del modelo de desarrollo del este asiático. De hecho, desde principios de los noventa una serie de respetables analistas advertía que el auge asiático inevitablemente alcanzaría un límite, porque sus residuales de crecimiento eran de naturaleza transitoria; las condiciones internacionales que habían facilitado su surgimiento estaban tocando a su fin, y estaba basado en la movilización de importantes dotaciones de capital físico y humano, pero no en su uso eficiente.¹⁷ La crisis asiática, tan espectacular como inesperada, ha llevado a algunos analistas a entenderla no sólo como la interrupción temporal de un proceso sostenido de crecimiento, sino como el deceso de un modelo de desarrollo.

Aunque no se pretende minimizar los problemas que ha traído consigo la crisis, se antoja que el funeral de las economías del este asiático en general y de Corea del Sur en particular resulta prematuro. En la medida en que el desarrollo económico es un proceso de largo aliento, un análisis de la experiencia asiática sobre la base de criterios históricos y comparativos, nos lleva a tomar con franca cautela cualquier *réquiem* anticipado de los tigres.¹⁸ En este sentido, los indicadores de la economía coreana consignados párrafos arriba, han sido ciertamente saludables; el PIB únicamente ha registrado signos negativos en 1956, 1980 y 1998. Más aún, distintos análisis prospectivos indican que en 1999 la economía de Corea habría iniciado un importante proceso de recuperación que la llevaría a recuperar tasas positivas de crecimiento en este año y a registrar un aumen-

¹⁷ Véase, por ejemplo, Walden Bello y Stephanie Rosenfeld, *Dragons in Distress: Asia's Miracle Economies in Crisis*, The Institute for Food and Development Policy, San Francisco, 1990; Paul Krugman, "The Myth of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 1994; y William Easterly, *op. cit.*

¹⁸ Por ejemplo, para analizar las trayectorias de desarrollo de los países más ricos, Thunrow utiliza series estadísticas que toman en cuenta un desempeño económico de 118 años (1870-1988). Lester Thunrow, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*, Warner Books, Nueva York, 1993, pp. 203-207.

to del PIB de 5.5% en el 2000.¹⁹ Aun si las futuras tasas de crecimiento se mantuvieran en este rango, ese hecho no anularía, *per se*, los logros obtenidos ni las lecciones que otros países en desarrollo pueden extraer de la experiencia de Corea y los otros tigres (desde luego, las aplicaciones *verbatim* del modelo son imposibles). Por ello, se considera que el análisis de las causas que subyacen al milagro del este asiático continúa siendo relevante para la economía del desarrollo. Algunos debates en esta línea se retomarán en el siguiente apartado, donde además se propone una tipología para explicar las distintas formas de intervención del Estado en la economía.

EL ESTADO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: UNA PROPUESTA TEÓRICA

No cabe duda que el estudio del desarrollo económico es interesante, pero sumamente ingrato. Para explicar las escasas experiencias de países de industrialización tardía o postardía que han logrado una convergencia con los países centrales pueden utilizarse tantas variables como investigadores existen. Sólo muy ocasionalmente, sin embargo, aparecen tesis deductivas que proponen condiciones suficientes; cuando es el caso, la crítica basada en datos empíricos suele ser suficiente para derribar metodológicamente estas propuestas.

La economía del desarrollo termina por ser un ejercicio inductivo que cuando mucho logra identificar condiciones necesarias, por lo demás siempre matizadas y subordinadas a contingencias históricas. Como resultado, en la economía del desarrollo "las hipótesis no pueden 'experimentarse' sino únicamente 'examinarse'; nunca se 'comprueban' sino que, en el mejor de los casos, 'sobreviven'. Así, cualquier conclusión es necesariamente

¹⁹ En el caso de Corea, en diciembre de 1998 las predicciones auguraban una tasa de crecimiento de -1.0% para el año siguiente. A medida que transcurría 1999, el pronóstico mejoró notablemente, hasta llegar a un respetable 6.5% en octubre. Algo muy similar sucedió en el caso de los otros tigres. Cifras en torno a la recuperación de las economías del este asiático aparecen en FMI, *World Economic Outlook and International Capital Markets*, FMI, Washington, D.C., diciembre de 1998; FMI, *World Economic Outlook Database*, septiembre de 1999, <www.imf.org>, y Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Development Outlook, 1999*, Asian Development Bank, Manila, 1999. Incluso el director gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, ha expresado una gran fé en la rápida recuperación de la economía coreana. Véase su artículo "Korea to Emerge Stronger than Ever", *Korea Times*, 1 de enero de 1999, p. 1.

subjetiva y termina por dejarlo a uno en una situación de vulnerabilidad profesional”.²⁰

Un somero inventario de variables independientes del desarrollo económico incluiría la posesión de recursos naturales abundantes, la elección de la política económica (sustitución de importaciones o promoción de exportaciones), el tipo de régimen político, el sistema internacional, el esfuerzo educativo y tecnológico, las peculiaridades culturales y las ideologías de desarrollo de funcionarios y hombres de negocios. Desde luego, ninguna de estas variables parece suficiente para explicar el desarrollo económico. Y para complicar más las cosas, la hipótesis nula (“x no tiene que ver nada con el desarrollo económico”), tampoco se les puede aplicar sin incurrir en serios problemas.

Sean cuales fueren los factores que contribuyen a explicar el desarrollo, el presente estudio explora la idea de que la existencia de instituciones públicas autónomas y bien organizadas es una condición *sine qua non* para el desarrollo económico. En otras palabras, se postula que ningún país puede explotar ventajas derivadas de una buena dotación de recursos naturales, de una política de sustitución de importaciones o promoción de exportaciones, de un contexto internacional favorable, de la educación de la fuerza de trabajo y la inversión en tecnología, o de una ideología favorable al desarrollo, si el aparato estatal es débil, ineficiente, desorganizado o depredador. El Estado aparece así como un filtro —vale decir, una variable interviniente— de fundamental importancia para el desarrollo económico.²¹

Los pioneros de la economía del desarrollo señalaron, hace algunas décadas, que en los procesos de industrialización tardía y postardía el Es-

²⁰ Leroy P. Jones e Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: the Korean Case*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1980, p. 286.

²¹ Antes de avanzar más allá de este punto, es necesario señalar que nuestro concepto de Estado es básicamente sinónimo de burocracia y administración pública. Para los propósitos de este trabajo, por Estado se entiende “un conjunto de organizaciones investidas con la autoridad para tomar decisiones cuyo cumplimiento obligue a personas y organizaciones jurídicamente establecidas en un territorio específico y para instrumentar dichas decisiones usando, si es necesario, la fuerza.” Aunque esta definición minimiza la dimensión del Estado como instrumento de clase, como estructura jurídica o como una entidad que se inserta en un sistema internacional determinado, tiene la ventaja de que facilita el estudio del impacto de la política pública en el desarrollo económico. La definición es de Dietrich Rueschemeyer y Peter Evans, “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”, en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, Gran Bretaña, 1985, p. 47.

tado tiende a jugar un papel central, ya que puede movilizar esfuerzos de inversión y establecer los “mecanismos de inducción” necesarios para catalizar el desarrollo económico.²² La mayor parte de las contribuciones recientes en materia de economía política y teoría del desarrollo coincide con esta idea, y hace énfasis en lo crucial que resulta un Estado moderno, estable y de alto desempeño.²³ Esta visión excede, desde luego, las prescripciones neoliberales que reducen las tareas del Estado a garantizar la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades, impartir justicia y proveer bienes públicos.²⁴

Sin duda, un Estado que pretenda intervenir con cierta eficiencia en el desarrollo económico de los países de industrialización tardía debe cumplir las tres funciones arriba enumeradas, pero también debe tomar atribuciones más heterodoxas. Entre ellas destacan las de proporcionar una visión que ayude a los agentes económicos a planear el futuro; actuar como coordinador y árbitro de diferentes grupos sociales; proporcionar una estructura de gobierno a través de la cual el riesgo económico pueda socializarse; contribuir a la prevención y eventual solución de problemas sociales básicos; promover el surgimiento de mercados inexistentes; compensar fallas e imperfecciones en los mercados ya establecidos; promover la investigación científica y tecnológica y, si es necesario, aportar ciertos fondos para incentivar la actividad de los agentes privados.²⁵ En otras pala-

²² Véase, entre otros, Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958, y Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1962.

²³ Véase, entre otras interpretaciones institucionalistas, las siguientes: Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982; Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Nueva York, 1989; Arturo Israel, “El cambiante rol del Estado: dimensiones institucionales”, en *CLAD. Selección de documentos clave*, vol. 7, núm. 1, 1990; Robert Wade, *Governing the Market*, Princeton University Press, Princeton, 1990; Bob Jessop, “Towards a Schumpeterian State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy”, en *Studies in Political Economy*, núm. 40, 1993; Banco Mundial, *The East Asian Miracle*, Oxford University Press, Nueva York, 1993, y Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim, y Masahiro Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Nueva York, 1996.

²⁴ Milton y Rose Friedman, *Libertad de elegir*, Editorial Grijalbo, Barcelona, 1983, pp. 49-54.

