

ESTADO VS. MERCADO: UN FALSO DILEMA

Por: Juan Enrique Niño Guarín *

INTRODUCCION

La modernización del Estado como un proceso acorde con la política neoliberal en marcha, por lo menos hasta ahora, en Colombia y casi todos los países latinoamericanos, plantea la relación entre la Economía y la Ciencia Política a través de dos construcciones fundamentales: **El Mercado y El Estado**. Ambos mecanismos de distribución: Un mundo puramente político distribuirá los recursos de acuerdo con objetivos políticos mediante el presupuesto del Estado; en un mundo puramente económico los precios relativos de bienes y servicios procuran la defensa del interés individual. Para el Estado son fundamentales los conceptos de lealtad, territorialidad y monopolio de la fuerza; para el Mercado, lo son los de integración, relación contractual e interdependencia entre com-

pradores y vendedores. Para el Estado son importantes las fronteras, para el Mercado hay que eliminarlas con el fin de que los precios operen libremente. (1)

GRANDES PERSPECTIVAS

Tres grandes tendencias han explicado la relación del Estado y el Mercado: El Liberalismo, el Nacionalismo y el Marxismo-Leninismo. **La Perspectiva Liberal** en sus diversas formas, desde los clásicos, los neoclásicos, los keynesianos pasando por los monetaristas y neoliberales de estos tiempos, e incluso los socialdemócratas, concuerdan en un principio: el Mercado surge espontáneamente y una vez andando tiene su propia lógica interna. El objetivo primordial de las actividades económicas es el beneficio de los consumidores individuales, antes que la seguridad del Estado.

El consumidor, la empresa, la familia como ente productivo son la base de

la sociedad. El Mercado tiene leyes que son políticamente neutras y el Estado no debe intervenir, a menos que sea para corregir fallas o para proveer un bien público o colectivo. Conceptualmente, para un liberal, economía y política son esferas separadas. (2) Persiguiendo el interés individual se incrementa el bienestar social pero como la productividad no es igual para todos, la sociedad será cada vez más rica pero cada uno participará según su contribución marginal.

La Perspectiva Nacionalista con todas sus metamorfosis de mercantilismo, estatismo, proteccionismo, escuela histórica alemana y neoproteccionismo, subordina las actividades económicas a la construcción del Estado y a los intereses de éste. Salvaguardar los intereses económicos es lo mínimo para salvaguardar la seguridad y el interés del Estado. La economía internacional es el campo para lograr la expansión estatal.

La base del sistema internacional, según esta Perspectiva Nacionalista, es la

* Abogado, Magister en Economía. Coordinador de la Maestría en Administración Pública de la ESAP.

supremacía del Estado, la seguridad nacional y el poder militar. La riqueza es un recurso esencial para el ejercicio del poder con fines de seguridad o de defensa. Si bien la riqueza y el poder son los fines últimos de una política nacional, cuando haya discrepancia, se deben hacer todos los sacrificios económicos para preservar al Estado. La lucha de los Estados por los recursos económicos es inherente al Sistema Internacional. Desde el momento en que los recursos económicos sean necesarios para el poder de la Nación, todo conflicto será a su vez, tanto económico como político. A diferencia de los liberales y a semejanza de los marxistas, los nacionalistas consideran que las relaciones económicas entre los Estados son básicamente conflictivas y no de beneficio mutuo. (3)

La Perspectiva Marxista-Leninista, fue el marco político e ideológico que interpretó la relación entre economía y política por más de 70 años, dividiendo al mundo alrededor de sus planteamientos, centrados en la absoluta primacía del Estado y negando cualquier viabilidad al Mercado. Tal vez para el análisis de los temas económicos y políticos actuales no sea todavía la hora de enterrar a Marx.

Los tres elementos que comprende el marxismo: las hipótesis sociológicas,

las aseveraciones filosóficas y los proyectos políticos hay que distinguirlos y no mezclarlos para hacerlos a todos “dependen de la ciencia”. Así se podrían utilizar como elementos de análisis social, muchas de las construcciones teóricas del Marxismo: el retorno a Heráclito —“todo fluye, todo cambia”— pero considerando sus hipótesis de trabajo como provisionales o parciales en consonancia con la concepción actual de la ciencia; la evolución dialéctica, que es preferible a un esquema lineal para examinar la evolución de las sociedades; igualmente fecunda es la idea de que cada sociedad es un sistema de elementos interdependientes, que deben ser estudiados en sus mutuas relaciones en lugar de ser estudiados por separado y es igualmente válido distinguir los elementos dominantes que engendran más o menos los otros, diferenciando la base de la superestructura sin acudir al “sobredeterminismo” de Althusser. (4)

Para efectos de este ensayo aceptamos que las perspectivas nacionalista y marxista han perdido terreno. Los hechos son tozudos. Sin embargo, la Perspectiva Liberal lejos de clarificar “El Nuevo Orden Internacional” lo está oscureciendo. Sus presupuestos básicos como la existencia de agentes económicos racionales, mercados competitivos e información transparente al

consumidor, entre otros, son poco realistas. Separar al mercado de otros aspectos de la sociedad; no tener en cuenta que los recursos de los individuos, grupos o sociedades son diferentes y pretender un mundo de individuos homogéneos, racionales e iguales, sin fronteras políticas ni constricciones sociales es francamente iluso. Otra falencia de esta Perspectiva Liberal es la tendencia a desechar la justicia social y la equidad. A pesar del Estado del Bienestar —reclamado por los liberales como propio— en un mundo bipolar que exigió una respuesta al comunismo, la distribución de la riqueza nunca ha estado dentro de las preocupaciones del Liberalismo Económico. Y a pesar de todo es la tendencia vigente.

