

La contribución de las instituciones en la puesta en práctica de la política comercial estratégica en Japón, Corea y Taiwán

Patricia Rodríguez*

Ha sido generalmente aceptada la observación de Depak Lal que las fallas de la burocracia ("bureaucratic failure") pueden generar peores consecuencias que las fallas del mercado ("market failure"); sin embargo, quisiera explicar aquí cómo las políticas comerciales e industriales estratégicas, caracterizadas por una fuerte intervención estatal en situación de competencia internacional oligopolística (Krugman), contribuyeron al milagro económico de Asia del Este.

Me centraré en el papel de las instituciones en la puesta en práctica de estas políticas en Japón, Corea y Taiwán, así como explicar cómo estas instituciones no solo lograron controlar lo que Jagdish Bhagwati llamó *búsqueda improductiva de rentas* ("direct unproductive profit seeking" DPU), sino que también, en contradicción con las agudas observaciones de los neoliberales sobre los efectos del proteccionismo estatal, lograron estimular la eficiencia. Sin embargo, también quisiera destacar que si bien la política estratégica comercial les otorgó ventaja a estos países fue porque éstos se aprovecharon de la apertura comercial que les ofrecía los Estados Unidos y del régimen liberal internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial bajo la hegemonía de este último país. En este sentido la ventaja de estos países se debió a que se comportaron como "viajeros gratis" en una situación que podría asemejarse a la del "*dilema del prisionero*", en el cual las partes que no colaboran con un determinado régimen o sistema de normas aventajan a las que sí colaboran (en este caso con el sistema de comercio internacional). Todo mundo está de acuerdo que seguir colaborando con los principios del libre comercio es la mejor alternativa para todas las partes, pero traicionar dichos principios puede ser ventajoso para la parte "traidora" a expensas de la parte colaboradora; aunque si todas traicionan, todas acaban en peores condiciones. Por esta razón quisiera evaluar si en la coyuntura actual el modelo de apoyo gubernamental a las industrias de alta tecnología, seguido por los países del Este asiático, podría ser utilizado en el futuro por otros países en vías de desarrollo.

Política comercial estratégica:

Particularmente ahora que los Estados Unidos ha cesado de jugar el papel hegemónico en el sistema de comercio internacional, se ha notado un cambio en su política comercial, la cual cada vez se aleja más del multilateralismo liberal característico del régimen del GATT (hoy día la Organización Mundial del Comercio), realizando cada vez con más frecuencia prácticas de *comercio administrado* (managed trade) o de *unilateralismo agresivo*.

Laura D'Andrea Tyson, Secretaria de Asuntos Económicos del gobierno norteamericano y una de las voces a favor de la aplicación de políticas estratégicas y de comercio administrado, opina:

"Debido a la extendida y variada política de intervención -afirma Tyson- el libre comercio en productos de alta tecnología es una opción sin sentido. Para tales productos la escogencia real no es entre libre comercio y protección, sino entre administrar el comercio internacional a través de acuerdos internacionales, o administrarlo por políticas unilaterales descoordinadas y frecuentemente del tipo "arruine a su vecino".¹

* Licenciada en Filosofía de la Universidad de Costa Rica y Master en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Profesora en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Costarricense de Organizaciones de Desarrollo, ACORDE.