²⁵ Véase Ha-Joon Chang y Robert Rowthorn, “Role of the State in Economic Change: Entrepreneurship and Conflict Management”, en Ha-Joon Chang y Robert Rowthorn (eds.), *The Role of the State in Economic Change*, Clarendon Press, Oxford, 1995; y Jessop, *op. cit.*, p. 9.

bras, un Estado capitalista eficiente sería capaz de amortiguar las turbulencias que necesariamente se vinculan a las transformaciones económicas, así como de articular su funcionamiento con el del mercado.²⁶

Desde un punto de vista normativo, todos los Estados deberían acometer con éxito estas tareas. Desde una perspectiva empírica, sin embargo, muy pocos lo logran: es obvio que existen importantes diferencias en términos de la naturaleza, estrategias y resultados de las intervenciones estatales en la economía. Las perspectivas liberales, emparentadas con las teorías de la elección racional y la elección pública, tienden a asociar el tamaño del Estado con su eficiencia y postulan que, como el Estado tiende a ser depredador y los funcionarios están motivados en buena medida por la búsqueda de rentas, la mejor estrategia consiste en disminuir las dimensiones del incómodo Leviatán.²⁷ Las visiones institucionalistas señalan —a mi juicio correctamente— que el problema del Estado no es un asunto cuantitativo, sino de calidad. Por tanto, el debate de fondo no es si el Estado interviene o no (todos los Estados contemporáneos lo hacen, de diversas maneras), sino la forma en que dicha intervención ocurre. Si la presencia estatal es una constante, entonces resulta legítimo preguntarse qué tipo de Estado es el más eficiente (o el menos ineficiente) en términos del desarrollo económico.

Mi hipótesis al respecto es que dos ejes definen las variaciones en la eficiencia de la intervención del Estado en la economía; ellas son la autonomía y la capacidad estatales. La primera, definida como la posibilidad de que el Estado planee e instrumente la política económica con un importante grado de independencia de la sociedad civil, ha sido materia de extensas discusiones en el terreno de la economía política. Sin embargo, el peso de

²⁶ Véase Ugo Pipitone, *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental y América Latina*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 26; y Rueschemeyer y Evans, *op. cit.*, p. 51.

²⁷ Existe una abundante literatura sobre estos temas, en la vertiente de la llamada nueva economía política (NEP), cuyas explicaciones están modeladas a partir de los supuestos básicos de la economía neoclásica y el sistema político de Estados Unidos. Véase, entre otros, Anne O. Krueger, "The Political Economy of Rent-Seeking Society", en *American Economic Review*, vol. 64, núm. 3, 1974; James Buchanan, Robert D. Tollison y Gordon Tullock (eds.), *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, College Station, Texas A&M University, 1980, y Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, University of California Press, Berkeley, 1988. Una crítica profunda e informada de estas teorías aparece en Merilee S. Grindle, "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics", en Gerald M. Meier (ed.), *Politics and Policy Making in Developing Countries*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1991, pp. 41-62.

la autonomía necesita matizarse, pues ésta dista de garantizar por sí misma que los burócratas elijan la política correcta o se mantengan a resguardo de la corrupción. La forma ideal de autonomía sería la que Peter Evans llama "autonomía inserta" (traducción muy libre de la expresión *embedded autonomy*) en donde, a pesar de mantener su primacía en el juego de poder, el Estado establece vasos comunicantes con la sociedad y evita diseñar políticas a contrapelo de las posibilidades y deseos de los distintos grupos sociales (en especial de los empresarios). El establecimiento de consejos mixtos y arreglos corporativos en donde los burócratas exponen sus proyectos y los empresarios los retroalimentan, genera un aprendizaje colectivo y un sentimiento de confianza mutua necesarios para la continuidad de la inversión privada, amén de que facilita la transmisión de información y disminuye los problemas de coordinación entre los factores de la producción. Los Estados que no logran crear esta interfase con la sociedad corren el riesgo de incurrir en decisiones arbitrarias y poco informadas, que en el largo plazo terminan por inhibir el desarrollo.²⁸

Por su parte, la capacidad resultaría un complemento crucial de la autonomía estatal. La capacidad significa la existencia de agencias bien estructuradas, con suficiente potencial para diseñar e instrumentar con éxito las políticas públicas, y de asignar recursos con eficiencia y un grado mínimo de corrupción. Es factible pensar que agencias estatales capaces intervenirán de manera más acertada que aparatos administrativos desorganizados e incoherentes. Mientras un Estado autónomo puede tener la voluntad de emprender políticas de desarrollo, un Estado capaz posee la habilidad de lograr esa meta.

Un Estado capaz se caracterizaría por tres cualidades ideales. En primer lugar, es una organización estructurada con criterios meritocráticos, en donde los mecanismos de reclutamiento y ascenso son transparentes y bien delimitados, las reglas escritas predominan por sobre las no escritas, existe un importante grado de continuidad en el elenco técnico y administrativo, y las relaciones jefe-subordinado(s) son universalistas antes que particularistas.

En segundo lugar, el Estado capaz exhibe mínimas fallas de instrumentación y se caracteriza por un alto grado de fuerza, entendida ésta no como

²⁸ Sobre este punto, véase Peter Evans, *Embedded Autonomy*, Princeton University Press, Princeton, 1995; Banco Mundial, *The East Asian Miracle*, *op. cit.*, pp. 181-190; y Campos y Root, *op. cit.*, pp. 76-109.

autoritarismo político o militar, sino como la habilidad para traducir las decisiones estatales en acciones efectivas. De acuerdo con Gunnar Myrdal, un Estado fuerte (o duro) establece obligaciones para todos los estratos sociales, y las hace cumplir rigurosamente. En contraste, un Estado blando interviene de manera dispersa e indecisa y sus planes, que con frecuencia son demasiado ambiciosos, se desdibujan rápidamente. Además, este tipo de Estado es reactivo, poroso y vulnerable a presiones económicas, sociales y políticas.²⁹ En consecuencia, las políticas propuestas por un Estado blando a menudo no se instrumentan adecuadamente o, peor aún, ni siquiera se llegan a iniciar. La intervención del Estado blando conlleva una politización excesiva de las decisiones y una ulterior desinstitucionalización, precisamente lo contrario de lo que necesitan los países atrasados.³⁰

En tercer lugar, el Estado capaz no es químicamente puro y, por tanto, en su seno puede existir la corrupción. Sin embargo, la corrupción, definida como el uso de los recursos públicos para beneficios privados, tiende a ser más centralizada y controlada que en otros Estados y, lo que es más importante, no llega a paralizar el proceso de desarrollo económico.³¹

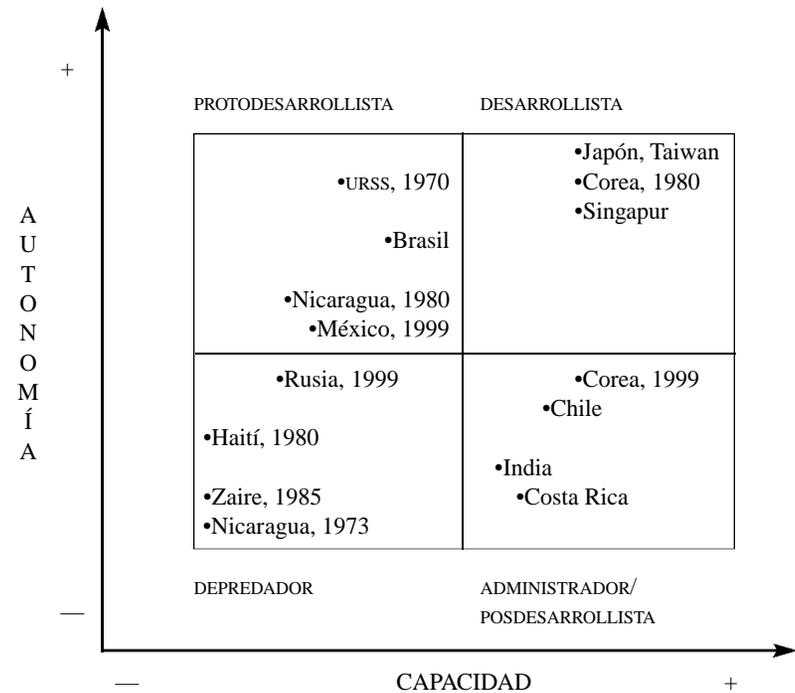
Las variaciones en los grados de autonomía y capacidad estatales se plasman en distintos tipos de Estado, que a su vez tienen repercusiones diversas en el desarrollo económico. De acuerdo con Evans, los Estados se pueden situar en un continuo cuyos extremos ocupan los tipos ideales depredador y desarrollista, mientras el amplio centro está poblado por los que el autor llama, un tanto difusamente, “casos intermedios”.³² En la medida en que numerosos Estados se ubican en esta categoría y que las diferencias entre sí son considerables, mi propuesta es dividir los casos intermedios de Evans en dos categorías. A la primera pertenecerían aquellos países con alta autonomía pero escasa capacidad (protodesarrollistas); a la segunda se

²⁹ Gunnar Myrdal, *Asian Drama. An Inquiry Into the Poverty of Nations*, Pantheon, Nueva York, 1968, pp. 898-898.

³⁰ En torno a la debilidad del Estado blando frente a las presiones sociales, véase Douglas Chalmers, “The Politicized State in Latin America”, en James Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977; Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, Transaction Books, New Brunswick, N.J., 1985; y Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988.

³¹ La distinción entre corrupción centralizada y descentralizada se trata con mayor detalle por Andrei Schleifer y Robert W. Vishny, “Corruption”, *The Quarterly Journal of Economics*, agosto de 1993.

³² Véase Evans, *op. cit.*, pp. 60-70.



GRÁFICA 1. El estado en el desarrollo económico: una tipología

adscribirían Estados capaces, pero con autonomía reducida (administradores/posdesarrollistas). En suma, de acuerdo con las dimensiones de autonomía y capacidad, sería posible distinguir cuatro tipos de Estado, que denominaremos depredador, protodesarrollista, administrador/posdesarrollista y desarrollista. La gráfica 1 trata de condensar nuestra taxonomía y proporciona algunos ejemplos específicos, mientras que las líneas siguientes ampliarían la explicación de la tipología propuesta:³³

1. El *Estado depredador* se caracteriza por bajos niveles de autonomía y capacidad, y es el que más se asemeja a las estilizaciones de las teorías neoliberales y al Estado blando de Myrdal. Su nivel de institucionalización

³³ Esta clasificación es el eje de discusión de la tesis doctoral que actualmente elaboro para el Departamento de Ciencia Política de Columbia University, y que se intitula *State Autonomy, State Capacity and Economic Performance. Industrial Policy in Mexico (1950-1995)*.

es pobre, su burocracia es ineficiente, y su organización es defectuosa, aunque frecuentemente funcional para la corrupción. En efecto, el Estado depredador está copado por arreglos clientelares e intereses específicos de ciertos grupos. De hecho, suele estructurarse como una cleptocracia donde es difícil establecer la frontera entre el Estado y los intereses personales de los gobernantes. Nicaragua bajo Anastasio Somoza; el ex-Zaire durante Mobutu, y Filipinas en el gobierno de Ferdinand Marcos son sólo tres ejemplos extraídos de una abundante lista de este tipo de organizaciones estatales.

