

Estado *versus* mercado en América Latina

Una perspectiva a partir de las experiencias de Asia del Este

WON-HO KIM

En Asia del Este el Estado desempeñó un papel importante en la economía. El paso de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones a otro de sesgo exportador fue un proceso gradual en el que el sector público jugó un rol fundamental. En América Latina, en cambio, las reformas pro mercado de los 90 fueron abruptas, carecieron de una estrategia de largo plazo y de una gestión económica prudente. Sin embargo, el estallido de la crisis financiera mundial no debe ser la justificación para un retorno automático a una nueva intervención del Estado. El artículo sostiene que el Estado debe concentrarse en desarrollar su propia capacidad institucional, fortalecer un cuerpo de funcionarios profesionales (lo que no significa aislados del sector privado) e invertir en investigación y educación pública.

■ Introducción

Desde la independencia, la disyuntiva «Estado o mercado» ha sido una constante en el debate sobre las políticas económicas y sociales en América Latina. Esta disyuntiva, que ocupa el centro de cualquier acontecimiento

Won-Ho Kim: profesor de la Escuela de Posgrado de Estudios Regionales e Internacionales de la Universidad Hankuk de Estudios Extranjeros; director ejecutivo del Consejo Coreano para América Latina y el Caribe; presidente de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de Corea; ex-director de Investigaciones del Instituto de Política Económica Internacional de Corea (KIEP).

Palabras claves: Estado, mercado, industrialización por sustitución de importaciones, modelo de desarrollo, Asia oriental, América Latina.

Nota: este artículo se financió con el apoyo del Fondo de Investigación de Estudios Extranjeros de la Universidad Hankuk de 2008. Traducción de Verónica Mastronardi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <www.nuso.org>.

político, por caso las elecciones presidenciales, es una característica propia de las transformaciones y los cambios económicos y políticos ocurridos en la región en el siglo xx que, sin embargo, pareciera continuar en este siglo. Aunque el debate no es exclusivamente latinoamericano sino universal, y alcanza tanto a los países en desarrollo como a los industrializados, las dinámicas interacciones entre economía y política que se dan en la región convierten el tema en una cuestión central de la política económica latinoamericana.

La discusión sobre la supremacía del Estado o del mercado se ha transformado y profundizado a partir de los distintos conflictos generados por el fracaso de los modelos basados en cada uno de los términos de la oposición. En general, las interpretaciones de las experiencias de modelos estatistas o pro mercado tendieron a simplificar los problemas para defender la supremacía de uno sobre el otro. Estas perspectivas impiden un intento serio de encontrar formas de complementación entre ambos modelos. Del mismo modo, las interpretaciones históricas erróneas del éxito de otros países a partir de la

En general, las interpretaciones de las experiencias de modelos estatistas o pro mercado tendieron a simplificar los problemas para defender la supremacía de uno sobre el otro ■

aplicación de un determinado modelo tienden a fortalecer las recetas sesgadas, en un sentido o en el otro.

El objetivo de este artículo es analizar las experiencias del Este asiático y compararlas con lo sucedido en América Latina desde el punto de vista de la relación Estado-mercado.

En los últimos años de la década de 1980 y durante toda la década de 1990, los procesos que tuvieron lugar en el Este asiático fueron tema de análisis de numerosas publicaciones. Algunas se concentraron en el carácter de libre mercado de las economías de Asia oriental, en la importante participación del sector privado y en su papel preponderante en el crecimiento económico¹. Paradójicamente, otros estudios enfatizaron el papel del Estado en los mismos procesos². Estas interpretaciones contradictorias han

1. Howard Pak y Larry Westphal: «Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality» en *Journal of Development Economics* N° 22, 1986, pp. 87-128; Gary Gereffi y Donald L. Wyman (eds.): *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, Princeton, 1990; Alice Amsden: «Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization», Oxford University Press, Nueva York, 1989.

2. Banco Mundial: *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 1993; Robert Wade: *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

permitido a los políticos que desean extraer enseñanzas de la experiencia asiática elegir el punto de vista que mejor les convenga.

En las secciones que siguen, se revisarán críticamente las interpretaciones del éxito económico de Asia del Este en base al análisis del rol del mercado y del Estado, y se procurará identificar las verdaderas diferencias con América Latina. A continuación, considerando que las enseñanzas interregionales solo son posibles a partir de la comprensión crítica de las experiencias ajenas, se analizará la crisis financiera asiática de 1997-1998, en particular, qué efectos generó sobre las primeras interpretaciones y si se trató de un fracaso del mercado o de un fracaso del Estado. Por último, se analizarán las consecuencias de la experiencia asiática para el desarrollo latinoamericano actual.