1 Rudingér Dornbush, Anne O. Krueger. L. Tyson. Op. Cit., p. 114

Con la pérdida de competitividad de ciertas industrias norteamericanas con respecto a las industrias japonesas, los Estados Unidos han comenzado a preocuparse por las consecuencias de la política comercial estratégica llevada a cabo por algunos de los países de reciente industrialización (PRIs). El juego comercial tradicional, que había sido hasta ahora propiciado por el régimen del GATT, es un juego en que todos ganan, puesto que empresas competitivas siempre encuentran un nicho de mercado donde descollar (base de la teoría ricardiana de las ventajas comparativas), sin embargo el juego de competencia internacional estratégica en situación oligopolística es un juego de suma cero donde hay ganadores y perdedores, con consecuencias muy serias para la economía de los países de las industrias perdedoras. En condiciones de competencia estratégica oligopolística, la teoría ricardiana ya no nos es útil para explicar el comercio mundial. Por esta razón está surgiendo una nueva teoría del comercio² que intenta explicar por qué las políticas estratégicas (que subsidian fuertemente a industrias escogidas de alta tecnología para volverlas altamente competitivas), si bien fueron ventajosas para esos países, no convienen a todos porque llevaría a una indeseable guerra comercial. La aplicación de las políticas estratégicas ha llegado a generar una fiera lucha entre firmas que compiten internacionalmente con producción a gran escala, y los países vencedores han llegado a acaparar en su totalidad las rentas oligopolísticas o monopolísticas que sus competidoras internacionales habían venido disfrutando hasta el momento, expulsándolas del mercado mundial.

Estados Unidos ha llegado a percatarse de que, si estas políticas continúan siendo aplicadas no solo por estos países, sino por lo que el Departamento de Comercio de los Estados Unidos ha llamado los *grandes mercados emergentes* (the Big Emerging Markets, BEMs),³ la competitividad norteamericana sería seriamente amenazada y sus ciudadanos verían disminuir considerablemente su estándar de vida. Esta es una de las razones por las cuales el Congreso de los Estados Unidos ha establecido las provisiones 301 y Super 301 del Ómnibus Trade Act de 1988, y es la razón por la cual Laura Tyson expresó que "bajo algunas circunstancias, la fuerza de disuasión en lugar de las restricciones al comercio, es la mejor política comercial."⁴ Los Estados Unidos se han estado separando del patronazgo tradicional del libre comercio del GATT y cada vez con más frecuencia está promoviendo arreglos bilaterales para combatir las formas ilegítimas de intervención nacional que discriminan contra los productos extranjeros y ponen en peligro el comercio.

Políticas industriales, hasta cierto punto inocentes, diseñadas por Japón y Corea para alcanzar competitividad internacional, y cuyos efectos no fueron notados entonces por los Estados Unidos, ahora están poniendo en peligro el sistema liberal de comercio. Como se ha mencionado arriba, los milagros japonés y coreano se explican en parte por el hecho de que hasta la década de los ochenta ellos pudieron "viajar gratis" tomando ventaja del sistema de

comercio abierto y libre sin colaborar enteramente con él. Si bien cuando Japón entró en el GATT, eliminó la protección arancelaria, debido a características especiales de las instituciones informales japonesas, Japón continuó teniendo un mercado bastante cerrado y protegido. Más adelante explicaré el papel de las instituciones japonesas en el éxito de la continuación de la política estratégica emprendida por ese país.

Consciente de los costos para las economías abiertas de la conducta de estos países, Laura Tyson opina que para poder lidiar con las políticas comerciales estratégicas extranjeras solo hay dos alternativas: 1) Comercio administrado (managed trade) que consiste en la negociación bilateral de nuevas reglas que permitan regular la competencia oligopolística internacional y designar nuevos mecanismos para castigar a los "viajeros gratis" (free riders). (Esta alternativa, especialmente si se logra extender multilateralmente, es según Tyson, la mejor alternativa para enfrentar la nueva clase de problemas que nos muestra la nueva teoría comercial).⁵ 2) La alternativa de la guerra comercial. El unilateralismo agresivo, que encontramos en las provisiones 301 y Super 301 y el comercio administrado son las nuevas respuestas no ortodoxas al daño que dichas políticas están infringiendo a la futura competitividad de los Estados Unidos. Países en desarrollo como Brasil e India están siendo investigados por la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR) por aplicar políticas de comercio estratégico que dañan los intereses de los Estados Unidos.