2. El *Estado protodesarrollista* está dotado de una alta autonomía, pero carece de capacidades suficientemente desarrolladas. Algunos de los casos más conocidos de crecimiento económico (pero no de desarrollo) han ocurrido en este tipo de Estado. Aunque los protodesarrollistas tienen márgenes de maniobra relativamente considerables en relación con la sociedad, no logran conformar aparatos administrativos capaces de coordinar y sostener el proceso de desarrollo económico. En efecto, su burocracia es heterogénea, con una mayoría de ministerios desorganizados e ineficientes y una minoría de agencias que funcionan como “bolsones de eficiencia”.³⁴ Algunos casos serían Brasil en los sesenta, México a partir del cardenismo y la URSS entre los setenta y su sorpresiva defunción.

3. El *Estado administrativo/posdesarrollista* posee una administración pública que funciona adecuadamente, pero goza de escasa autonomía frente a los distintos grupos de la sociedad civil. Esta situación puede ser consecuencia de dos trayectorias diferentes. En el caso del Estado administrador, la eficacia organizativa suele provenir de instituciones trasplantadas de las metrópolis coloniales o bien de esfuerzos históricos por desarrollar una administración pública de calidad. Ejemplos de este tipo de Estado serían la India, numerosas ex-colonias británicas, Chile y Costa Rica. El Estado posdesarrollista se localiza en el mismo cuadrante que el administrativo pero, a diferencia de éste, en algún momento gozó de autonomía, es decir, fue desarrollista. En parte como resultado de su propio éxito en el proceso de desarrollo, la autonomía del Estado tiende a disminuir, aunque sus capacidades se mantienen relativamente constantes. Este sería el caso de la mayor parte de las naciones avanzadas contemporáneas y, como se intentará demostrar en el siguiente apartado, de Corea del Sur en la actualidad.

³⁴ Este término se emplea, entre otros, por Barbara Geddes, *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley, 1994, p. 61.

4. El *Estado desarrollista* es altamente autónomo y capaz. Es el más cercano a los cánones weberianos y es también el que mejor puede estimular y dirigir la transformación económica. El Estado desarrollista goza de instituciones eficientes con cuadros altamente calificados, que a su vez disfrutan de seguridad en el empleo. Las organizaciones del Estado desarrollista disfrutaban de un amplio grado de coherencia interna, líneas de mando bien definidas y un fuerte compromiso de sus miembros por instrumentar eficientemente la política pública que les ha sido encomendada. El Estado desarrollista tiende a ser una criatura extraña, por lo que sus exponentes contemporáneos prácticamente se cuentan con los dedos de una mano. En la lista apuntaríamos a Japón, Taiwan y Singapur en la actualidad, y a Corea del Sur entre 1961 y 1993. Si se anota a China, Hong Kong, Israel, y algún caso menos conocido, estaríamos obligados a usar parcialmente la segunda mano.

La tipología anterior permitiría entender las variaciones en la eficiencia de las intervenciones estatales y ayudaría a explicar los cambios en la configuración del Estado a través del tiempo. Por ejemplo, al caer el sistema comunista, la autonomía de la URSS disminuyó y Rusia, su principal sucesora, se convirtió en un Estado depredador. En Nicaragua, la autonomía obtenida cuando los sandinistas expropiaron a la clase terrateniente, habría transformado un Estado depredador en protodesarrollista; sin embargo, los sandinistas no lograron desarrollar capacidades considerables y terminaron volviendo a una depredación cuya muestra más conocida es la “piñata” de 1990. En los sesenta, el Estado mexicano conservaba grandes márgenes de autonomía heredados de la Revolución pero, al no desarrollar capacidades homogéneas en el aparato público, no llegó a cuajar como Estado desarrollista; en los noventa, el Estado habría perdido autonomía y se hallaría en tránsito hacia otro cuadrante (esperemos que sea el administrador). Finalmente, y esto será materia del apartado IV, Corea del Sur estaría transitando aceleradamente del desarrollismo al posdesarrollismo.

EL ESTADO DESARROLLISTA EN COREA DEL SUR (1961-1993)

A fin de analizar la calidad de la administración pública en Corea del Sur y su impacto en el desarrollo económico, esta sección describe y analiza los elementos sobre los cuales se estructuró el Estado desarrollista a partir de 1961. Un primer momento analiza, de manera breve, la relación del Es-

tado con la sociedad civil (especialmente con empresarios y sindicatos) y resalta los niveles de autonomía que el Estado coreano logró mantener en este periodo. Un segundo momento analiza las capacidades estatales, específicamente en lo que respecta a la organización del servicio civil, las instituciones dedicadas al desarrollo económico, la eficiencia en la instrumentación de las políticas públicas, y los niveles de corrupción dentro del aparato administrativo.

La autonomía del Estado en Corea del Sur

Es un consenso académico señalar que el Estado en Corea del Sur tuvo un alto grado de autonomía frente a otros grupos sociales. La reforma agraria organizada en los años cincuenta como parte de las reestructuraciones derivadas de la guerra, permitió eliminar de la escena política a las élites terratenientes que, debido a su conservadurismo, tendían a oponerse a la industrialización y al crecimiento con distribución.³⁵

Asimismo, el Estado coreano disfrutó de gran autonomía en sus relaciones con los empresarios, en gran parte porque el punto de partida del desarrollo económico fue el de una economía agrícola en la cual los industriales no existían o bien eran muy débiles. Al igual que en América Latina, el Estado coreano se hizo responsable de crear condiciones e instrumentar políticas para impulsar a los empresarios y la industrialización, aunque no siempre existió una armonía completa entre burocracia y capital. De hecho, el saldo de los primeros años del gobierno de Park no parecía demasiado alentador para la empresa privada. A los pocos meses de su asalto al poder, Park nacionalizó la banca³⁶ y encarceló a varios propietarios de *chaebols*, entre los cuales destacaba el fundador de Samsung. A partir de ese enfrentamiento, Estado y *chaebols* comenzaron a actuar mancomunadamente en asuntos de industrialización y promoción de exportaciones. A pesar de esta cercanía, era el Estado quien mantenía el control de la relación.

Para decirlo coloquialmente, la estrategia del Estado coreano frente a

³⁵ La consideración de la reforma agraria como factor clave en el desarrollo económico del este asiático es prácticamente un consenso entre los estudiosos del tema. Véase, por ejemplo, Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrialized Countries*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1990, pp. 35-37.

³⁶ Alice H. Amsden, *op. cit.*, p. 16.

las empresas consistió en una mezcla de zanahoria y garrote. En el lado de la zanahoria, aun cuando el gobierno argumentaba que su planeación era estrictamente indicativa, en realidad el cúmulo de exenciones fiscales, facilidades aduaneras, divisas extranjeras, protección de los mercados y acceso a crédito abundante y barato era tan tentador que los actores privados tenían fuertes incentivos para orientar sus esfuerzos a los sectores que el gobierno se proponía desarrollar. Para retribuir a quienes colaboraban el Estado premiaba, en ceremonias públicas ampliamente difundidas, a los empresarios más exitosos en la conquista de los mercados internacionales. Por el lado del garrote, el gobierno podía llegar a ejercer represalias (auditorías fiscales, escándalos de prensa, retiro de subsidios) contra las empresas o empresarios que se negaban a obedecer las directrices emanadas de la burocracia.³⁷

El Estado también gozó de una considerable autonomía frente a los sindicatos; de hecho, como señala Frederic Deyo, parte del éxito de este modelo de desarrollo se basó en una parálisis reivindicativa y una falta de presencia política de los trabajadores coreanos, cuyo protagonismo fue notoriamente menor que en la Argentina de Perón o el México cardenista.³⁸

En estas condiciones, el poder ejecutivo en la Casa Azul y la burocracia coreana emergieron como los actores más fuertes, con capacidad para influir de manera determinante en el comportamiento de capital y trabajo.³⁹ Presidente y administradores públicos crearon una alianza duradera y eficiente, que por largo tiempo les permitió mantener su primacía *vis a vis* otros actores; al mismo tiempo, el ejecutivo logró aislar y despolitizar a las agencias estratégicas del gabinete, hecho que permitió a éstas concentrarse en sus tareas. Aunque esta relación de confianza entre presidente y burocracia parecería muy natural, en la práctica no lo es tanto. En realidad, una característica toral de muchos países subdesarrollados es lo que Joel Mig-

³⁷ Véase Jon Woronoff, *Asia's 'Miracle' Economies*, M.E. Sharpe, Armonk, Nueva York, 1986, p. 100.

³⁸ Frederic C. Deyo "State and Labor: Modes of Political Exclusion in East Asian Development", en Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1987.