Es posible que las opiniones del autor acerca de la experiencia en Asia oriental se refieran especialmente a Corea del Sur (en adelante Corea), con algunas menciones a otros casos, debido a las limitaciones de su observación de primera mano. En realidad, Corea y Taiwán siguieron el modelo japonés, al tiempo que China ha tomado elementos de los demás países, particularmente en lo que se relaciona con el papel del Estado. Sin embargo, se debería proceder con cautela al realizar una generalización que abarque toda la región. Por otra parte, podría suponerse que la comparación entre el desarrollo de Asia del Este y el de América Latina transmite opiniones normativas: la intención del autor, sin embargo, es simplemente intentar explicar los resultados.

■ ¿En el Este asiático actuó el «principio de mercado»?

Cuando las economías de América Latina se enfrentaron con la crisis de la deuda de la década de 1980, el diagnóstico se centró en el tamaño excesivo del Estado. Desde la década de 1930, los gobiernos latinoamericanos impulsaron un proceso de industrialización orientado a la sustitución de importaciones y al cumplimiento de los pagos internacionales. Presionados por la necesidad urgente de industrializar sus economías, casi todos los países se apoyaron en el Estado como principal inversor, empleador, productor y proveedor de servicios.

El panorama político y económico mundial favorecía esta orientación. La depresión económica se había extendido por el mundo y cada país industrializado se enfrentaba al desafío de crear fuentes de empleo. Prevalcían las teorías económicas de Keynes y se desdibujaba la «mano invisible» del

mercado. Muchos países europeos, como Italia, España y Alemania, se volcaron al autoritarismo fascista, que ejerció su influencia en el clima político latinoamericano de aquellos años. En nombre de la soberanía y el desarrollo nacional, se justificaron la confiscación y la nacionalización de las industrias extranjeras para fortalecer las cuentas, el prestigio y el poder de la economía nacional. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) pareció tener éxito, al menos en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, cuando el modelo siguió profundizándose hasta llegar a la etapa en que ya era necesario desarrollar la industria pesada, las economías latinoamericanas empezaron a mostrar algunos síntomas que con el tiempo se volverían crónicos: baja productividad, creciente déficit

La mayoría de los análisis de la crisis de la deuda tendieron a responsabilizar al Estado por su fuerte presencia en las economías de los países latinoamericanos. En ese marco, se estudió el éxito alcanzado por el Este asiático con el objetivo de sacar conclusiones acerca del desempeño de aquellos países en términos de exportaciones y crecimiento ■

fiscal y comercial y aumento de la deuda externa. Para aquella época, el monopolio estatal se había consolidado en la región.

La mayoría de los análisis de la crisis de la deuda tendieron a responsabilizar al Estado por su fuerte presencia en las economías de los países latinoamericanos. En ese marco, se estudió el éxito alcanzado por las economías del Este asiático con el objetivo de sacar conclusiones acerca del desempeño, aparentemente excelente, de aquellos países en términos de exportaciones y crecimiento. En efecto, había muchas empresas privadas asiáticas, de alcance interna-

cional, que servían de ejemplo del éxito de esa región. El aporte que realizaron al crecimiento económico nacional fue enorme y no puede compararse con la modesta contribución de las empresas latinoamericanas al desarrollo de sus países. El rol del Estado en el Este asiático parecía mínimo, en tanto era el sector privado el que dominaba la economía y los negocios. En esta percepción coincidieron tanto los economistas clásicos defensores del libre mercado como los marxistas que cuestionaban el papel del sector privado en las economías de Asia oriental.

Sin embargo, un observador atento del proceso político del Este asiático rechazaría esta simplificación. En primer lugar, las economías de la región

no se apoyaron en un modelo económico de libre mercado sino en un modelo ISI similar al latinoamericano. La mayoría de los países no descuidó ni abandonó este modelo poco después de iniciado, como ocurrió en América Latina con el Consenso de Washington. Tiene razón Dani Rodrik al sostener que las economías latinoamericanas, si bien en parte se inspiraron en la experiencia asiática, implementaron reformas que fueron «mucho más allá de las realizadas en el Este asiático». Corea y Taiwán no mostraron mucho entusiasmo frente a la desregulación, la apertura del comercio, las privatizaciones y la liberalización financiera hasta bien entrada la década de 1980³. Y en los casos en que se implementaron reformas de este tipo, fueron muy limitadas. En Corea, por ejemplo, hubo sectores estratégicos, como las industrias electrónica y cultural, que no se abrieron hasta que los acreedores internacionales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el gobierno de Japón se lo exigieron, a fines de 1997, como condición para la aprobación de los paquetes de rescate.