Políticas Industriales de Japón y Corea:

Desde la Restauración Meiji el gobierno japonés ha seguido una política industrial selectiva y, copiando

2 Véase Paul Krugman, Ed. *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, MIT Press, 1992.

3 China, Indonesia, Corea del Sur, India, Turquía, África del Sur, Polonia Argentina, Brasil y México. "Estimamos -dice Jeffrey E. Garten Subsecretario de Comercio para el Comercio Internacional- que cerca de tres cuartas partes del crecimiento del comercio mundial en las próximas dos décadas probablemente tenga lugar en los países en desarrollo. La mayoría de esta expansión ocurrirá en los Grandes Mercados Emergentes o BEMs. Los BEMs parece que llegarán a duplicar su participación en el PIB mundial de

ese lapso. Para el año 2012, su participación en las importaciones mundiales parece que excederá a Japón y la Unión Europea combinadas": Palabras de Jeffrey E. Garten, Subsecretario de Comercio para el Comercio Internacional, ante la Asociación de Política Exterior de New York, 20 de enero de 1994, Publicación del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

4 Rudinger Dornbush, Anne O. Krueger, Laura D'Andrea Tyson, *An American Trade Strategy*. The Brookings Institution, Washington D.C., 1991, p. 143.

5 Paul Krugman, Ed. *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1992.

a los japoneses, Corea inició la suya en 1964. Ambos gobiernos transfirieron selectivamente recursos adonde las élites burocráticas consideraron maximizaban el rendimiento de la economía como un todo. Es decir, allí donde pudieran generarse externalidades (spillover effects) que estimularan el desarrollo de industrias de mayor valor agregado. (Alice Amsden). De esta manera iniciaron la industrialización con la industria pesada y química con la idea de que los empresarios fueran invirtiendo en industrias que se sirvieran de aquellas.

Hasta entonces ellos no tenían ventaja comparativa en esos sectores, pero sabían que, aunque tomara años, podrían *construirlas*. La intención original de los Japoneses, y más tarde de los coreanos era comenzar la industrialización pesada y química por razones de seguridad, pero luego, tan pronto como se fuera expandiendo a otros sectores y se fuera adquiriendo capacidad para asimilar otras formas de alta tecnología, ellos podrían estar en capacidad (1980-90) de seleccionar nuevos sectores donde estuvieran las verdaderas ganancias como la electrónica, los automóviles y las computadoras. En efecto las industrias pesadas y químicas no terminaron siendo muy eficientes, pero otras industrias que se desarrollaron a partir de ellas, sí lo fueron. La ventaja comparativa resultante en esos sectores de alta tecnología fue el resultado de una decisión histórica tomada por esos gobiernos, y no por decisiones tomadas por empresarios aislados guiados por los dictados del mercado como fue el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos.

Tyson lo explica así:

"El patrón actual de producción y de especialización comercial de una nación puede tener poderosos efectos en su trayectoria tecnológica futura. El cambio tecnológico es un proceso que depende del sendero que se haya delineado en el pasado. La asignación de recursos en el presente afecta el rango futuro de aprendizaje e innovación, y como resultado, afecta el futuro crecimiento y bienestar de la economía de una nación"

Las industrias de alta tecnología necesitan mucho capital en Investigación y Desarrollo para comenzar, y normalmente las firmas privadas sin el apoyo del estado no tomarían el riesgo de comenzar esa clase de negocio. Ellos también necesitan acceso a los mercados extranjeros porque normalmente son firmas que requieren economías de escala para bajar sus costos medios.

Por otra parte, los Estados Unidos también han decidido adoptar alguna clase de política estratégica. Un ejemplo es el proyecto Sematec, un esfuerzo conjunto del gobierno y del sector privado para darle nueva vida a la declinante industria norteamericana de semiconductores, víctima de las prácticas predatorias japonesas. La única manera en que el gobierno Norteamericano puede subsidiar un cartel de industrias y evitar los efectos de la aplicación de las leyes antimonopolio es haciéndolo "por razones de seguridad". De acuerdo a *The Economist* desde que el proyecto Sematec entró en vigencia, los Estados Unidos han comenzado a recuperar la ventaja comparativa perdida en este sector.