³⁹ La alianza ejecutivo-burocracia se analiza con mayor detalle en Sung Deuk Hahm y L. Christopher Plein, *After Development. The Transformation of the Korean Presidency and Bureaucracy*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 1997, pp. 41-42. Pese a la estrecha relación, señalan los autores, el ejecutivo mantuvo en todo momento su primacía frente a la burocracia.

dal llama “la política de la supervivencia”: temeroso de que sus ministros adquieran un poder excesivo que eventualmente lo desplace, el ejecutivo efectúa frecuentes cambios de gabinete que pueden mantenerlo en el poder, pero erosionan las instituciones y limitan el cumplimiento de las políticas públicas.⁴⁰

Sería erróneo suponer que la autonomía estatal en Corea era indiscriminada y suponía una burocracia autista, ajena a las necesidades del capital. Más bien, la experiencia de ese país se aviene bien con la idea de autonomía inserta que se describió en el apartado anterior. Los canales de comunicación entre Estado y empresarios eran múltiples y cruzaban por varios niveles. Para el sector manufacturero en general, la instancia de diálogo más importante era la Federación de Industrias Coreanas (FKI),⁴¹ diseñada a semejanza de la Keidanren en Japón. En cuanto a sectores específicos, los empresarios eran obligados a afiliarse a una de las 62 cámaras de comercio que fungían como intermediarias entre el Ministerio de Industria y Comercio (MTI) y las empresas. Para cuestiones específicas de promoción comercial en el exterior, la labor de la cuasi-gubernamental Asociación de Exportadores Coreanos (KFTA) fue fundamental, especialmente en la regulación de los flujos de exportaciones por parte de la dupla empresa-Estado.

A un nivel menos formal pero igualmente importante, se establecieron consejos que auspiciaban encuentros periódicos entre funcionarios y hombres de negocios. El presidente Park encabezaba reuniones bipartitas mensuales y trimestrales donde se intercambiaba información, se determinaban metas de exportación por sector y empresa, se retroalimentaba al presidente acerca de la eficiencia de la burocracia, se discutían propuestas de ley para fomentar la actividad económica y se asignaban subsidios, otorgados en razón de un criterio axial, casi único: exportar. También se instituyó un Día Anual de las Exportaciones, en el que, como ya se mencionó, se otorgaban premios a las empresas más audaces en los mercados internacionales, reconociendo sus esfuerzos como una contribución sustantiva a la construcción nacional. Finalmente se establecieron grupos de discusión y seguimiento en los que participaban sectores intermedios de la burocracia y la empresa, así como académicos. Estos grupos monitoreaban la instrumen-

⁴⁰ Migdal, *op. cit.*, pp. 211-213.

⁴¹ La gran mayoría de los textos consultados durante la elaboración del presente artículo hace referencia a las instituciones coreanas por sus nombres y siglas en inglés. Nosotros hemos seguido parcialmente esta práctica, traduciendo el nombre de la agencia al español y conservando las abreviaturas en inglés.

tación de las políticas definidas, analizaban tendencias económicas nacionales y mundiales, y proponían estrategias funcionales y sectoriales para aumentar la competitividad de la economía coreana.⁴²

De acuerdo con nuestra propuesta teórica, ni la autonomía ni los canales de comunicación Estado-empresa habrían sido suficientes por sí mismos para conformar al Estado coreano como una entidad desarrollista. Esto era necesario, pero no suficiente; de enorme importancia resultaron también las capacidades estatales, que a continuación se analizan.

Las capacidades del Estado

El funcionamiento del Estado desarrollista en Corea del Sur ofrece argumentos para pensar que la eficacia estatal no sólo es un problema de tamaño, sino principalmente de calidad. La experiencia de ese país parecería un buen laboratorio para analizar el impacto de un Estado autónomo y capaz en el desarrollo económico.

En el terreno de la *organización burocrática*, el Estado desarrollista coreano se sustentó en un sistema basado principalmente en el mérito, así como en el establecimiento de reglas del juego claras, mecanismos transparentes de promoción y un sentido de propósito y misión ampliamente compartido. El servicio civil en Corea tiene profundas raíces históricas. Desde los tiempos de la larga dinastía Silla (del año 57 A.C. al 935 D.C.) y la dinastía Koryo (935-1392), los exámenes de ingreso al servicio civil constituyeron un medio para favorecer la movilidad social de jóvenes letrados de origen humilde. La dinastía Yi, que comenzó en 1392 y se prolongó hasta 1910, adoptó un sistema inspirado en los cánones confucianos. En él, un estamento de funcionarios-académicos (*Yangban*) ocupaba la cúspide de la pirámide social, por encima de los técnicos, comerciantes, campesinos y esclavos. Durante la colonización japonesa (1910-1945), la buro-

⁴² Para una descripción más amplia de la integración y funciones de estos mecanismos de consulta, véase Roy Hofheinz, Jr. y Kent E. Calder, *The Eastasia Edge*, Basic Books, Nueva York, 1982, pp. 80-81; Gerald Caiden y Jung Duck Jung, “The Political Economy of Korean Development Under the Park Government”, en Bun Woong Kim, David S. Bell, Jr., y Chong Bum Lee (eds.), *Administrative Dynamics and Development. The Korean Experience*, Kyobo Publishing Inc., Seúl, 1985, pp. 25—26; Martin Hart-Landsberg, *The Rush to Development. Economic Change and Political Struggle in South Korea*, Monthly Review Press, Nueva York, 1993, p. 51; y Campos y Root, *op. cit.*, pp. 89-91, 164-167.

cracia coreana fue sustituida por un aparato administrativo en donde la mayoría de los funcionarios era de origen japonés, pero desempeñaba una práctica administrativa de cierta calidad y estaba organizada con estándares meritocráticos. Esta estructura se mantuvo sin grandes cambios entre 1945 y 1948, cuando tropas estadounidenses ocuparon Corea. Entre 1948 y 1960, durante la administración de Syngman Rhee, la administración pública coreana funcionó en los hechos como un *spoils system*; aunque los exámenes de ingreso persistían, los resultados eran predeterminados y la burocracia dependía, en gran medida, del poder político.⁴³

Park Chung Hee, un militar profesional, asumió el poder mediante un golpe de Estado, el 16 de mayo de 1961. Presionado por imperativos de seguridad nacional y legitimidad política, Park parece haber comprendido que la supervivencia de su gobierno estaba vinculada a una acelerada transformación económica y que ésta, a su vez, dependía en gran medida de una burocracia de excelencia. Tanta fue la atención que Park brindó a la organización de las instituciones públicas, que gustaba definir su proyecto de gobierno como “democracia administrativa”.⁴⁴ Así, a unas cuantas se-

⁴³ Sobre el aprecio social que históricamente se ha dispensado a los burócratas en el este asiático, véase Se-Jin Kim y Chang-Hyun Cho, *Government and Politics in Korea*, The Research Institute in Korean Affairs, Sylver Spring, Maryland, 1972, p. 91; Hofheinz y Calder, *op. cit.*, pp. 44-45. Para un recuento de la evolución histórica de la burocracia coreana véase Bun Woong Kim, “Korean Bureaucracy in Historical Perspective”, en Bun Woong Kim y Wha Joon Rho (eds.), *Korean Public Bureaucracy*, Seúl, Kyobo Publishing, 1982, pp. 46-61; Chung-hyun Ro, *Public Administration and the Korean Transformation. Concepts, Policies, and Value Conflicts*, Kumarian Press, West Hartford, Conn., 1993, pp. 8-14; Kihwan Kim y Danny M. Leipziger, *Korea: a Case of Government-Led Development*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1993, pp. 28-31; Stephan Haggard, David Kang y Chung-in Moon, “Japanese Colonialism and Korean Development”, en *Research Report 95-04*, Graduate School of International Relations and Pacific Studies, UCSD, 1995, pp. 14-22; y Minxin Pei, “Constructing the Political Foundations of an Economic Miracle”, en Henry S. Rowen (ed.), *Behind East Asian Growth. The Political and Social Foundations of Prosperity*, Routledge, Londres, 1998, p. 47.

⁴⁴ Park Chung Hee, cit. por Jeik Guk Jeon, “The Political Economy of Crisis Management in the Third World: A Comparative Study of South Korea and Taiwan (1970s)”, *Pacific Affairs*, vol. 67, núm. 4, invierno 1994-1995, p. 570. En un libro publicado en 1962, donde realizaba una síntesis histórica de Corea y justificaba su salto al poder, Park escribía: “el gobierno debe emprender, de manera resuelta y continua, una reforma administrativa. La idea básica de ésta debe ser poner un alto a la burocracia premoderna y al centralismo... Como parte de nuestros esfuerzos para llevar adelante las imperativas tareas de la reforma y la democratización de la burocracia... es necesario racionalizar el control de esa maquinaria... y establecer, en primer lugar, un sistema basado en el mérito”. Cfr. Park Chung Hee, *Our Nation's Path. Ideology of Social Reconstruction*, Hollym Corporation Publishers, Seúl, 1962, pp. 203-204.

manas de asumir el poder, el nuevo gobierno inició un ambicioso programa de modernización de la burocracia, mediante el cual se impulsó la jubilación obligatoria de empleados públicos de la vieja guardia, se reinstituyeron los exámenes de ingreso al servicio civil, y se diseñó un sistema de promoción basado en el desempeño y no únicamente en la antigüedad.⁴⁵ La administración de Park instaló numerosos centros de reentrenamiento para los burócratas e impartió en los cursos técnicas modernas de gestión. Todos los ministerios fueron obligados a crear oficinas internas de planeación y control, y a trazar metas de largo plazo en el diseño de sus actividades. El desempeño ministerial era rigurosamente monitoreado no sólo por la Oficina de Coordinación de la Planeación (OPC), sino en exigentes visitas anuales del primer ministro y el propio presidente. Imbuido de una visión que concebía la disciplina como un elemento imprescindible del desarrollo económico, en muchos casos el presidente nombró militares en puestos clave para supervisar el cumplimiento de metas; era frecuente que Park destituyese a ministros que no cumplieren por lo menos con el 80% de los objetivos trazados. Su sucesor, Chun Doo Hwan, quien tomó el poder 10 meses después del asesinato de Park en 1979, continuó con este tipo de prácticas.⁴⁶

Actualmente, en los niveles superiores de la administración coreana, los exámenes de ingreso al servicio civil son diseñados y evaluados por el Ministerio de Administración Gubernamental, y su nivel de exigencia es sumamente alto: menos del 2% de los aspirantes logra aprobarlos.⁴⁷ Cabe señalar que en otros países del este asiático existen cuerpos semejantes, caracterizados por su autonomía, neutralidad y profesionalismo. Las funciones de estos organismos son diseñar y evaluar los exámenes de ingreso y

⁴⁵ Gracias a este sistema, hacia mediados de los sesenta los directores generales eran en promedio dos años menores que sus subordinados. En general, los burócratas coreanos tienden a ser más jóvenes que sus homólogos de otros países, particularmente con respecto a los japoneses. Cfr. Hilton L. Root “Distinctive Institutions in the Rise of Industrial Asia”, en Rowen (ed.), *op. cit.*, p. 61, y Dong-Suh Bark y Chae-jin Lee, “Bureaucratic Elite and Development Orientation”, en Dae-Sook Suh y Chae-Jin Lee (eds.), *Political Leadership in Korea*, University of Washington Press, Seattle, 1976, p. 96.