Los modelos ISI aplicados en las dos regiones no fueron idénticos. Las diferencias residían en la elaboración o no de una estrategia para el largo plazo, la implementación sistemática y el acompañamiento de una gestión macroeconómica prudente. En general, las empresas, privadas o públicas, una vez protegidas, se conforman con el statu quo y esperan la continuación ininterrumpida de la relación paternalista con el gobierno. En Asia del Este, la reestructuración no fue un proceso fácil, pero los gobiernos fueron dejando progresivamente que las empresas quedaran expuestas a la competencia internacional, con medidas de liberalización cada vez mayores. Fue casi una coincidencia que el cambio de estrategia hacia un modelo de industrialización por sustitución de exportaciones (ISE) se produjera en el momento en que el modelo ISI estaba a punto de distorsionar la economía, como había ocurrido en América Latina en la década de 1970⁴. Rodrik sostiene que, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, Corea y Taiwán siguieron el camino ortodoxo al mantener políticas fiscales conservadoras y tasas de cambio competitivas⁵. Las políticas estabilizadoras permitieron una salida para lo que, de otro modo, hubiese derivado en «extensos periodos de inestabilidad macroeconómica». Con ciertas medidas de flexibilización, se procuró absorber el impacto de este cambio. La gestión macroeconómica

3. Dani Rodrik: «Understanding Economic Policy Reform» en *Journal of Economic Literature* vol. 34 N° 1, 3/1996, pp. 9-41.

4. James L. Dietz: «Overcoming Underdevelopment: What Has Been Learned from the East Asian and Latin American Experience?» en *Journal of Economic Issues* N° 26, 6/1992.

5. D. Rodrik: ob. cit.

prudente y el oportuno paso del ISI al ISE permitieron prolongar la estrategia microeconómica. Con ese esquema nacional, cada vez más empresas lograron mayor desarrollo tecnológico y competitividad.

En segundo lugar, el «principio de mercado» no era la regla de juego en el Este asiático. El principio de mercado se basa en la libre competencia y la fijación posterior de precios. Sin embargo, desde la posguerra, el Este asiático estuvo más regido por el Estado que por el mercado. El Estado intervenía en la producción de bienes y servicios, no solo a través de la propiedad de los medios de producción y la implementación de medidas proteccionistas y subsidios, sino también regulando a los actores del mercado en cuanto a ingresos, salidas y financiación. El gobierno coreano, por ejemplo, ejerció una política industrial selectiva mediante la cual respaldó a las industrias incipientes y, finalmente, apuntaló el desarrollo de sectores estratégicos como siderurgia, astilleros, automotores, química y electrónica, entre otros. Se reguló y, en gran medida, se evitó la libre competencia entre los conglomerados –*chaebols*– en beneficio de los actores monopólicos u oligopólicos. Recién en la década de 1990, cuando empezó a desregularse el mercado, el conglomerado Samsung fue autorizado a ingresar en la industria automotriz coreana. Las asociaciones comerciales eran los canales de comunicación entre el gobierno y el sector privado. La Federación de Industrias Coreanas estaba integrada por los principales *chaebols*, beneficiarios de las políticas industriales selectivas del gobierno.

La diferencia en la relación gobierno-empresas entre América Latina y el Este asiático radica en la conducta del Estado y del sector empresario. En el Este asiático, el Estado tenía en claro la necesidad de mantener una política industrial proteccionista consistente, que se prolongó hasta que el sector privado adquirió competitividad internacional o hasta el momento previsto en los planes de desarrollo nacional. Ni siquiera los cambios de gobierno afectaron este programa. En contraste, las luchas de poder entre liberales y conservadores en América Latina afectaron las relaciones entre el gobierno y el sector empresario y a menudo provocaron un efecto pendular entre políticas proteccionistas y neoliberales. Las diferencias también se encuentran en la conducta empresarial. En Asia oriental, este sector realizó inversiones con el fin de obtener la competitividad necesaria y poder sobrevivir una vez terminada la etapa de proteccionismo estatal. Esto marcó un contraste con el sector empresarial latinoamericano, complaciente y politizado, que buscaba por todos los medios ampararse en la protección estatal.

Otra pregunta importante y pertinente apunta a esclarecer de qué forma el gobierno y las empresas comparten una visión, se sostienen entre sí y se comportan en consecuencia. En entornos culturales tan diferentes como los de Asia del Este y América Latina, con sistemas de valores y creencias diversos, los actores políticos procuran sus propios intereses sobre la base de normas, códigos de conducta y filosofías distintas. Este aspecto resulta relevante para la comparación entre las economías en desarrollo de ambas regiones. Sin embargo, es un tema que está fuera del alcance de este artículo y que queda pendiente para análisis futuros.