LA CRISIS DEL ESTADO

Las reformas constitucionales latinoamericanas y el debate actual de la relación Estado-sociedad civil, son producto de la crisis del Estado en nuestros países por factores como la corrupción, el clientelismo, la ineficiencia, la burocracia, la pérdida del monopolio de la fuerza y el caos jurídico e institucional. Para el propósito de estos comentarios, la crisis del Estado se analiza solamente por los factores externos que podríamos resumir

en una expresión: **La Globalización de la Economía Mundial.**

Utilizando el método y el lenguaje del estructuralismo se concluye que hay una economía mundial, con sus propias leyes que rebasan los Estados Nacionales provocando un desarrollo desigual. Son formaciones capitalistas sí, pero desiguales. Si el escenario de confrontación internacional se ha desplazado del Este-Oeste al Norte-Sur, se puede rescatar la definición de centro, periferia y semiperiferia para clasificar los países del mundo. Además, porque hay un hilo conductor común y es la aceptación de la vigencia de la Perspectiva Liberal para explicar las relaciones entre el Estado y el Mercado.(5)

El problema es complejo. La internacionalización de la acumulación del capital, las multinacionales como agentes activos del proceso entran en contradicción con el Estado Nacional. Esta situación exige organismos superestatales de carácter mundial o por lo menos de los bloques comerciales y económicos, como es el caso de las instituciones supranacionales europeas. Esta realidad entra en contradicción con el discurso oficial liberal, neoclásico y librecambista que se estrella contra los bloques de países y los enfrentamientos comerciales abiertos o soterrados y el resurgimiento de los

nacionalismos. El Mercado libre se enfrenta a los intereses de los Estados amenazados por el vendaval de la globalización de la crisis, pero todavía vigentes.

El sistema internacional no se estabiliza. **La infraestructura** tiene problemas: el modelo energético y su impacto sobre el medio ambiente; el crecimiento demográfico, que caracteriza a los países del centro por "viejos" y los de la periferia por "jóvenes" y el modelo alimentario que con los avances de la biotecnología permite excedentes permanentes mientras en el Tercer Mundo la gente se muere de hambre.

Los problemas estructurales no son menores: se impone el comercio intrafirmas que consolidan mercados "cautivos" por las multinacionales; el peso creciente de la integración

financiera internacional con un claro proceso de internacionalización de la banca que limita la autonomía de las políticas económicas; el incremento de la inversión directa de los países del centro en otros países del centro o de la periferia, pero acompañada de un

peso cada vez mayor de los préstamos públicos y privados a nivel internacional, lo cual ha dado lugar al problema de la deuda, manejable en este momento pero no resuelto; el aumento de las desigualdades internacionales paliadas con la "ayuda internacional" y la aparición y difusión de nuevas tecnologías y de una nueva división internacional del trabajo.

A esta situación en la estructura, **la superestructura** exige una adecuación

Es el "reinado del libre Mercado".
Sin embargo, la realidad indica que el mercado sí reina pero regulado, controlado e interferido.
No es un "reinado absoluto",
por dos razones principales:
las estructuras del comercio internacional
y el protagonismo del Estado
en los países del centro y en aquellos
que han logrado dar un salto cualitativo
en su desarrollo.

de los niveles políticos, ideológicos e incluso institucionales. Tal y como la formación de los Mercados interiores en los Estados-Nación de Europa exigió acabar con las fronteras interiores de origen feudal, la formación del Mercado mundial pugna por eliminar

las barreras que impone la supervivencia de los Estados Nacionales. En este marco, se insertan los procesos de integración económica, entre los cuales se destaca el de la Comunidad Europea por su peso específico en el Centro del Sistema y la vigencia del modelo Neoliberal en estos países a pesar de que el mercado, lejos de la competencia perfecta, está determinado por modelos oligopólicos. (6) (7)

¿Quiere esto decir que el Estado, en medio del fuego cruzado de las crisis interna y el protagonismo creciente de la sociedad civil, por un lado y la globalización de la economía mundial, por el otro, ha desaparecido? Es cierto que el principal atributo del Estado, su calidad de Soberano, tal como se entendió desde su creación, ha sido replanteado tanto política como económicamente. Pretender diseñar una política económica autónoma sin tener en cuenta las variables internacionales en un mundo de internacionalización de los factores de producción, ya no es posible. Las variables de las políticas monetaria y cambiaria vgr. tasas de interés y/o tasas de cambio, hoy más que antes, deben ser coordinadas. Aún cuando esta "coordinación de políticas" es más fácil de diseñar que de aplicar. Dos casos ilustran esta afirmación: la descoordinación de las tasas de interés entre

Alemania, sus socios europeos y Estados Unidos y la turbulencia del Sistema Monetario Europeo. Los Estados Nacionales se resisten a ceder parte de su soberanía, a pesar de que la realidad internacional lo exige. Por otra parte, el Estado fue y es protagonista activo de los procesos de desarrollo tal como se demostrará en las próximas páginas. El Estado se rediseñará, cambiará de oficio, tendrá que aceptarse la revisión del concepto de soberanía nacional pero está lejos de desaparecer.

EL MERCADO NO ES TAN LIBRE

La Perspectiva Liberal se acepta en los recintos académicos y en los centros de poder como incuestionable. Ya no es simplemente Liberalismo sino Neoliberalismo para diferenciarla claramente de cualquier confusión que se suscite con relación al papel del Estado respecto del mercado. Es el "reinado del libre Mercado". Sin embargo, la realidad indica que el Mercado sí reina pero regulado, controlado e interferido. No es un "reinado absoluto", por dos razones principales: las estructuras del comercio internacional y el protagonismo del Estado en los países del centro y en aquellos que han logrado dar un salto cualitativo en su desarrollo.