⁴⁶ Véase Hahn-Been Lee, *Korea: Time, Change, and Administration*, Honolulu, East-West Center, University of Hawaii, 1968, p. 123; Hart-Landsberg, *op. cit.*, p. 55; Woronoff, *op. cit.*, p. 96; Campos y Root, *op. cit.*, p. 140, y Clifford, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁷ Kim Byung-kook, *Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico (Tesis de doctorado sin publicar)*, Harvard University, Cambridge, Mass., 1987, p. 41, y Kim y Leipziger, *op. cit.*, p. 41.

ascenso al servicio público y establecer criterios para la contratación del personal. En Japón, la Autoridad Nacional de Personal (NPA) es una de las dos agencias del ejecutivo que no pertenece a ningún ministerio; también es independiente de la Dieta, hecho que le permite mantenerse al margen de disputas políticas. En Taiwan, aparte de los tres poderes o *Yuan* tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), existen dos más: el de control y el de exámenes. De este último dependen los ministerios de Exámenes y Servicio Civil que, como sus nombres lo indican, se encargan exclusivamente de la sofisticada tarea de administrar a la administración.⁴⁸ Sería extraño que el resultado último de todos estos esfuerzos no hubiese sido la construcción de una burocracia eficiente y comprometida con sus tareas específicas —vale decir, una administración pública altamente calificada y despolitizada en el buen sentido de la palabra.

En cuanto a las *instituciones*, el gobierno de Park creó o reestructuró una constelación de organizaciones que servirían de apoyo al crecimiento económico. Destacan entre ellas el Secretariado Económico de la Presidencia, el Ministerio de Industria y Comercio (MTI), el Ministerio de Finanzas (MOF), el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MST), el Ministerio de Construcción (MOC), el Banco de Corea (BOK), el Banco de Desarrollo de Corea (KDB), la Oficina de la Administración Nacional de Impuestos, la Oficina de Asuntos Laborales, y una serie de agencias de promoción comercial como la Corporación de Promoción del Comercio de Corea (KOTRA), dependiente del MTI. También se estableció una serie de institutos de investigación, asociados a cada ministerio e integrados por cuadros de la mayor calificación profesional. Estos *think tanks*, cuyo exponente más conocido es el Instituto Coreano de Desarrollo (KDI), proporcionaban información de suma utilidad para la toma de decisiones y la formación de políticas de largo plazo.⁴⁹

Pero sin duda el paradigma de la eficiencia institucional fue el Consejo de Planeación Económica (Economic Planning Board, EPB). Fundado en julio de 1961, unas cuantas semanas después del golpe militar, el EPB se

⁴⁸ Para el caso de Corea, véase Kim y Cho, *op. cit.*; para Taiwan, *An Introduction to the Examination Yuan, Republic of China*, Taipei, The Examination Yuan, 1987; para Japón, Paul Kim, *Japan's Civil Service System: Its Structure, Personnel, and Politics*, Greenwood Press, Nueva York, 1988.

⁴⁹ Descripciones más detalladas de la organización y funciones de estas agencias aparecen en Kim y Leipziger, *op. cit.*, pp. 29-30; Hart-Landsberg, *op. cit.*, cap. 2; y Campos y Root, *op. cit.*, p. 142.

creó a partir de la fusión del Ministerio de Reconstrucción (MOR), que realizaba funciones de planeación; la Oficina de Presupuesto del MOF y la Oficina de Estadísticas del Ministerio de Asuntos Interiores (MIA). De entre las funciones que llegó a adquirir es posible mencionar la elaboración de planes quinquenales; el control de los subsidios, el comercio exterior, las licencias de importación y los precios de ciertos artículos; la preparación del presupuesto gubernamental; la política de competencia; la elaboración del censo y las cuentas nacionales; la coordinación de políticas entre ministerios y agencias del área económica, y la evaluación de programas.⁵⁰

El titular del EPB gozaba de un fuerte apoyo presidencial, y a partir de diciembre de 1963 era también el primer ministro adjunto; al detentar el titular del EPB un rango mayor que cualquiera de los ministros del área económica, no había duda de dónde residía el liderazgo de la política económica. No obstante ciertas pugnas interburocráticas, la concentración de la planeación, la evaluación y —sobre todo— el presupuesto en un organismo único, aumentaba la coherencia de la política económica, evitaba problemas de coordinación, reducía los potenciales costos de transacción derivados de la competencia interministerial, y colocaba al EPB en posibilidad de realizar alternativamente alianzas con el conservador MOF o con el expansionista MIT, con los que terminó por integrar una eficiente *troika* institucional. De acuerdo con Clifford, “Si el EPB era el cerebro de la política económica, el MTI y el MOF eran sus manos”.⁵¹ Además, con el tiempo el EPB fue colonizando otros ministerios, dando pie a la creación de una red de funcionarios que compartían experiencias y perspectivas comunes; con ello se incrementó la coherencia en la ejecución de las políticas públicas.⁵²

Mecanismos más formales de resolución de conflictos fueron la Conferencia de Ministros de Economía (EMC), la Reunión de Consulta de Ministros de Economía (EMCM), y el Consejo de Deliberación de la Política Indus-

⁵⁰ Acerca de los orígenes, composición y funcionamiento del EPB, véase, entre otros, L.L. Wade y Bong Sik Kim, *The Political Economy of Success. Public Policy and Economic Development in the Republic of Korea*, Kyung Hee University Press, Seúl, 1977, pp. 227-228; Byung-Sun Choi, “The Structure of the Economic Policy-Making Institutions in Korea and the Strategic Role of the Economic Planning Board (EPB)”, en *The Korean Journal of Policy Studies*, vol. 2, 1987, pp. 1-23; Woronoff, *op. cit.*, p. 97; Wade, *op. cit.*, p. 224; Kim y Leipziger, *op. cit.*, p. 29; Root, *op. cit.*, p. 20; y Clifford, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁵¹ *Ibid.*, p. 49. Con afán de extender la analogía, uno podría agregar que el MOF era la mano derecha y el MIT la izquierda.

⁵² *Ibid.*, p. 48. Un estudio más detallado de este fenómeno aparece en Kim Byung-kook, *op. cit.*, p. 42 y ss.

trial (IPDC), todos ellos bajo la no tan casual presidencia del primer ministro adjunto, es decir, el titular del EPB.⁵³ En su conjunto, estas acciones habrían contribuido a eliminar las eternas diferencias entre organismos de planeación y agencias presupuestarias, que están en la raíz del escepticismo de algunos autores con respecto a las bondades de la planificación.⁵⁴ A pesar de sus enormes poderes, y a diferencia de ministerios semejantes en otras latitudes del mundo (por ejemplo, la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto en México), el EPB no se politizó, pues el juego sucesorio coreano tenía más bien lugar entre los líderes de la Asamblea; además, el 80% de los titulares del EPB carecía de experiencia en puestos de elección popular.⁵⁵ Las funciones del EPB fueron claramente las de una poderosa agencia piloto de planeación y coordinación, semejante en sus alcances al Ministerio de Industria y Tecnología de Japón (MITI), la Oficina de Desarrollo Industrial (Industrial Development Bureau, IDB) de Taiwán o el Consejo de Desarrollo Económico (Economic Development Board, EDB) de Singapur.

Así, en Corea del Sur una ambiciosa reforma del sector público precedió a cualquier intento estatal de intervenir en la economía. Antes de “gobernar el mercado”, la burocracia coreana aprendió a gobernarse a sí misma. Esta innovación institucional parece haber sido un prerrequisito clave para el desarrollo, en la medida en que la administración pública de Corea del Sur logró desarrollar una visión a largo plazo para la transformación de la economía. Sin depender de las fluctuaciones políticas, la estabilidad laboral de sus miembros estaba asegurada y la tasa de rotación era relativamente baja.⁵⁶ Los incentivos al mérito y la visión a largo plazo favore-

⁵³ Byung-Sun Choi, *op. cit.*, pp. 6, 20.

⁵⁴ Cfr. Caiden y Wildavsky, *op. cit.*

⁵⁵ Kim Byung-kook, *op. cit.*, p. 52.