En resumen, el modelo de desarrollo de posguerra del Este asiático también contó con el componente ISI y difícilmente pueda ser definido como un modelo regido por el mercado. Al igual que en América Latina, en Asia oriental el Estado desempeñó un papel importante en la economía. Sin embargo, una gestión macroeconómica prudente y sistemática, una estrategia de largo plazo y una conducta del Estado y de las empresas diferentes generaron resultados distintos en cada región.

■ ¿Estaban aislados los funcionarios del Este asiático?

Los estudios de desarrollo comparado sugieren que los funcionarios de Asia oriental estaban aislados de la sociedad a la hora de diseñar las alternativas políticas e implementar sus decisiones, y que esta autonomía contribuyó a mejorar la eficiencia de la administración pública. Esta característica ha sido señalada también en las comparaciones entre Chile y los demás países de América Latina. Los «Chicago Boys» de Chile de la década de 1970 se caracterizaron por su aislamiento a la hora de formular políticas, es decir, lograron sostener la autonomía del Estado a pesar de las presiones sociales.

En el Este asiático existía una larga tradición de selección de funcionarios públicos por medio de exámenes nacionales. Así, los funcionarios provenían de todos los sectores sociales, en muchos casos de familias muy humildes. Para los sectores de bajos ingresos, los exámenes nacionales eran el canal único y exclusivo de ascenso social. Una vez elegidos, la ley les garantizaba el

En el Este asiático existía una larga tradición de selección de funcionarios públicos por medio de exámenes nacionales. Así, los funcionarios provenían de todos los sectores sociales, en muchos casos de familias muy humildes ■

estatus legal de neutralidad política y la posibilidad de ascender en su carrera por orden de mérito. Este mecanismo mejoraba la movilidad social y reforzaba la capacidad del Estado. En realidad, la supremacía de la meritocracia sobre el clientelismo en el Este asiático no era exclusiva del sector público. Las empresas estatales y los grandes conglomerados también reclutaban a la mayoría de sus empleados mediante exámenes nacionales. El profesionalismo de los funcionarios públicos y su selección a partir de criterios meritocráticos en lugar de políticos son dos características que subrayan la idea de aislamiento.

Sin embargo, quizá no sea «aislamiento» el término preciso para definir la relación Estado-empresas en el Este asiático. Un minucioso análisis del modelo, en especial en Japón y en Corea, revela contactos y actividades de coordinación muy frecuentes entre los funcionarios públicos y el sector empresarial. Durante los periodos de ISI e ISE, los funcionarios coreanos, no solo aquellos de la Dirección de Planificación Económica (EPB) sino también los del Ministerio de Comercio e Industria, junto con los de otros organismos, se reunían a menudo con los representantes de los conglomerados empresarios para analizar y coordinar decisiones sobre inversiones, préstamos internacionales preferenciales para obtener financiación, incentivos impositivos sectoriales, subsidios, conciliaciones laborales, comercio internacional, etc. Al principio, los conglomerados empresarios de Corea se beneficiaron de la utilización de las propiedades confiscadas por el gobierno a los japoneses luego de la etapa de dominación colonial y, después, de la adquisición de las empresas estatales y de aquellas empresas insolventes que quedaron bajo el control estatal⁶. Los miembros claves de ambos grupos, el Estado y el sector empresarial, muchas veces amalgamados y unidos por los mismos antecedentes de origen regional o por la formación en las mismas escuelas secundarias o universidades, compartían la visión de país y de la estrategia de desarrollo.

El marxismo y las teorías de la dependencia que enfatizan la dominación del capitalismo y el orden internacional por sobre el rol del Estado-nación difícilmente puedan aplicarse al modelo del Este asiático. El Estado no resultó presa de esos intereses, al menos no en los primeros tiempos. Por otro lado, la teoría de la autonomía del Estado podría correr el riesgo de exagerar el supuesto aislamiento de los funcionarios públicos. Estos no estaban aislados de las empresas, sino que interactuaron estrechamente con ellas en la coordinación del desarrollo nacional. La interacción, en suma, se apoyó en

6. Jaeho Yom: «Economic Reform and Government-Business Relations in Korea: Towards an Institutional Approach» en Akio Hosono y Neantro Saavedra-Rivano (eds.): *Development Strategies in East Asia and Latin America*, St. Martin's Press, Nueva York, 1998, pp. 139-156.

la precaria frontera entre «ser presa de» y «quedar aislado». Un paso en falso podía provocar una caída hacia cualquiera de los dos lados. La crisis asiática de 1997-1998 pudo haberse producido por ese paso en falso.