LAS ESTRUCTURAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Dos concepciones encontradas, con escenarios diversos, explican el sistema actual de comercio: por un lado, **El Multilateralismo** y por el otro un frente bicéfalo: **El Unilateralismo y el Regionalismo.** (8)

El Multilateralismo en concordancia con la teoría clásica y neoclásica del pasado y con el Neoliberalismo del presente, aboga por la supremacía del libre comercio, como único argumento de eficiencia, crecimiento y bienestar. Además, apostar por el libre comercio es reconocer al mercado como principal mecanismo para alcanzar tan loables objetivos. El campo de batalla es el GATT y concretamente la Ronda Uruguay.

El debate no ha sido transparente. Incluso desde su creación, el GATT ha aceptado excepciones que son la negación a un mercado libre. La principal excepción a la liberación de mercados es la agricultura. No hay mercado más interferido y que tenga tan hondas repercusiones en los países en vía de desarrollo que el proteccionismo arancelario de viejo cuño y el neoproteccionismo actual del sector agrícola. Otra excepción, que toca con el modelo de apertura adoptado por Colombia,

es el comercio regulado del sector textil. El Acuerdo Multifibras regula precios y cantidades desde hace más de 20 años y el principal mercado para nuestra industria textil —el Norteamericano— aprueba la Ley de Preferencias Andinas, exceptuando nuestros principales productos de exportación, entre ellos los textiles. Es otra interferencia a libre mercado, pero no la única.

La aplicación de la "Cláusula de Nación más favorecida" —principio cardinal del multilateralismo— que permite la extensión automática de beneficios económicos y comerciales, concedidos entre dos o más países al resto de naciones firmantes del GATT, también tiene su excepción. Los países inmersos en proceso de integración hacia una zona de libre comercio o hacia una Unión Aduanera, se exceptúan de cumplir el principio de "Nación más favorecida". Esto explica por qué la "fortaleza europea" siga perteneciendo a un acuerdo multinacional de libre comercio y pueda diseñar el más proteccionista de los mercados. (9)

El **Unilateralismo** especialmente manifestado en actitudes del Gobierno Norteamericano, también es una negociación al libre mercado aunque la vigencia del mercado sea incontro-

vertible. Y nos incumbe sobremanera esta actitud, porque Estados Unidos sigue siendo nuestro principal mercado de exportación. La gran Nación Norteamericana se encuentra a la defensiva en materia económica y comercial. Esto se manifiesta en la búsqueda de concesiones comerciales unilaterales sin dar nada a cambio, opiniéndose a las "reducciones mutuas del proteccionismo" y acudiendo a las amenazas de retaliación comercial. Otros síntomas son la negativa a someterse a los procedimientos del GATT para determinar y sancionar las violaciones a los derechos comerciales pactados internacionalmente y la definición de nuevas "prácticas de comercio desleal" y nuevas disciplinas y derechos comerciales impuestos unilateralmente, sin negociación. Cada vez es más difícil que Estados Unidos imponga sus reglas a los países industrializados, pero con los demás las actitudes imperiales no han desaparecido.

El **Regionalismo** se manifiesta en la constitución de bloques económicos y comerciales para obtener ventajas a costa del resto del mundo. El modelo más acabado es el de la Comunidad Europea. Otro que está en camino pero con problemas, es el Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio —NAFTA— que constituye la prueba palpable del cambio de actitud de

Estados Unidos hacia los bloques de comercio. Cuando podía aplicar un "keynesianismo global" a Norteamérica le gustaba el GATT y el libre cambio y tenía reservas frente a los bloques. Ahora no se puede arriesgar a afrontar sólo la batalla comercial que se avecina con Europa y Japón, con más razón si fracasa la Ronda Uruguay del GATT. (10)

Ya se ven las consecuencias del Regionalismo sobre el Mercado Libre. El auge del Proteccionismo, no se manifiesta sólo en los aranceles. De por sí, países industrializados como Japón y Estados Unidos tienen los aranceles más bajos del mundo y sin embargo son los más proteccionistas. Esto se explica porque el **Proteccionismo es de High Track (Vía Alta)** manifestado en los "Acuerdos de Comercialización Ordenada" y en los "Acuerdos de Administración de Comercio"; en las "Restricciones Voluntarias a las Exportaciones" y en las "Expansiones Voluntarias a las Importaciones". Se intenta cambiar un "sistema de reglas fijas" para el libre comercio por uno de "cantidades fijas". Pero también sigue vigente el **Proteccionismo de Low Trac, (Vía Baja)** con medidas neoproteccionistas como las normas sanitarias y fitosanitarias, "medidas de efecto equivalente a las cuotas" y, por supuesto, los aranceles. (11) Esto hace

pensar que económica y comercialmente el mundo es liberal, pero no tanto.