⁵⁶ En este punto es necesario tener presente que la estabilidad de los funcionarios coreanos no opera tanto en el nivel ministerial, sino en los rangos de viceministro hacia abajo. Un estudio comparado de la continuidad en Corea del Sur muestra que la Presidencia duraba más tiempo en sus funciones, seguida por los miembros de la Asamblea Nacional y, al último, el gabinete. En el EPB, por ejemplo, hubo 27 ministros entre 1961 y 1993, lo cual arroja un promedio de permanencia ligeramente superior a un año. Sería erróneo juzgar la continuidad de la administración y las políticas públicas a partir de los cambios ministeriales, en la medida en que éstos suelen afectar únicamente a la cúspide de las agencias y no a los burócratas de niveles medio y superior, en los que se sustenta la permanencia institucional. En torno a la continuidad en los diversos niveles de gobierno, véase Yong Sun Lee, “Continuity in the Political Leadership and Economic Development of the Republic of Korea (1948-1972)”, en Kim y Rho (eds.), *op. cit.*, p. 300. Los datos de cambios ministeriales en el EPB se encuentran en *Korea Annual 1994*, Yonhap News Agency, Seúl 1994, p. 374.

cieron la continuidad de la política pública, y la administración difícilmente fue víctima de las demandas a corto plazo de otros grupos. Como señalaban Hofheinz y Calder refiriéndose al este asiático en su conjunto: “El gobierno provee a... la economía de una dirección estratégica de la cual carece Occidente [...] la élite burocrática de planificadores, economistas, banqueros y administradores [...] ayuda a los políticos a pensar estratégicamente sobre el futuro. Sin burócratas de carrera el desarrollo del este asiático habría sido más esporádico y menos sustantivo”.⁵⁷ Mientras que en otros países en desarrollo la “política de la supervivencia” y las iniciativas espectaculares, pero de corto plazo, tienden a permear la administración pública, en las burocracias del este asiático prevalecen la continuidad y las estrategias de largo aliento.

En lo que respecta a la *instrumentación de las políticas públicas*, Corea del Sur diseñó, al igual que otros países que han pretendido transitar de la periferia al centro del sistema internacional, una serie de planes de desarrollo, en este caso quinquenales. Los gérmenes del esfuerzo de planificación brotaron durante la administración de Rhee, en buena medida como respuesta a las presiones estadounidenses que veían en la planeación un mecanismo para racionalizar y monitorear la ayuda económica que Washington prestaba a Corea. Estas presiones llevaron a la creación del MOR en 1955 y al diseño de un plan que nunca llegó a aplicarse, a causa del *putsch* de Park y sus colegas.⁵⁸

Sería en los años sesenta cuando el esfuerzo de planeación se pondría en práctica y recogería sus primeros frutos. Además de establecer metas específicas en términos de indicadores macroeconómicos, los distintos planes quinquenales han hecho énfasis en el desarrollo de determinados sectores industriales y estrategias de desarrollo social. Por ejemplo, el primer plan se fijó como objetivo impulsar la infraestructura; el segundo, desarrollar el sector manufacturero, especialmente en productos textiles y electrónicos; el tercero, crear una industria pesada y química internacionalmente competitiva; el cuarto, incursionar en actividades de mayor densidad tecnológica, además de lograr una mejor distribución del ingreso; el quinto, incorporar programas para liberalizar la economía; el sexto, reducir las brechas entre las áreas rurales y urbanas; y el séptimo (reemplazado en 1993 por un nuevo Plan Quinquenal para 1993-1997 que impulsó el

⁵⁷ Hofheinz y Calder, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁸ Hart-Landsberg, *op. cit.*, pp. 45-46.

presidente Kim Young Sam), en transformar a Corea en una economía desarrollada y establecer las bases para una reunificación con Corea del Norte.⁵⁹

El Estado coreano ha sido eficiente no sólo en la planeación de las políticas públicas, sino especialmente en su puesta en práctica. Es un consenso que los mecanismos de planeación e instrumentación efectiva, son dos hechos centrales que distinguen la experiencia del este asiático y Corea del Sur frente a los demás países del Tercer Mundo.⁶⁰ Tal como lo muestra el cuadro 6, la mayoría de los planes quinquenales ha cubierto con creces las metas originalmente trazadas.⁶¹

En lo que atañe a la *corrupción* del aparato estatal coreano y sus repercusiones en el desarrollo económico, existen notorias diferencias entre los distintos estudiosos del tema. En general, los observadores occidentales tienden a caracterizar a los países del este asiático como lugares con grados relativamente bajos de corrupción, e incluso se preguntan cómo, dado el bajo nivel salarial del sector público coreano, la corrupción no es un fenómeno más difundido.⁶² Entre las explicaciones más frecuentes de las que se percibe como casi ausente corrupción, destacan las siguientes: la aten-

⁵⁹ Cfr. Iyanatul Islam y Anis Chowdhury, *Asia-Pacific Economies. A Survey*, Routledge, Londres, 1997, pp. 167-168.

⁶⁰ Este punto es subrayado por Wade y Kim, *op. cit.*, p. 175, y Paul W. Kuznets, *Korean Economic Development. An Interpretive Model*, Westport, Praeger, Westport, Conn., 1994, p. 112. Un estudio comparativo de los planes de desarrollo en Corea del Sur, Japón y Brasil, que confirma empíricamente estas percepciones, se encuentra en Gilmar Masiero, "Comparative Planning Strategies in East Asia and Latin America", Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de California, San Diego, sitio electrónico <<http://orpheus.ucsd.edu/las>>.

⁶¹ Una polémica impostada consistiría en argumentar que, para cubrirse de gloria, los organismos de planificación pueden fijar objetivos muy modestos y, por tanto, fáciles de cumplir. En realidad, el vicio de los planificadores suele ser exactamente el opuesto: fijan metas en extremo generosas, diseñan escenarios demasiado optimistas, confunden lo deseable con lo posible. Además, en el caso coreano, los objetivos establecidos por el EPB fueron todo menos modestos, como lo demuestran los cuadros 2 y 6 del presente estudio.

⁶² Un reporte del Ministerio de Administración Gubernamental indicaba, a mediados de los ochenta, que un 17% de los empleados públicos recibía salarios que no alcanzaban a cubrir sus gastos mínimos. En comparación con los ingresos que percibirían en el sector privado, los salarios son del 70% para los niveles altos y de alrededor de 60% para los niveles medios. Sobre este tema, véase Jong Sup Yun, "The Paradoxes of Development: Problems of Korea's Transformation", en Kim, Bell y Lee (eds.), *op. cit.*, p. 62; Campos y Root, *op. cit.*, p. 144; y Kim y Leipziger, *op. cit.*, p. 32.

CUADRO 6
Planes quinquenales en Corea del Sur:
tasas de crecimiento del PIB, planeadas y obtenidas,
1961-1997

<i>Plan quinquenal</i>	<i>Crecimiento promedio anual del PIB, planeado</i>	<i>Crecimiento promedio anual del PIB, obtenido</i>
I Plan (1962-1966)	7.1	7.8
II Plan (1967-1971)	7.0	9.6
III Plan (1972-1976)	8.6	9.7
IV Plan (1977-1981)	9.2	5.8
V Plan (1982-1986)	7.5	8.6
VI Plan (1987-1991)	7.2	10.0
VII Plan (1992-1996)	7.5	7.1
Plan Kim (1993-1997)	6.9	7.1

Fuentes: Elaboración del autor, con base en datos del Banco Mundial, FMI y EPB.

ción permanente de los medios masivos de comunicación a los escándalos de enriquecimiento ilícito; el miedo a la condena social para los funcionarios públicos que incurren en conductas inapropiadas; la existencia de partidos políticos que, para asegurar su propia supervivencia, revisan estrechamente el desempeño cotidiano de la burocracia; las reglas del confuciano "mandato celestial" asignado a los administradores públicos, que éstos internalizan como un eficiente mecanismo de disuasión; y el temor a las purgas masivas de funcionarios que frecuentemente se emprenden en estos países.⁶³

Los analistas coreanos suelen mostrar un menor optimismo con respecto a la corrupción en su país. Señalan, por ejemplo, que la historia moderna de Corea del Sur ha estado plagada de episodios de corrupción, y que la relación entre gobierno y *chaebols* no está tan exenta de arreglos ilegales. Como ejemplo de la corrupción, se citan las frecuentes purgas que se han debido practicar, entre las cuales destacan las emprendidas por Park en 1961 y 1975-1977 (movimiento *Seojungshaeshin*); por Chun en 1979-1981; y por Kim en 1993-1996. Se argumenta además que los bajos salarios de los servidores públicos sí generan corrupción; que la excesiva centralización de poder en manos del gobierno redundaba en la utilización indebida

⁶³ Estas y otras explicaciones se encuentran en *Idem*; Hofheinz y Calder, *op. cit.*, p. 45; Wade, *op. cit.*, pp. 286-289, y Pipitone, *op. cit.*, p. 75.

del aparato público, y que ésta persiste a pesar de medidas como el *Gae-yulyundaheckimje*, un sistema de control que consiste en sancionar al jefe por las desviaciones de sus subordinados.⁶⁴

Esta visión parecería confirmarse con los acontecimientos ocurridos tras el inicio de la administración de Kim Young Sam, en 1993, cuando se emprendió un movimiento anticorrupción que tuvo como resultado el despido de tres ministros y cinco viceministros, además de que 3 mil funcionarios renunciaron voluntariamente o fueron relevados de sus cargos bajo acusaciones de deshonestidad. Pero el clímax de esta campaña fue el llamado “juicio del siglo”, mediante el cual en 1995-1996 se arrestó y condenó a los ex-presidentes Chun y Roh. Al primero se le acusó de haber participado activamente en el golpe de Estado de diciembre de 1979 y fue condenado a cadena perpetua, mientras que al segundo se le formularon cargos de corrupción por los que recibió una sentencia de 17 años de prisión.⁶⁵

Una toma de posición en este debate se dificulta debido a que, siendo la corrupción un fenómeno clandestino por definición, su medición y su estudio comparativo se dificultan enormemente. En este resbaloso terreno, los informes de Transparencia Internacional y el Foro Económico Mundial de Ginebra reportan que los niveles de corrupción en el este asiático y Corea se encuentran entre los más bajos del mundo en desarrollo.⁶⁶ Más allá de la discusión arriba señalada, una cosa es evidente: cualquiera que sea el grado y la naturaleza de la corrupción coreana, ésta no le ha impedido al país registrar un desempeño económico sobresaliente. Siempre es posible argumentar que, con menos corrupción, el crecimiento coreano habría sido mayor; pero aparte de la dificultad de demostrar esta afirmación, los hechos demuestran que el Estado desarrollista coreano generalmente admi-

⁶⁴ Véase, por ejemplo, Suek Hong Oh, “The Counter-Corruption Campaign of the Korean Government (1975-1977)”, en Kim y Rho (eds.), *op. cit.*, pp. 322-344; Jop Sup Jun, “The Paradoxes of Development: Problems of Korea’s Transformation”, en Kim, Bell y Lee (eds.), *op. cit.*, pp. 61-70; y Young Jong Kim, *Korean Public Administration & Corruption Studies*, Hak Mun Publishing, Seúl, 1996.