■ Lecciones de la crisis financiera asiática

La Gran Depresión disparada por la caída de Wall Street en 1929 y la recesión internacional de nuestros días expresan el fracaso del mercado. La crisis de la deuda de la década de 1980 en América Latina y la caída del bloque comunista representan el fracaso del Estado. La crisis financiera asiática de 1997-1998, ¿fue un fracaso del mercado o un fracaso del Estado? Hay pocas investigaciones publicadas que intenten responder esta pregunta. Encararla no es una tarea fácil, porque el modelo asiático no estaba regido exclusivamente por el mercado: la crisis se produjo por el exceso de inversión, los préstamos con riesgo de recuero y la deuda del sector privado.

Es difícil negar que el modelo del Este asiático estaba cerca de agotarse cuando se produjo la crisis. En todo caso, el modelo mismo fue lo que fracasó. Es posible que la coordinación del Estado para facilitar los negocios bajo los esquemas de ISI e ISE haya sido más simple entre los 60 y los 80. El contexto de negocios de los 90, cada vez más liberalizado y finalmente globalizado, limitó la capacidad de coordinación del Estado. Para ese entonces, este intentó dejar de intervenir y buscó desregular las actividades económicas. El sector privado obtuvo casi con total libertad financiación con crédito soberano, antes garantizado por el Estado. Comenzó a penetrar en sectores industriales restringidos en los que, en el pasado, solo ciertas empresas habían tenido un lugar preferencial.

Es difícil negar que el modelo del Este asiático estaba cerca de agotarse cuando se produjo la crisis. En todo caso, el modelo mismo fue lo que fracasó ■

Es posible que algunos funcionarios se hayan dado cuenta de que existía el riesgo de generar, tarde o temprano, problemas financieros. El número de conglomerados empresarios antes beneficiarios de la intervención del Estado había crecido hasta casi llegar a amenazar la autonomía estatal. Debido al enorme peso de los conglomerados empresarios en la economía nacional, el gobierno ya no decidía sobre la entrada o la salida de los mercados, salvo en raras ocasiones. Los funcionarios públicos optaron por el modo tradicional de relación interactiva con el sector privado, pero sin el poder de antes. Como

la práctica estatal tradicional se mantuvo y los tecnócratas trataron de resistir cualquier amenaza de las empresas de capturar el Estado, la solución más conveniente para el sector privado fue la colusión o la corrupción. La clásica creencia según la cual «los individuos que trabajan en el sector público están motivados por la visión de justicia social de Bentham»⁷, a diferencia de los actores del sector privado, que actúan guiados por su propio interés, perdió parte de su fundamento. Al final, resultó que los gobiernos y los funcionarios públicos no eran personas desinteresadas ni simples custodios del interés de la sociedad. Los funcionarios públicos comenzaron a perder su autoridad para formular políticas por la acción del *lobby* de los grupos de poder; no llegaron a ser capturados, pero sí interactuaron con los empresarios, esta vez de acuerdo con las iniciativas del sector privado.

En el caso de Corea, la crisis financiera funcionó como una bendición encubierta. El gobierno posterior a la crisis estaba en mejores condiciones para corregir la situación. Kim Dae-jung, quien había criticado los *chaebols*, fue elegido presidente en diciembre de 1997, un mes después del estallido. Con el telón de fondo de la crisis y bajo la presión del FMI, el nuevo gobierno adoptó severas medidas relacionadas con la gestión corporativa de los conglomerados empresarios. Algunos de ellos se dividieron en empresas más pequeñas, el sector bancario ineficiente y sus ex-ramas financieras fueron reestructurados y se liquidaron las empresas que no generaban rendimientos. Lo que en tiempos del viejo modelo era difícil de hacer, la tarea de limpieza final antes del ingreso definitivo en la globalización, se realizó durante la crisis financiera. Diez años después de su estallido, Asia oriental parecía nuevamente estable y en marcha. La actual crisis

**La crisis financiera asiática
 dejó una valiosa lección.**

**El Estado no puede ser
 omnisciente ni omnipotente.**

**Si se retira, es necesario
 pensar cómo puede
 funcionar el mercado ■**

financiera no significa todavía un grave contratiempo para el dinamismo económico asiático.

En suma, la crisis financiera asiática dejó una valiosa lección. El Estado no puede ser omnisciente ni omnipotente. Si se retira, es necesario pensar cómo puede funcionar el mercado. Al retirarse, el Estado debió haber creado

organismos de control, ya que en muchos casos las empresas no estaban totalmente preparadas para seguir adelante sin la intervención estatal.