"La industria Americana de semiconductores ahora suple el 46% de los microchips usados alrededor del mundo, la industria japonesa provee el 41%. Hace cuatro años las firmas japonesas se jactaban de cubrir el 49% del mercado, y las Americanas cubrían solo el 37%. Mucho del crédito de este cambio dramático se le ha dado a Sematec, un consorcio de investigación del gobierno y del sector privado localizado en Austin, Texas, y establecido en los años oscuros de 1987 como el último recurso para parar el tractor Japonés que quiere empujar a Silicon Valley al mismo zanjón que a Detroit"⁶

El papel de las principales instituciones de Japón, Corea y Taiwán en la puesta en práctica de la política comercial estratégica

Según Chalmers Johnson, el autor de *MITI and the Japanese Miracle*,⁷ la efectividad de las instituciones japonesas se debe al hecho de que tomadas en conjunto constituyen un poderoso sistema para promover el crecimiento, pero tomadas separadamente, no tienen el mismo efecto. Por esta razón, considera él que trasplantar algunas de estas instituciones afuera, ha resultado en un rotundo fracaso. Sin embargo, Corea y Taiwán, tal vez debido a su cercanía con Japón, fueron ambos capaces de copiar el sistema completo.⁸ Ya que encontramos sistemas similares en estos tres países, ilustraré la efectividad de las instituciones de éstos, tomando ejemplos de cualquiera de ellos.

El *keiretsu*

El *keiretsu* es un conglomerado de industrias perteneciente a un mismo grupo de accionistas. Estas industrias pueden ser muy diferentes entre ellas (vinculación horizontal) es decir, el conglomerado puede dedicarse a la fabricación tanto de automóviles, como de computadoras o lavadoras de ropa; pero generalmente están vinculadas verticalmente con otras industrias de suplidores, como por ejemplo partes de automóviles, semiconductores, etc. (El *chaebol*⁹ coreano es la copia del *keiretsu* japonés).

El *keiretsu* también se caracteriza por poseer una red de distribución que sostiene prácticas que serían

6 The Economist, "Únele Sam's helping hand", April 2-8. 1994, pág.77.

7 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, California, 1982

8 *Ibid.*, p. 12.

9 Para más detalles sobre el *chaebol* coreano véase: Kihwan Kim and Danny MLiepziger. *The lessons of EastAsia*, a World Bank Publication, Washington D.C., p. 35.

ilegales en los Estados Unidos, pues actúan como barreras de entrada a la mencionada red. Normalmente el *keiretsu* posee una compañía comercializada internacional, y cuando esas firmas importan partes de afuera, lo hacen normalmente a través de ésta, la cual normalmente comercia solamente con las subsidiarias extranjeras del propio *keiretsu*. También posee un sistema de distribución interna, y como lo ha demostrado Robert Lawrence¹⁰ éste es responsable de que en Japón los artículos importados tienen precios mayores que en otros países.

El *keiretsu* normalmente está organizado alrededor de un gran banco, lo cual es una ventaja desde el punto de vista del financiamiento. Debido a que el *keiretsu* o el *chaebol* están siempre asociados a un gran banco, esto les da a las industrias intensivas en capital y de alta tecnología la posibilidad de tener acceso a financiamiento barato y a largo plazo. Las altas tasas de interés en Estados Unidos no le permitirían a las firmas de alta tecnología tener la misma ventaja. Aún si el gobierno japonés o coreano decidieran no subsidiar a las industrias estratégicas, los bancos de los conglomerados estarían dispuestos a darles un fuerte apoyo financiero.