⁶⁵ *Korea Annual*, *op. cit.*, p. 56-57, Clifford, *op. cit.*, p. 12 y 332, y Alfredo Romero Castilla, “Corea del Sur”, en Eugenio Anguiano (ed.) *Asia Pacifico 1997*, CEEA, El Colegio de México, México, 1997, p. 126. Entre los afectados por estas purgas (*vendettas*, dirían algunos), destacan Park Tae Joon, fundador y por largo tiempo presidente de la acerera POSCO, además de líder del gobernante Partido Democrático Liberal, y Cho Soon, el titular del BOK, quien criticó algunas de las medidas económicas de Kim.

⁶⁶ Root, *op. cit.*, p. XV.

nistró sus controles discrecionales sin paralizar el progreso de personas y empresas.

En suma, aunque el Estado desarrollista no adoleció de problemas en Corea, es posible considerarlo como relativamente autónomo, bien organizado, duro y eficaz y, por tanto, más cercano al tipo ideal de la burocracia racional que la mayoría de los Estados de la periferia. Estas cualidades parecen haber significado una importante contribución al desarrollo económico del país. Hasta qué grado estas características se podrán mantener en el futuro de la burocracia coreana es objeto de estudio en el siguiente apartado.

LA TRANSICIÓN HACIA EL ESTADO POSDESARROLLISTA EN COREA DEL SUR (1993-)

Aunque los síntomas de agotamiento en los arreglos institucionales del Estado desarrollista coreano ya se percibían desde los años ochenta, puede decirse que la transformación del Estado se aceleró con el ascenso al poder de Kim Young Sam, primer presidente coreano sin orígenes militares, en 1993. Esta victoria estuvo antecedida por un acontecimiento insólito: en enero de 1990, el Partido Democrático de la Reunificación, encabezado por Kim, opositor de larga data, se fusionó con el gobernante Partido de la Justicia Liberal para formar el Partido Democrático Liberal, que finalmente llevaría a Kim a la presidencia en las elecciones celebradas en diciembre de 1992. Las prioridades manifiestas de Kim eran revitalizar la economía, restablecer el orden y la disciplina social, y combatir la corrupción del aparato público. Se pensaba que Kim no rompería lanzas con el pasado, pero apenas llegado al poder lanzó una ambiciosa campaña de transformaciones en la economía, la burocracia y el sistema político.

Las gestiones de Kim Young Sam y de su sucesor, Kim Dae-jung, han precipitado las tendencias a la desaparición del Estado desarrollista en Corea. En nuestra perspectiva teórica, el Estado coreano estaría perdiendo autonomía y, al mantener únicamente su capacidad, se estaría convirtiendo en un Estado posdesarrollista. La pérdida de autonomía del Estado coreano estaría operando con respecto a tres actores principales: el sector privado, las instituciones financieras internacionales (IFIs) y los sindicatos. Además, la propia burocracia presenta grietas que ponen en tela de juicio su cohe-

rencia para diseñar y ejecutar políticas públicas con la misma eficiencia que en el pasado.

En relación con los *chaebol* el Estado ha sido, en buena medida, una víctima de su propio éxito. Las estrategias de industrialización que la burocracia impulsó en décadas pasadas requerían del surgimiento de empresas fuertes. Al consolidarse éstas, es natural que adquieran poder suficiente para disenter del Estado y buscar sus propios derroteros en el ámbito nacional e internacional.⁶⁷ Por otro lado, en parte por convencimiento propio y en parte por presión del sector privado y los organismos financieros internacionales, el Estado ha ido perdiendo muchos de los mecanismos que, como el control del crédito, le permitían modelar el comportamiento de los *chaebol*; además, la globalización financiera aumenta las posibilidades empresariales de obtener recursos en fuentes del exterior. Este cuadro ha llevado a crecientes desencuentros y tensiones entre Estado y *chaebol*, otrora cercanos socios en el proyecto de “Korea, Inc.” Un emblema de estas desavenencias fue la campaña electoral del fundador de Hyundai, Chung Ju Yung, quien en 1992 decidió postularse para la presidencia de la República. Su *slogan* de batalla era suficientemente revelador, pues demandaba “saquemos al gobierno de los negocios”.⁶⁸ Aunque Chung no ganó y más tarde fue encarcelado, el acontecimiento es indicativo de la radical transformación en las relaciones Estado-empresa. Aunque sería excesivo afirmar que los papeles se han invertido y que ahora la relación la conducen las corporaciones privadas, es claro que el Estado ha perdido importantes márgenes de maniobra en relación con aquéllas.

El Estado coreano también ha visto disminuir sus márgenes de maniobra frente a las IFIS. Es necesario recordar que en los ochenta Corea se convirtió en el país asiático con mayor deuda externa, tanto en términos absolutos como relativos. La deuda coreana llegó a un nivel de 43 mil millones de dólares en 1986, una cifra superior a la de China o la India, y su endeudamiento per cápita llegó a asemejarse al de los países de América Latina.⁶⁹ Aunque en los noventa la deuda ha dejado de ser un problema crítico,

⁶⁷ Aquí se antoja una analogía irresistible, en la cual los *chaebol* serían el hijo adolescente que crece y cuestiona el dominio de sus mayores, mientras que el padre-Estado se encuentra en un difícil trance para disciplinarlo. El desenlace de la historia está pendiente y, aunque es poco probable que el vástago emigre de casa, también lo es que el padre vuelva a ejercer el control con amenazas de retirarle la mesada.

⁶⁸ por Evans, *op. cit.*, p. 227.

⁶⁹ Maddison, *op. cit.*, p. 129.

su refinanciamiento ha implicado aceptar, en mayor o menor medida, las políticas sugeridas por las IFIS. Lo mismo ha sucedido a raíz de las crisis de 1980 y 1997, que llevaron a Corea a firmar varios acuerdos de estabilización y ajuste estructural con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Al acceder a instrumentar la condicionalidad establecida por las IFIS, el Estado coreano se amarra las manos, en los hechos, para impulsar políticas sociales o de fomento industrial y competitividad internacional como las instrumentadas en los años sesenta o setenta.

En los últimos años, Corea ha adoptado con entusiasmo numerosas medidas ortodoxas, como la liberalización del comercio exterior, la disciplina fiscal, la privatización y la desregulación. A lo largo de los noventa se han liberalizado las importaciones de cientos de productos, al igual que los mercados financieros, las tasas de interés y la inversión extranjera directa. También se emprendió un ambicioso programa de privatización, que incluyó, entre otros, los bancos (que habían comenzado a pasar a manos privadas en 1982), y la legendaria Pohang Iron and Steel Company (POSCO), considerada como la acerera más importante del mundo.⁷⁰ El gobierno de Kim Dae-jung, iniciado en 1998, decidió continuar estas reformas e impulsar decididamente el programa de desregulación. Hacia finales de ese año, alrededor de la mitad de las regulaciones existentes se habían eliminado. Al reducir los instrumentos para modelar el comportamiento de las empresas, una de las principales consecuencias será, sin duda, la reducción de los márgenes de autonomía del Estado.

En lo que respecta a los *sindicatos*, éstos comenzaron a mostrar un renovado activismo desde fines de los ochenta, a tal grado que la Federación de Sindicatos Coreanos (FKTU), en general cercana al gobierno y las empresas, se vio imposibilitada para controlar el malestar social. Las huelgas se multiplicaron geométricamente entre 1987 y 1990, y los días laborables perdidos por esta causa totalizaron 18 millones, 200 veces más que en el periodo 1980-1983. La insurgencia sindical tuvo éxito para aumentar los salarios, que entre 1991 se incrementaron en 19.7%, frente a 9% en Taiwan y Singapur, y 1.8% en Japón. Si bien es bueno felicitarse por la mejoría del poder de compra de los asalariados, no debe pasarse por alto que este fenómeno resta competitividad a la industria coreana.⁷¹ Así, el elemento de

⁷⁰ Islam y Chowdhury, *op. cit.*, p. 168-169.

⁷¹ Cfr. Romero Castilla, *op. cit.*, p. 138.

la subordinación de la fuerza de trabajo, que se daba por sentado durante el estado desarrollista, pareciera estar desapareciendo. Este es un factor que contribuye a aumentar la debilidad relativa del Estado, a pesar de que la administración de Kim Young Sam logró aprobar distintas legislaciones que flexibilizan el trabajo.