7. Anne O. Krueger: «Government Failures in Development» en *Journal of Economic Perspectives* vol. 4 N° 3, verano de 1990, pp. 9-23.

■ Condiciones para la intervención estatal en América Latina

Hoy, en América Latina, parece claro que el Estado ha regresado. Durante la década de 1990, la mayoría de los países de la región adoptó el Consenso de Washington e implementó reformas de mercado, ya sea por presión internacional o por decisión propia. Aunque ya había habido algunas experiencias en este sentido en el Cono Sur en la década de 1970 (comenzando por Chile), las reformas llegaron bajo la forma de terapia de *shock*, con diferentes gradaciones. La «prudente política macroeconómica, la orientación exportadora y el capitalismo de libre mercado»⁸, que motivaron la inmediata privatización de las compañías estatales, la liberalización del comercio y la desregulación de los mercados, marcaron el regreso del mercado a la región. Sin embargo, diez años después el electorado latinoamericano no había podido soportar el costo social, el desempleo y la inequidad generados por las reformas económicas y la globalización⁹. Las corrientes estatistas recuperaron su fuerza. Para el momento en que se redacta este artículo, más de dos terceras partes de los países de América Latina han dado un giro político a la izquierda. La actual crisis financiera puede acelerar la tendencia y fortalecer a aquellos sectores que se oponen al neoliberalismo.

Aunque los políticos de izquierda probablemente no estén de acuerdo, lo cierto es que el actual estatismo de América Latina no puede permanecer para siempre, ya sea por las experiencias históricas de la región o por las enseñanzas del Este asiático o de cualquier otra parte del mundo. Es necesario aprender las lecciones de la historia: los fracasos del Estado a menudo superaron a los fracasos del mercado; asimismo, también es importante aprender a enfrentar las consecuencias negativas de la retirada del Estado. Para ello es necesario repensar cuáles son las formas más convenientes de intervención del Estado que ayuden a mejorar el funcionamiento del mercado: la experiencia del modelo de desarrollo del Este asiático, su agotamiento y la búsqueda de un nuevo modelo en el contexto de la globalización dejan algunas enseñanzas útiles¹⁰.

8. John Williamson: «What Washington Means by Policy Reform» en John Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute of International Economics, Washington, DC, 1990, pp. 7-20.

9. Dani Rodrik sugiere un correlato entre la apertura de los Estados a través de mayor comercio internacional y el gasto público. D. Rodrik: «Why Do More Open Economies Have Bigger Government?» en *Journal of Political Economy* vol. 16 N° 5, 1998.

10. Es posible que algunos quieran reconsiderar la globalización como una variable constante de la coyuntura contemporánea, pero el autor no está de acuerdo con esta presuposición incierta.

El fracaso del mercado no debe ser la justificación inmediata para un retorno automático a una nueva intervención del Estado. Es necesario, antes que nada, buscar una respuesta al fracaso del mercado ■

Lo más importante es señalar que el fracaso del mercado no debe ser la justificación inmediata para un retorno automático a una nueva intervención del Estado. Es necesario, antes que nada, buscar una respuesta al fracaso del mercado. Lo ideal sería que la participación del Estado apuntara a solucionar y corregir las deficiencias del mercado

y facilitar su funcionamiento. Quizás una mirada más realista consista en asumir que ni el Estado ni el mercado se mantienen permanentemente como una alternativa exclusiva, pero que las instituciones sí. En la mayoría de los casos, el fracaso del mercado es el resultado de instituciones subdesarrolladas, tanto económicas como políticas. Es necesario que el Estado haya establecido reglas de juego claras, que garantice su vigencia y que se retire sin dejar herencias negativas. El Estado debe especificar un «conjunto de criterios, o reglas, a través de las cuales se administrará la intervención»¹¹. El desarrollo depende de la eficacia de las instituciones económicas¹²; a su vez, las instituciones políticas efectivas mejoran las capacidades de las instituciones económicas¹³.

Si la intervención estatal es indispensable, sus actividades deberían restringirse a aquellas en las que el Estado tiene ventajas competitivas frente al mercado como resultado de los costos de oportunidad de las demás actividades gubernamentales¹⁴. La experiencia del Este asiático permite obtener dos conclusiones relacionadas con la intervención estatal.

11. Al analizar el fracaso del Estado en la búsqueda de ISI, Krueger se formula una pregunta de diseño institucional: «¿Qué conjuntos de instituciones e incentivos tienen más probabilidades de ser eficaces para lograr un resultado al menor costo posible?». A. Krueger: ob. cit.