El *keiretsu* también se convirtió en una barrera para la inversión extranjera, puesto que le dio al MITI más poder para negociar ventajosos tratados de transferencia de tecnología. En 1960 el gobierno japonés le dio acceso limitado a Fairchild a cambio de la tecnología de semiconductores, y debido a la posición de monopolio del MITI, las firmas locales terminaron teniendo también acceso a la tecnología norteamericana a un precio muy ventajoso.

Texas Instruments le solicitó al gobierno japonés la posibilidad de montar una subsidiaria, el cual fue denegado. Sin embargo, en 1968 MITI aceptó la formación de un *joint venture* con Sony ya que durante esas negociaciones Texas Instruments continuamente rehusó otorgar licencias sobre sus patentes críticas a las firmas

Se puede decir que las naciones desarrolladas están creando, a la par del régimen del GATT, que Robert Laurence caracterizó como un régimen de *integración débil* ("shallow integration"), un nuevo régimen que Peter F. Cowhey y Jonathan Aronson llaman *régimen de acceso a los mercados* (market access regime),¹¹ en el cual se busca mucho mayor integración y armonización en las prácticas comerciales que la que establecía el GATT. Es por esto que últimamente han proliferado los tratados bilaterales y las formas de comercio administrado.¹²

Cómo las instituciones japonesas y coreanas promovieron la eficiencia e impidieron el clientelismo

Debido a que la política industrial implica selectividad, los sistemas japonés, coreano y taiwanés tuvieron que diseñar instituciones que pudieran aislar a los

japonesas si no obtenía el permiso de montar una subsidiaria a cambio. De esta manera Texas Instruments evitó sufrir las consecuencias de la marginación por parte de la estructura cerrada del *keiretsu*, puesto que a través de su alianza con Sony llegó a formar parte del *keiretsu*.

Aún después del establecimiento del Semiconductor Trade Agreement (STA) en 1986, el primer acuerdo de Estados Unidos con Japón que perseguía expandir el acceso de las firmas norteamericanas al mercado japonés (Jagdish Bhagwati ha llamado a esta clase de acuerdo "voluntary import expansion" (VIE)), ha sido prácticamente imposible penetrar dicho mercado. Laura Tyson argumenta que "barreras estructurales todavía persisten en una gran variedad de formas incluyendo estándares, pruebas y procesos de certificación, prácticas de compras y licitaciones, así como patrones de relaciones de cooperación que la política industrial estratégica del Japón continúa fomentando.

Estados Unidos no solo está tratando de combatir las políticas comerciales estratégicas, sino que está tratando de lograr acceso a estos adinerados mercados. Esta es la razón por la cual el presidente Bush en 1990 firmó la *Iniciativa de los Impedimentos Estructurales* con el Primer Ministro Uno de Japón. Esta iniciativa fue concebida con el fin de romper esas barreras estructurales de que habla Tyson y las formas de cooperación del gobierno japonés con la comunidad de negocios que son inconsistentes con las leyes antimonopolio de los Estados Unidos. Los japoneses, por otra parte, también pedían cambios en los altos niveles de consumo y los bajos niveles de ahorro en los Estados Unidos, así como la necesidad de bajar el déficit fiscal.

10 Véase Robert Laurence. "Japan's Different Trade Regime: An Analysis with Particular Reference to Keiretsu", Journal of Economic Perspectives. Vol. 7. No. 3. Verano de 1993, pág 13.

11 Peter F. Cowhey, Jonathan D. Aronson, "A New Trade Order", Foreign Affairs, The Year Ahead, 1993.

12 Sin embargo, es importante destacar que la intención de los Estados

tomadores de decisiones de las presiones de los grupos de interés. Según el reporte de investigación del Banco Mundial, *The East Asian Miracle* (1993), las burocracias de estos países se encuentran bastante aisladas de las