Hay un factor adicional que gravita sobre el mercado libre a nivel mundial: **La Función de las Empresas Multinacionales.** (12) (13)

La segunda revolución industrial, explicada por los clásicos como Smith y Ricardo y enjuiciada por Marx, se basa en la empresa vinculada a un Estado y las fronteras nacionales definen que es comercio interno y comercio internacional. Esta es la base de la Teoría de las Ventajas Comparativas. Las Empresas Multinacionales rompen el esquema creando nuevos sujetos y nuevas formas de relación. No hay

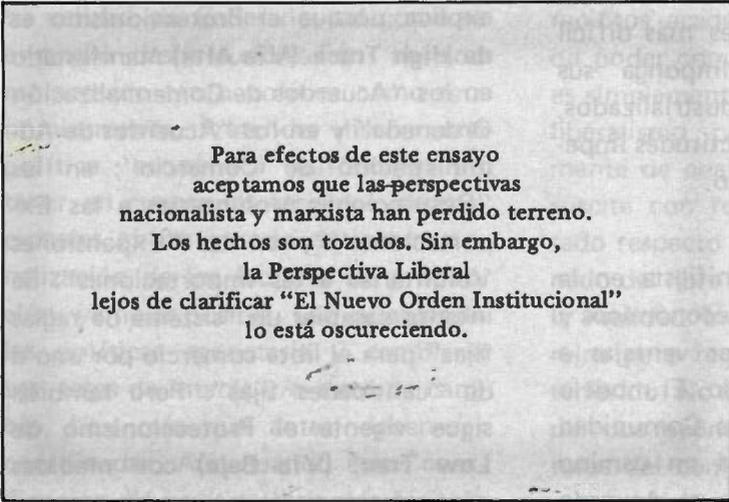
Estados en los que actúan. Desaparece el productor y el consumidor tradicional y la relación comercial está dentro de un mismo sujeto: La Multinacional. Las fronteras no dicen nada a las Empresas Multinacionales. Pueden insertarse en un Estado para controlar un mercado pero su centro de decisión está fuera del mismo. (14)

La participación de las Empresas Multinacionales en la contención del proteccionismo de "vía baja" es apreciable. Prefieren el proteccionismo de "vía alta". Es más sofisticado y crea la impresión, desde el punto de vista de la negociación política internacional, de respeto absoluto a las normas del mercado. Les conviene oponerse al proteccionismo abierto por la globalización de la economía y el comercio mundiales.

Para precisar. Tanto el Multilateralismo como el Unilateralismo y el Regionalismo son tendencias que aceptan esta globalización y al mercado, como el principal agente económico. Pero la manera de abordar la problemática es diferente. Por eso las Empresas Multinacionales tienen de positivo —desde el punto de vista liberal—

la apertura de mercados. Lo negativo es el lobby a favor del Unilateralismo. No les gusta el GATT. Prefieren el "proteccionismo a las exportaciones". Esto se entiende mejor analizando instrumentos de negociación internacional como son las cláusulas de salvaguardia, la aplicación de los procedimientos de dumpig y derechos compensatorios y la definición de prácticas desleales. (15)

Las cláusulas de salvaguardia, como su nombre lo indica, reconocen la autonomía económica de los Estados. El Estado comprometido en un tratado internacional de carácter económico y/o comercial, se reserva el derecho de suspender el cumplimiento de las obligaciones contraídas, dados determinados eventos. Si se modifican las cláusulas de salvaguardia en la Ronda Uruguay del GATT en el sentido de hacerlas discriminatorias, los países "grandes" se reservan el derecho de aplicarlas aún contra las normas internacionales vigentes, que abogan por el libre comercio. Se estaría atacando a determinados países y/o empresas oferentes y legitimaría las restricciones voluntarias a las exportaciones y los convenios de exportación de mercados porque pueden utilizarse como represalia política y los países en vía de desarrollo podrían ver esfumadas las ventajas comparativas que les quedan.



Para efectos de este ensayo
aceptamos que las perspectivas
nacionalista y marxista han perdido terreno.
Los hechos son tozudos. Sin embargo,
la Perspectiva Liberal
lejos de clarificar "El Nuevo Orden Institucional"
lo está oscureciendo.

nichos en un Estado determinado sino que cubren varios Estados y sus intereses y políticas son diferentes de los

Los derechos antidumping y compensatorios como construcción de la teoría económica, no admiten discusión. Otra cosa es su utilización como arma política en las negociaciones internacionales. La definición de "valor justo" es unilateral. Los procedimientos son internos de los países porque no ha sido posible un arbitraje internacional. Las empresas de los países industrializados pueden invocar estos derechos sin ninguna responsabilidad. Aún cuando la decisión final no las favorezca, pueden provocar en el interregno la salida del mercado de empresas del tercer mundo que con esfuerzo hayan logrado una porción del mercado del norte. Mecanismos cuya bondad intrínseca nadie discute, pueden ser "capturados" para interferir el mercado. (16).

La definición de "prácticas desleales", causa de más de una guerra comercial, conlleva problemas al mercado libre porque la globalización ha llevado a las multinacionales a cruzarse entre sí. Luego la definición de qué es lo "verdaderamente leal" y de "prácticas desleales" depende de como le vaya en el mercado internacional al interesado. Los hábitos de compra, los programas de normalización técnica de la C.E.E. o los salarios bajos de Colombia que le permiten competir "por la política demográfica aplicada" se pueden con-

vertir en temas de controversia internacional que lleven a retaliaciones políticas y comerciales. A decir verdad, este tema conlleva más problemas al mercado norte-norte que al norte-sur. Como se puede apreciar, en este mundo del reinado neoliberal no son pocos los obstáculos al mercado.