12. Irma Adelman y Cynthia Taft Morris: «Development History and Its Implications for Development Theory» en *World Development* vol. 25 N° 6, 1997, pp. 831-840.

13. Sanjay Pradhan destaca tres conjuntos de mecanismos institucionales que mejoran la capacidad del Estado: limitaciones y normas, por ejemplo, independencia del Poder Judicial y separación de poderes; voz y participación para las empresas y la sociedad civil en las actividades del Estado; y presiones competitivas a través de la competencia en la selección del personal que se desempeñará en cargos públicos y un régimen de ascensos para formar una burocracia profesional y motivada. S. Pradhan: «Improving the State's Institutional Capability» en *Finance and Development* vol. 34 N° 3, 9/1997, pp. 24-27.

14. Anne Krueger sugiere que el gobierno debería concentrarse en las actividades a gran escala frente a las cuales los agentes privados se encontrarían en desventaja: mantenimiento de la ley y el orden, suministro de información y prestación de infraestructura o servicios públicos básicos. A. Krueger: ob. cit.

La primera es que el Estado debería concentrarse en el desarrollo de su propia capacidad institucional. Esta capacidad no alude al tamaño del Estado ni al valor de sus activos, sino a la solidez de sus bases institucionales y la calidad de sus recursos humanos. La autonomía estatal puede asegurarse únicamente cuando el Estado es manejado por tecnócratas que han recorrido la senda de la promoción meritocrática. De lo contrario, las políticas y los programas económicos podrán modificarse o desviarse en función de intereses políticos o privados poderosos durante el proceso de formulación de políticas, toma de decisiones e implementación de las mismas. Es posible que la especialización y la meritocracia no sean suficientes para evitar la corrupción y el favoritismo, pero son, al menos, condiciones necesarias.

El mercado perfecto funciona cuando la información es compartida por todos los interesados. La coordinación profesional del Estado puede complementar el funcionamiento imperfecto del mercado del mismo modo que las redes de relaciones sociales entre los actores económicos pueden ser «aberraciones derivadas de imperfecciones en un mercado supuestamente perfecto»¹⁵. El Estado coreano mantuvo su supremacía en capacidad e idoneidad gracias al trabajo de tecnócratas y economistas de alta calidad, como sucedió en la Dirección de Planificación Económica y en el Instituto de Desarrollo de Corea, organismos que elaboraron conjuntamente los planes quinquenales para el desarrollo económico desde la década de 1960. Los marcos regulatorios y las políticas industriales deben ser implementadas de manera prudente por tecnócratas especializados, porque una intervención de este tipo «puede ocasionar importantes costos para las empresas y para la sociedad» si está mal diseñada¹⁶.

La segunda conclusión es que el Estado debe ser coherente en sus políticas hacia los negocios y fomentar estrategias de largo plazo. Como objetivo estratégico, el Estado debería cultivar el sector privado y promover su competitividad. Debería alentar a las empresas a invertir para promover la competitividad futura. El desarrollo del mercado únicamente puede alcanzarse cuando los gobiernos definen con claridad ciertos derechos de propiedad que defiendan a las empresas de las «acciones gubernamentales arbitrarias que perturban la actividad comercial»¹⁷. La inversión a largo plazo de las

15. Nichole Woolsey Biggart: «Explaining Asian Economic Organization: Toward a Weberian Institutional Perspective» en *Theory and Society* vol. 20 N° 2, 1991, pp. 199-232.

16. Brian Levy: «How Can State Foster Markets?» en *Finance and Development* vol. 34 N° 3, 9/1997, pp. 21-23.

17. *Ibíd.*

empresas privadas es necesaria para que estas sean competitivas. El gasto del sector privado en investigación y desarrollo constituye un indicador de la percepción acerca de las posibilidades de negocios. En 2006, Japón y Corea ocupaban el tercer y cuarto lugares en el mundo en cuanto al gasto en investigación y desarrollo del sector privado, con 2,54% y 2,49% del PIB respectivamente, en tanto Brasil, México y Chile lideraban su región en los puestos 31º, 38º y 46º, con 0,51%, 0,25% y 0,14% respectivamente¹⁸. Esto indica que en América Latina las empresas carecen de un fuerte estímulo para realizar inversiones a largo plazo.