Una última tendencia que limita la autonomía estatal son las *presiones para reestructurar la propia burocracia*, que provienen tanto del exterior como del interior del aparato estatal. Se ha extendido la idea de que la administración pública es muy costosa para el erario, y que además no es tan eficiente como se pensaba. Mas aún, analistas y políticos coreanos tienden a criticar la cercanía de la burocracia con los regímenes autoritarios de años anteriores. Al identificar a la administración pública con el orden autoritario, la reestructuración de la primera se ha visto como una forma de neutralizar a un grupo conservador, más preocupado por el crecimiento económico, la seguridad nacional y la preservación de sus propios privilegios que por la afirmación del sistema democrático. Algunos observadores señalan que los burócratas coreanos son percibidos por la sociedad como “arrogantes, egoístas y corruptos”, mientras otros subrayan que la administración pública, tradicionalmente caracterizada por un asfixiante “centralismo administrativo” y un “autoritarismo elitista”, se ha convertido en un obstáculo formidable para el desarrollo político del país.⁷² Los críticos demandan subordinar la burocracia al sistema pluralista y pasar de un gobierno de personas a un gobierno de leyes. El cumplimiento de estas demandas implicaría que las políticas públicas no se impusieran desde la cúspide, que la participación de los ciudadanos en su definición se incrementase, y que se otorgase mayor atención a los aspectos sociales, culturales y políticos del desarrollo.⁷³

Dentro de la propia burocracia económica coreana han surgido corrientes que abogan por la disminución del Estado y su papel protagónico. En los ochenta, la ideología de amplios sectores del EPB se fue tornando liberal y la institución se convirtió en defensora a ultranza del uso de la apertura comercial como ancla antinflacionaria y las medidas de liberalización y apertura económicas. Al igual que en otras latitudes, la preocupación por

⁷² Véase, por ejemplo, Suh y Lee, *op. cit.*, p. 131; y Bung Woong Kim, *op. cit.*, p. 46, 62.

⁷³ La caracterización de la burocracia como parte del sistema autoritario de dominación es un tema recurrente en los escritos de académicos coreanos. Véase, entre otros, *Ibid.*, pp. 46-50; Ro, *op. cit.*, pp. 12-16, 139; y Bun Woong Kim y David S. Bell. Jr. “Bureaucratic Elitism and Democratic Development in Korea?”, en Kim, Bell y Lee (eds.), *op. cit.*, p. 19.

la estabilidad de los precios ha sustituido al énfasis en el crecimiento como objetivo central de la política económica. En 1988 la presión de un sector de la tecnocracia cercano al KDI, *think tank* del EPB, fue fundamental en la formación de la Comisión Presidencial para la Reestructuración Económica, cuyas recomendaciones fueron liberalizar la economía y practicar reformas económicas a la Consenso de Washington.⁷⁴

Las reducciones de personal, que ya se hacían presentes en las purgas reseñadas en el apartado III, adquirieron un carácter más sistemático y una lógica eficientista y de austeridad en los últimos años. Tanto durante la administración de Kim Young Sam como en la de Kim Dae-jung, los recortes de personal y agencias del sector público se han vuelto comunes. Con motivo del combate a la corrupción, el primero buscó y obtuvo la renuncia de miles de funcionarios, mientras que el segundo se ha orientado a la búsqueda de “un gobierno limpio y pequeño, pero más fuerte” y de “un sistema administrativo democrático y eficiente”. En febrero de 1998, Kim Dae-jung redujo el gabinete de 21 a 17 ministerios; decretó un congelamiento en las plazas burocráticas; lanzó un plan para reducir la plantilla de empleados del sector público (con excepción del sector educativo) en 10.9% para el 2001, y anunció un esquema de subcontratación de algunas actividades gubernamentales y de contratos temporales de entre uno y tres años para especialistas del sector privado contratados por el gobierno.⁷⁵

En el plano institucional, sin duda el cambio más relevante ha sido la desaparición del EPB y el consiguiente proceso de dispersión de la política económica entre varios ministerios. En 1994, el EPB y el MOF se fundieron para crear el Ministerio de Finanzas y Economía (MOFE), al que le fueron retiradas las funciones de coordinación y evaluación de la política pública, que desde entonces ejerce la Oficina para la Coordinación de la Política Gubernamental, una agencia con rango ministerial dependiente del primer ministro. La reforma burocrática de 1998 fue más allá en el proceso de fragmentación de la política económica, al crearse la Comisión de Planeación y Presupuesto, el Comité de la Reforma Regulatoria y la

⁷⁴ En torno a la posición antinflacionista del EPB, véase Choi, *op. cit.*, pp. 11-13. Los argumentos y propuestas de la Comisión se plasman en el documento *Realigning Korea's National Priorities for Economic Advance*, Presidential Commission on Economic Restructuring, Seúl, 1988.

⁷⁵ Véase OCDE, “Country Report: Korea”, 1998, <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/pubs/report98/surv98ko.htm>.

Oficina del Presupuesto Nacional, que absorben parcial o totalmente las funciones de planeación, presupuesto y regulación que previamente pertenecían al EPB. Aunque el MOFE mantiene las funciones de recolección de impuestos, diseño de la política fiscal y monetaria, y ciertas actividades de planeación, sus atribuciones ciertamente son mucho menores que las del extinto EPB.⁷⁶ Pareciera que, aparte de la necesidad de ahorrar gasto corriente, la lógica que subyace a la reestructuración administrativa es la de un mejor control presidencial de la administración pública, evitando el surgimiento de ministerios fuertes que hagan sombra a la Casa Azul. De ser cierta tal afirmación, estas medidas significarían un replanteamiento radical —si no es que una virtual ruptura— de la alianza histórica entre presidencia y burocracia.

Lo que no deja espacio para la duda es que las mutaciones arriba descritas están teniendo un fuerte impacto psicológico, político e institucional en la configuración de la burocracia coreana. Un riesgo evidente de la fragmentación ministerial en marcha sería la pérdida de coherencia de la política económica y el incremento del tipo de pugnas burocráticas que suele dificultar el proceso de elaboración e instrumentación de las políticas públicas en otros países. Además, estas reformas están generando una considerable desmotivación entre las filas de la burocracia, donde un creciente número de personas comienza a ver con escepticismo el futuro de su profesión, y dos quintas partes piensan que en el futuro la administración pública se convertirá en una ocupación “muy impopular”.⁷⁷

En efecto, la crisis del Estado desarrollista podría implicar no sólo la pérdida de autonomía del Estado, sino también una creciente erosión del servicio civil y, por tanto, de las capacidades estatales. Si esto sucede, señala Peter Evans, “la habilidad de las instituciones del Estado para desempeñar sus actuales funciones igualmente se erosionará. Un desempeño deficiente refuerza las percepciones de que el Estado es superfluo y parasitario, disminuyendo aún más el prestigio del servicio civil, y haciendo difícil justificar la inversión en mejores salarios para los burócratas. Se propicia así un círculo vicioso de desmantelamiento”.⁷⁸ En este sentido, un último pero muy importante riesgo de la transición hacia el posdesarrollismo es el de un vacío institucional, que ocurriría si la demolición del Esta-

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Ro, *op. cit.*, pp. 149 y 156.

⁷⁸ Evans, *op. cit.*, p. 233.

do desarrollista ocurre con más rapidez que la construcción de nuevas estructuras administrativas.⁷⁹

CONSIDERACIONES FINALES

En una perspectiva histórica comparada, es evidente que Corea del Sur ha vivido una notable experiencia de crecimiento con distribución del ingreso que, a pesar de la crisis contemporánea, coloca al proceso de desarrollo económico de ese país como uno de los más interesantes del siglo xx.

La explicación de este proceso es, desde luego, objeto de encendidas controversias. En el presente artículo he explorado la hipótesis de que una condición *sine qua non* del desarrollo coreano fue la existencia de un Estado desarrollista, caracterizado por sus amplios márgenes de autonomía y por haber estructurado una serie de políticas organizacionales e institucionales que redundaron en la creación de una burocracia de alto rendimiento, capaz de desarrollar una fluida comunicación con el sector privado.

Sin embargo, las enormes transformaciones económicas, políticas y sociales de Corea y el sistema internacional estarían conduciendo a la desaparición del Estado desarrollista y a su relevo por un Estado posdesarrollista que aún conserva capacidades, pero cuya autonomía ha disminuido. En ese sentido, las posibilidades de planear y guiar el desarrollo tienden a extinguirse a medida que el Estado pierde recursos materiales y capacidad de maniobra frente a grupos sociales e IFIS. Además, la propia burocracia es objeto de acerbadas críticas, al ser identificada con los regímenes autoritarios que vivió Corea en años anteriores.

¿Qué implicaciones tiene lo anterior para el desarrollo económico en otras áreas? En primer lugar, la lección es que los Estados desarrollistas son más bien una excepción histórica. En este sentido, la reconfiguración de la economía y la política internacionales parecería limitar los espacios para el surgimiento de nuevos Estados desarrollistas en el futuro. En el caso de países asiáticos como Malasia y Tailandia, la crisis regional y los con-

⁷⁹ Existen interpretaciones más optimistas, que entienden las transformaciones del Estado coreano como el tránsito de éste de una situación de “comandante en jefe” a “socio principal” de la alianza con el sector privado. Desde tal perspectiva, la negociación del Estado con la sociedad termina por fortalecerlo y no por debilitarlo. Véase Linda Weiss y John Hobson, *States and Economic Development. A Comparative Historical Analysis*, Polity Press, Cambridge, Great Britain, p. 194.

siguientes programas de ajuste, estabilización y cambio estructural promovidos por los organismos económicos internacionales, podrían congelar los gérmenes de Estado desarrollista. En América Latina, los pocos países que antaño gozaron de una dotación de autonomía la han visto desvanecerse (México, Brasil), y muchos otros no la conocen; quizá, en el mejor de los casos, esta región podría aspirar a la creación de un Estado administrador, sin haber pasado nunca por el cuadrante del Estado desarrollista. Para los países africanos, las perspectivas son aún menos favorables, y la erosión institucional acompañada de niveles crecientes de depredación estatal aparecen el horizonte. Al igual que los tigres de Bengala, los Estados desarrollistas parecieran ser una especie en extinción, aunque ésta podría ocurrir en un periodo mucho más largo de lo que piensan los “Asia-pesimistas”.