EL ESTADO FUE Y ES PROTAGONISTA

El "reinado del mercado libre" —además de la estructura internacional esbozada— está limitado por el protagonismo del Estado. Reformado, modernizado, grande o pequeño pero al fin de cuentas el Estado. El argumento central de esta sección es que ningún país industrializado de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico —OCDE—, ni los Nuevos Países Industrializados Asiáticos —NPIAS— han logrado una inserción internacional favorable, un salto cualitativo en su desarrollo, mayores tasas de crecimiento y han dejado el lastre del subdesarrollo por "obra y gracia" de las leyes del mercado. Por el contrario, el Estado ha sido el protagonista que corrigiendo las "fallas del mercado" ha impulsado sectores estratégicos, ha concertado con el sector privado, lo ha subsidiado y apoyado, creando "ventajas competitivas" que los países antes no tenían.

Estados Unidos, país estandarte del modelo neoliberal, ha tenido que acudir al Estado para evitar la bancarrota de su economía. Ese "reino económico central", protegido por una tecnología superior y poseedor de una superioridad económica sin mayores esfuerzos, no existe más. La tecnología ya no es superior, su fuerza de trabajo ya no es la mejor educada, sus administradores son cuestionados y la parte del mundo destruida por la última guerra mundial, ha renacido. (17) Adicionalmente tienen que aceptar como evidencia que el mercado absolutamente libre tiende a producir desigualdades en los ingresos que son incompatibles con los gobiernos democráticos. Esas desigualdades deben ser aliviadas con el dinero de los contribuyentes, a través del Estado Federal. Esto explica el rescate de la política social en la plataforma ganadora de Clinton.

El gobierno norteamericano ha tenido que acudir al rescate del sector financiero y la mayoría de los bancos norteamericanos de préstamos y ahorros, están bajo control oficial. El sector bancario ha sido rescatado con más de trescientos mil millones de dólares, provenientes de los ciudadanos norteamericanos. Estados Unidos, por fuerza de las circunstancias, nacionaliza mientras el resto del mundo privatiza. (18) La Benefit Guaranty

Corporation, que es el Fondo Oficial que garantiza las pensiones del sector privado ha tenido que salir al rescate de los fondos privados de jubilación que quebraron por los "bonos basura". Las cuatro compañías más grandes de seguros (Executive Life, First Capital Life, Macarch Life, Mutual Benefit Life) están bajo jurisdicción estatal para evitar la quiebra porque las garantías de los seguros corren por cuenta de los Estados. Las líneas aéreas y las grandes firmas minoristas son apenas la punta iceberg de los problemas del sector industrial norteamericano. Estas y otras bancarrotas en camino exigirán un mayor nivel de ayuda oficial, a cargo de los contribuyentes: seguros de desempleo para los que van a la calle, seguro de depósitos a los bancos que se arruinan por prestar a compañías quebradas y seguro de pensiones de los trabajadores de las empresas en bancarota. (19) El capitalismo tiende al monopolio y a la inestabilidad financiera cuando se deja a su suerte. El mercado sin control ahonda las desigualdades sociales. En la meca del capitalismo del siglo XX, el Estado ha tenido que volver a intervenir y el neoliberalismo a ultranza, es revisado.

No sólo en Estados Unidos. Tanto Japón como Europa creen que el Estado debe representar un papel en el crecimiento económico. Un caso bien

representativo es la Airbus Industries, fabricante de aviones civiles de los gobiernos británico, francés, alemán y español, creada para romper el monopolio norteamericano en el sector, con un monto de inversiones oficiales de veintiseis mil millones de dólares y un mercado cautivo de líneas aéreas de propiedad oficial. (20) No sólo es un Estado. Son cuatro, unidos para intervenir un sector estratégico mundial.

En Alemania el papel del Estado ha sido fundamental en la reconstrucción y en la consolidación de la economía más fuerte de Europa y de las primeras del mundo. Alemania aplicó el proteccionismo a sus industrias en el siglo XIX, para sentar las bases de su industrialización con el soporte teórico de la Escuela Histórica Alemana. (21) Los Länder alemanes fueron y son el soporte de los empresarios alemanes. La reunificación alemana descansa en el Bundesbank, símbolo del capitalismo y del Estado alemán. Responsable de la política económica, muestra la fortaleza del Estado. (22) No de otra forma se entiende a los alemanes como los creadores de la Economía Social de Mercado. La configuración competitiva de la economía es fundamental. Pero ni el laissez-faire, ni el intervencionismo per se, ni las fuerzas impersonales del mercado, ni el conocimiento económico garantizan un orden

basado en la libertad personal y en la justicia social. Es imprescindible un marco de ordenamiento establecido por el Estado. (23) Y como si fuera poco, los gobiernos alemanes (Estatal y Federal) poseen más acciones en más industrias (líneas aéreas, autos, acero, productos químicos, energía eléctrica y transporte) que cualquier país del mundo. (24)

En Japón, los representantes de la industria que trabajan con el Ministerio de Comercio Internacional e Industrias, diseñan las metas hacia las cuales debe ir la economía. Este crucial papel no lo dejan al vaivén de las fuerzas del mercado. Intervienen en la utilización de divisas escasas, cuando se presentó en el pasado, hasta la financiación de investigación y desarrollo. Un caso bien ilustrativo de intervención de la "industria naciente" en el Japón es el caso de los computadores. Después de la guerra esta industria empieza de cero, sin capital y con tecnología anticuada. Se transcriben textualmente las palabras de Ichiro Fujiwara, Viceministro del Comercio Exterior, porque ilustran bien cómo se crean ventajas competitivas en industrias que necesitan del Estado, para colocarlas a la vanguardia de la tecnología mundial: "ningún líder de un gobierno responsable, enfrentado a esta situación, podía quedarse de brazos cruzados,

mirando como el monstruo de la competencia extranjera destruía las industrias nacionales. Tuvimos que ayudar a la industria nacional de los ordenadores (computadores) a ponerse en pie. Los líderes del gobierno de otros países han hecho y continúan haciendo lo mismo". (25) El Japón no lanzó al mercado a sus empresas sin haberlas preparado previamente, en cumplimiento de una "estrategia nacional" ejecutada por el Estado. Al igual que en Alemania y los demás países de la Comunidad Europea, han dicho "sí al mercado", pero armados con los elementos de competitividad adquiridos en una concertación Estado-Sector privado. Los participantes en los mercados tienen un interés excesivo en el presente, el gobierno debería representar esencialmente un interés en el futuro. Así podríamos continuar analizando el papel del Estado en cualquier país industrializado con conclusiones semejantes. Ningún país expone su sector productivo a la competencia internacional, dejando su suerte sólo al mercado.