Las dos condiciones mencionadas pueden satisfacerse únicamente cuando se cuenta con suficientes recursos humanos capacitados. Es posible que el mercado ignore la importancia de la educación. La teoría económica clásica no acepta que la inversión masiva en educación promueve el crecimiento económico y no prevé la educación pública gratuita para toda la sociedad. Pero las teorías de capital humano demuestran que las inversiones en educación propician el crecimiento sostenido y el progreso social¹⁹. La inversión en las personas y en el conocimiento asegura el bienestar de las sociedades. Además, la teoría del crecimiento endógeno considera la investigación y el desarrollo en ciencia y tecnología, o la adquisición de capacidad tecnológica mediante la acumulación de conocimiento y capital humano, como bases imprescindibles para el crecimiento económico²⁰. La inversión pública en educación merece el máximo esfuerzo posible en pos del futuro de la nación. Los países del Este asiático no sufren la grave desigualdad que afecta a sus pares de América Latina. Pero esta situación de relativa igualdad no se logró a través de la redistribución directa de la riqueza, sino mediante la educación universal y la mayor movilidad social subsecuente. La mejor distribución contribuyó a una mayor cohesión social, lo que, a su vez, mejoró la capacidad de respuesta ante la crisis de 1997-1998. Esto permitió que el Estado no se viera obligado a cargar con pesadas responsabilidades sociales como sucede en América Latina.

A modo de conclusión, es necesario alertar sobre el riesgo de un regreso rápido del Estado a la política económica de América Latina. Así como la revolucionaria reforma hacia un modelo de desarrollo de mercado de la década

18. *IMD World Competitiveness Online*, <<https://www.worldcompetitiveness.com/online/>>, actualizado en mayo de 2008.

19. Theodore W. Schultz: *Investing in People: The Economics of Population Quality*, University of California Press, Berkeley, 1981; Gary S. Becker: *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, University of Chicago Press, Chicago, 1994.

20. Paul Romer: «Increasing Returns and Long-Run Growth» en *Journal of Political Economy* vol. 94 N° 5, 10/1986, pp. 1002-1037.

de 1990 generó un gigantesco costo social, un movimiento pendular hacia la izquierda producirá un costo económico de igual magnitud. El Estado no debe ser el sustituto del mercado, no obstante lo cual el Estado debe mejorar las capacidades de los agentes económicos. En particular, las instituciones de la mayoría de los países latinoamericanos no han alcanzado un desarrollo en sus capacidades suficiente como para poder gestionar una participación intensiva del Estado, por ejemplo en la nacionalización de las industrias claves. Una larga historia de autoritarismo, clientelismo, populismo y rápido abandono de modelos de desarrollo ha dejado poco tiempo y espacio para el desarrollo institucional. En estas condiciones, las decisiones de algunos gobiernos tienden a apoyarse en un único líder o en ciertos grupos particulares de interés, en lugar de canalizarse a través de las instituciones. Es posible que, en apariencia, busquen beneficios generales, pero finalmente darán como resultado acciones aun más predatorias por parte del Estado. Un verdadero líder correría el riesgo de promover la responsabilidad del Estado mediante el fortalecimiento de los recursos humanos, la mejora de la infraestructura como capital social y la profesionalización y el refuerzo de las capacidades institucionales, de modo de mejorar el funcionamiento del propio mercado. Un líder desinteresado, benévolo guardián del interés de la sociedad, no se jactaría de impulsar directamente el interés general, sino que lamentaría el subdesarrollo de la maquinaria institucional e intentaría vincular sus orientaciones políticas eficientemente con acciones concretas que contribuyan a mejorar esa maquinaria. ☐

SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN



Abril de 2009

Lima

Nº 106

ARTÍCULOS: **José Rivero**, La educación como forma de lucha en el movimiento sin tierra en Brasil. **Ricardo Sánchez Ángel y Miguel Ángel Cadena**, Discutir la democracia: propuesta educativa. **Javier Tantaleán Arbulú**, Tesis y contratesis debate sobre la era del guano. **Alexander Betancourt Mendieta**, Continente y nación: dos temas en la obra de Francisco García Calderón. **José F. Cornejo**, El surgimiento de un mundo multipolar. **Ofelia Huamanchumo de la Cuba**, Vigencia de la guerra silenciosa. Homenaje a Manuel Scorza (Lima 1928- Madrid 1983). **Max Hernández**, Fernando Cabieses: Diálogo, consenso y compromiso con el país. **Wilfredo Ardito**, Minería y tragedia: 20 años después.

Socialismo y Participación es una publicación trimestral del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (Cedepe). Av. José Faustino Sánchez Carrión 790, Lima 17. Tel.: (511) 460-2855 / 463-0099. Fax: (511) 461-6446. Correo electrónico: <cendoc@cedeperu.org>. Página web: <www.cedeperu.org>.