El hecho económico de los últimos años es la aparición de los Nuevos Países Industrializados Asiáticos -NPIAS-, que contradicen toda la teoría de las ventajas comparativas y del desarrollo. Para el propósito de este ensayo el punto importante es el papel del Es-

tado en este proceso extraordinario de industrialización e inserción internacional. Para los economistas neoliberales el fabuloso crecimiento de los NPIAS obedece precisamente a unas políticas de liberalización encaminadas a reducir al mínimo la intervención del Estado. Esta es la percepción en amplios sectores latinoamericanos. La realidad histórica y presente indica que **no se trata de experiencias liberales basadas en un Estado mínimo.** Desde 1976, el Banco Mundial ya hablaba de la "paradoja coreana" consistente en la existencia de un "sistema de empresa privada operando bajo la guía altamente centralizada del Gobierno". (26)

El Estado de los NPIAS reúne una serie de características que lo distingue de los Estados Latinoamericanos: **son Estados fuertes** y esa fortaleza se explica por la tradición confuciana, el legado colonial, la particular estructura de clases, el autoritarismo político, la ayuda extranjera, el bajo peso de la inversión foránea y la eficacia de las políticas económicas. **Son Estados con un amplio grado de autonomía**

relativa respecto de las clases dominantes en general y de la interferencia de intereses específicos de clase en particular. Este hecho sólo se puede entender si se acude a la historia, la

El contraste con la teoría neoclásica y liberal es radical.
Si a esto se agrega las importantes interferencias en las decisiones a nivel empresarial sobre la inversión, la producción y la formación de precios —especialmente en Corea del Sur y Taiwán— los NPIAS están lejos de representar un modelo neoliberal de desarrollo.

religión, la cultura y los conflictos bélicos que han padecido estos países en el último siglo. Son Estados comprometidos con el crecimiento económico de lo cual hacen gala. Contrasta con el exclusivo interés en la perpetuación del poder político manifestado en las élites políticas de los países latinoamericanos. **Son Estados que tienen una gran capacidad de formulación y aplicación de la política económica** por oposición a la manifiesta incompetencia de la burocracia estatal latinoamericana para llevar a cabo una eficaz intervención del Estado, una de las principales causas para que el neolibe-

ralismo ganara terreno. **Son Estados que aplican la flexibilidad** en la formulación y ejecución de planes de desarrollo. Contrasta con la rigidez de otros Estados para adaptarse a los cambios internos e internacionales. (27)

Los objetivos de la intervención del Estado en los NPIAS se han dirigido a garantizar la competitividad internacional de las exportaciones, a fomentar y controlar el ingreso de capital y microeconómico. No son propiamente funciones de un Estado "empequeñecido".

El Estado garantiza la competitividad internacional de las exportaciones controlando los costos laborales de forma directa, combinando la configuración de un régimen laboral represivo y un sistema de gestión libre de la fuerza de trabajo. Algunos de los incentivos a la exportación son comerciales (exención arancelaria a los insumos intermedios, vinculación entre exportaciones e importaciones, venta libre de certificados de divisas, derechos de monopolio), de tasa de cambio (devaluaciones periódicas y tasas de cambio preferentes para exportadores), fiscales (reducciones de tasa impositiva a la renta de las sociedades y personas naturales dedicadas a la exportación, exención total de impuestos indirectos sobre insumos y

ventas de empresas exportadoras, etc.), financieros (fondos de promoción de exportaciones, créditos a la exportación y del seguro de crédito a la exportación, etc.), administrativos (tasas preferentes en servicios públicos, creación de asociaciones de exportadores con patrocinio gubernamental, por ejemplo). (28)

Además de la estricta regulación e incentivos a la inversión extranjera y de los préstamos y créditos internacionales, los NPIAS determinan la asignación de recursos acorde con el tipo de industrialización por el que se optó, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico. Este "hecho notorio" es un desmarque concluyente de la teoría neoliberal. No es el mercado el que asigna los recursos en los NPIAS sino el Estado. Pero no **contra** el mercado sino **de acuerdo con** el mercado.

A nivel macroeconómico el Estado interviene en la asignación de recursos por varias vertientes. En primer lugar, la política económica tiene un **alto contenido planificador** que va más allá de la simple planificación indicativa. Su objetivo no ha sido reprimir las fuerzas del mercado; por el contrario es favorecer y potenciar su presencia buscando la inserción de la estructura productiva en la economía mundial y

garantizando la competencia entre empresas. En segundo lugar, hay una clara **política de financiación al desarrollo** mediante un alto grado de control del sistema financiero, para que el Estado pueda distribuir en forma selectiva los préstamos bancarios y al estar las empresas fuertemente endeudadas, intervenir sus actividades para evitar la quiebra. En tercer lugar, **la participación directa del Estado en la producción** a través de empresas públicas ha sido importante, sobre todo en Taiwán, país al cual han sido invitados todos los precandidatos presidenciales colombianos, en las últimas semanas. En cuarto lugar, el Estado ha interferido en la asignación de recursos mediante **el establecimiento de un régimen comercial proteccionista** que se manifiesta en la rigidez de los controles a las importaciones y el establecimiento de contingentes. Esto sin contar con una serie de medidas neoproteccionistas, sutiles y refinadas cuya sola enumeración sería interminable.

El contraste con la teoría neoclásica y liberal es radical. Si a esto se agrega las importantes interferencias en las decisiones a nivel empresarial sobre la inversión, la producción y la formación de precios —especialmente en Corea del Sur y Taiwán— los NPIAS están lejos de representar un modelo

neoliberal de desarrollo. Lo que ha ocurrido en el Asia es una interferencia deliberada en el curso del mercado con el fin de que la economía siguiese una pauta de crecimiento industrial, para que las empresas pudieran reestructurarse y anticiparse a la demanda mundial. (29)

LAS NUEVAS TEORIAS, EL MERCADO Y EL ESTADO

El fundamento teórico de los modelos neoliberales, adoptados inicialmente en el Reino Unido y los Estados Unidos y posteriormente en nuestros países, está dado por los modelos basados en la competencia perfecta y en los rendimientos constantes a escala. Esto significa que un mercado libre reasigna los recursos óptimamente y las empresas van acomodando sus funciones de producción sin la intervención de agentes externos. Los análisis ortodoxos de los modelos de apertura, recomendados por el Banco Mundial, tienen su soporte en estos supuestos neoclásicos. Pero los aportes teóricos de los últimos años justifican los modelos de comercio y desarrollo basados en la competencia imperfecta y en las economías de escala en el comercio internacional. De acuerdo con lo analizado en las secciones anteriores, estas teorías sencillamente se acomodan a una realidad internacional que no es

la del mercado libre, sino la de los mercados segmentados e imperfectos.

Los pilares de la argumentación teórica actual son los conceptos de **Economías de Escala de Especialización y Economías de Escala Externas y Dinámicas**. (30) Las **Economías de Escala de Especialización** tienen como base de la producción los bienes diferenciados, no se requiere una gran planta, la productividad depende del grado de especialización y explican el **comercio intraindustrial** (se exportan y se importan automóviles por un solo país al mismo tiempo, por ejemplo). Las ganancias en el comercio internacional están asociadas con la posibilidad de explotar diseños particulares y variados —de altos costos la mayoría— y las “demandas representativas nacionales” pueden no significar nada en los mercados exteriores. Las **Economías de Escala Externas y Dinámicas** tienen que ver con la complementariedad de los sectores productivos, la transferencia de tecnología, el conocimiento de empresas y sectores y abarcan tanto la producción como la comercialización. Tienen que ver, también, con la adaptación y creación de tecnología en países semindustrializados y con los modelos de “crecimiento endógeno”. (31) Están asociadas con la acumulación de conocimiento, de “capital humano”. Si se

aceptan **Economías de Escala Dinámicas** como un factor importante en las relaciones económicas, se llega a la conclusión esperanzadora de que los países pueden crear ventajas competitivas, si son capaces de diseñar estrategias de desarrollo adecuadas. Las implicaciones de política son las de aceptar desequilibrios sectoriales —a diferencia del neoliberalismo, que tiene como objetivo equilibrar la estructura económica nacional para poder competir— y como consecuencia, la política económica debe escoger la estrategia de inversión con mayores probabilidades de “autoimpulsarse”, reduciendo nuevas necesidades de inversión.

Además de los conceptos de **Economías de Escala**, las nuevas teorías aceptan una **Política Comercial Estratégica**. Si la competencia es imperfecta, se deduce que el libre comercio no es política óptima sino que depende de las economías de escala en los sectores respectivos y la estrategia de las empresas en mercados imperfectos. Los mercados imperfectos, con sus prácticas de oligopolio y monopolio conllevan las salidas de empresas, incluso de los mercados internos, con pérdidas irreversibles en sectores que habían logrado consolidar un mercado interno, en desarrollo del modelo de sustitución de importaciones.

La Política Comercial Estratégica comprende las condiciones bajo las cuales ciertas decisiones gubernamentales en favor de empresas nacionales, aumentan su capacidad de extraer rentas monopólicas de mercados extranjeros, acrecentando el ingreso nacional. Para que esta estrategia sea exitosa se necesita que tanto las empresas nacionales como las internacionales "tengan poder de mercado".

Dos casos básicos ilustran el diseño de políticas estratégicas, en un mercado paradójicamente "altamente competitivo pero imperfecto". El primer caso es el de las políticas orientadas a des-

plazar las ganancias hacia firmas nacionales, en un mercado internacional restrictivo, con pocas firmas, donde los gobiernos juegan un papel decisivo en la reducción del riesgo de inversión. El otro caso es el de las políticas de "sustitución de importaciones como promoción de exportaciones". La protección otorgada al mercado doméstico de un sector particular, le sirve para que compita agresivamente en el exterior. Esto implica un nuevo concepto de "industria naciente hacia afuera", una protección no permanente, un establecimiento de metas de exportación y una evaluación continua del desempeño en el mercado internacional. Todo esto sin perder el mercado interno, necesario para mantener una política agresiva en el exterior, a largo plazo. (32)

CONCLUSIONES

El hecho incontrovertible de la existencia de imperfecciones en el mercado y de Economía de Escala diferentes en los sectores y en los países, rescata el papel del Estado en la ejecución de los modelos de desarrollo. Algún grado de selec-

tividad y activismo es necesario, incluyendo la protección a ciertos sectores y subsidio a las exportaciones, en otros. Estos subsidios directos son preferentemente para actividades que generen mayores externalidades. Además hay una participación activa del Estado en la promoción de nuevas actividades y en la coordinación de las decisiones privadas de inversión en sectores donde existen fuertes economías de escala externa, entre los proyectos de los distintos agentes privados. Esta política, que algunos denominan "selección de ganadores", ha sido criticada sobre la base de que el Estado no tiene una suficiente información para diseñar una estrategia sectorial. Este problema se podría superar si el Estado actúa como socio y coordinador con el sector privado antes que planificador. El "Estado del arte" de las teorías del desarrollo y de las nuevas teorías del comercio internacional, así como la realidad internacional esquematizada en este ensayo, van a llevar a los países latinoamericanos, en general y a Colombia en particular a revisar su modelo de desarrollo, basado en la apertura indiscriminada hacia el mercado internacional. El mercado y el Estado no son sustitutos, sino complementarios. Cada país, debe encontrar el "mejor Estado" y el "mejor mercado" para que interactúen de acuerdo con sus circunstancias. (33).

El argumento central de esta sección es que ningún país industrializado de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico —OCDE—, ni los Nuevos Países Industrializados Asiáticos —NPIAS— han logrado una inserción internacional favorable, un salto cualitativo en su desarrollo, mayores tasas de crecimiento y han dejado el lastre del subdesarrollo por "obra y gracia" de las leyes del Mercado.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) GILPIN, Robert. "La Economía Política de las Relaciones Internacionales". Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales. 449 págs. 1990.
- (2) GILPIN. Op. Cit.
- (3) GILPIN. Op. Cit.
- (4) DUVERGER, Maurice. "Los naranjos del Lago Balatón. Lo muerto y lo vivo en la ciencia social de Marx". Edit. Ariel, 270 págs., 1981.
- (5) VIDAL VILLA, José María. "Hacia una Economía Mundial Norte/Sur. Frente a Frente". Edit. Plaza & Janés y Cambio 16. 409 págs., 1990.
- (6) NIÑO GUARIN, Juan Enrique. "La Arquitectura de la Nueva Europa" en "América 500, Europa 93". Artículo, 15 págs. Ediciones Universidad Javeriana, 1992.
- (7) VIDAL VILLA. Op. cit.
- (8) BHAGWATI, Jagdish. "El Sistema de Comercio Internacional". Artículo, 20 págs. en Revista Pensamiento Iberoamericano No. 20.
- (9) ALVAREZ GOMEZ-PALLETE, José María. "La Política Comercial del Mercado Común". 200 págs. Edit. Mc Graw Hill, 1992.
- (10) THURLOW, Lester. "La Guerra del Siglo XXI. La Batalla Económica entre Japón, Estados Unidos y Europa". Edit. Vergara, 373 págs., 1992.
- (11) BHAGWATI, Jagdish. "El Proteccionismo". Alianza Editorial, 200 págs., 1992.
- (12) ORREGO VICUÑA, Francisco. "El Derecho Internacional Económico. Las Nuevas Estructuras del Comercio Internacional". Fondo de Cultura Económica, 391 págs., 1974.
- (13) BHAGWATI, Jagdish. Op. cit. Revista Pensamiento Iberoamericano.
- (14) ORREGO VICUÑA, Francisco. Op. cit.
- (15) BHAGWATI, Jagdish. Op. Cit. Alianza Editorial.
- (16) BHAGWATI, Jagdish. Op. Cit. Alianza Editorial.
- (17) THURLOW, Lester. Op. Cit.
- (18) MENDEZ MUNEVAR, Jorge. "Efectos Sociales de la Apertura en Colombia". Instituto de Estudios Sociales Juan Pablo II, 250 págs., 1993.
- (19) THURLOW, Lester. Op. Cit.
- (20) THURLOW, Lester. Op. Cit.
- (21) GILPIN, Robert. Op. Cit.
- (22) EUCKEN, Walter. "Las Fuerzas Influyentes: El Estado". Artículo, 10 págs. en "La Economía Social de Mercado". CIEDLA, 1983.
- (23) ERHARD, Ludwig y MULLER-ARMACK, Alfred. "Forma y Contenido de la Economía Social de Mercado, 12 págs. en Op. Cit. CIEDLA, 1993.
- (24) THURLOW, Lester. Op. Cit.
- (25) THURLOW, Lester. Op. Cit.
- (26) BUSTELO GOMEZ, Pablo. "Economía Política de los nuevos países industriales asiáticos". Edit. Siglo XXI de España Editores S.A. 266 págs., 1990.
- (27) BUSTELO GOMEZ, Pablo. Op. Cit.
- (28) BUSTELO GOMEZ, Pablo. Op. Cit.
- (29) BUSTELO GOMEZ, Pablo. Op. Cit.
- (30) OCAMPO, José Antonio. "Las nuevas teorías del Comercio Internacional y los países en vías de desarrollo". Artículo, 25 págs. Pensamiento Iberoamericano No. 20, 1991.
- (31) DOSI, Giovanni. "Una reconsideración de las condiciones y los modelos de desarrollo. Una perspectiva "evolucionista" de la innovación, el comercio y el crecimiento". Pensamiento Iberoamericano No. 20, artículo, 25 págs., 1991.
- (32) MENDEZ MUNEVAR, Jorge. Op. Cit.
- (33) MENDEZ MUNEVAR, Jorge. Op. Cit.