presiones de los grupos de interés; gracias a esto es posible echar atrás decisiones incorrectas, aunque éstas hayan beneficiado por cierto tiempo a ciertos grupos. Cuando las empresas beneficiarias no están dando los rendimientos esperados, estos gobiernos simplemente retiran el apoyo otorgado a esas industrias.¹³ El Reporte del Banco Mundial de 1991 señala que los gobiernos de Asia del Este intervienen en la economía ayudando a desarrollar ciertas industrias, pero aquellos continúan dando esa asistencia solamente si las industrias en mención dan los resultados esperados en los mercados internacionales. El criterio objetivo de mercado se impone sobre criterios subjetivos políticos o el favoritismo. Las instituciones están lo suficientemente aisladas de los grupos de presión (lo que revela fortaleza del gobierno) como para retirar tales ayudas de la noche a la mañana sin que esté comprometida la estabilidad del régimen. Esta actitud contrasta absolutamente con la de los países latinoamericanos los cuales mantuvieron de por vida los sistemas de protección establecidos durante el modelo de sustitución de importaciones. Esta forma de protección promovió el establecimiento de empresas que ni siquiera tenían ventajas comparativas, pues no podía saberse si sus empresas eran competitivas porque no estaban sometidas a la competencia de los mercados internacionales.

-Los consejos deliberativos:

Es a través de los consejos deliberativos (casi todos los ministerios en Japón y Corea han desarrollado consejos deliberativos) que se da la mayor interacción gobierno-sector privado. Estos consejos actúan como mini-legislaturas. El Congreso normalmente aprueba aquellos proyectos que ya fueron objeto de discusión en los distintos sectores tales como el industrial, el toral, la academia, etc.

Mancur Olson decía en *The Rise and Decline of Nations* que cuando los intereses de distintos grupos alinean con los intereses nacionales existen buenas posibilidades de que se logre un movimiento en la dirección correcta. Según se explica en *The East Asian Miracle*, buena parte del éxito de estos países se debe a papel que juega la deliberación y la consulta a los diversos sectores, pues allí se dan procesos de discusión entre las personas directamente interesadas, con conocimiento del tema, con buena información provista por burócratas eficientes, y con reglas transparentes.

"Desde el punto de vista económico, los consejos deliberativos facilitan la transmisión de información. Estos le permiten a la burocracia recoger información acerca de los mercados mundiales, las tendencias tecnológicas y el impacto de las regulaciones internamente y en el extranjero, sintetizan la información en un plan de acción y le comunican el plan de vuelta al sector privado. El comportamiento individualista es más o menos constreñido por la repetición de la colaboración. Esto en parte establece credibilidad -los participantes del

sector privado saben que no es probable que vayan a ser defraudados o abandonados-. Políticamente estos consejos sirven como instituciones proto-democráticas, convirtiéndose en canales directos para las grandes firmas, los trabajadores y la academia a la silla del poder"¹⁴

No obstante, aunque estos consejos se pueden considerar como instituciones proto-democráticas, es la burocracia la que tiene la última palabra. Incluso algunos empresarios consideran, sobre todo en Japón, que recomendaciones que recibe la industria de parte de la burocracia a veces les son impuestas de una manera bastante autoritaria.

"El principal instrumento de la burocracia en administrar este proceso (el proceso de consulta) ha sido la guía administrativa, el uso de amenazas y recompensas para inducir a las partes privadas a seguir o poner en práctica medidas sugeridas por la burocracia. La guía administrativa no depende de ninguna ley o regulación, sino que se emplean amenazas de consecuencias adversas, si la parte en cuestión rehusa a conformarse a las "sugerencias o recomendaciones", o alternativamente, se emplean recompensas, si las partes están de acuerdo. El MITI es bien conocido por haber utilizado este recurso con gran pericia".¹⁵

Sin embargo, los consejos deliberativos son una institución clave en el mantenimiento de la objetividad por encima del favoritismo, pues también son foros para la negociación de incentivos, y se está de acuerdo en otorgar a alguna industria algún beneficio, los beneficiarios tienen que justificar periódicamente el buen uso que se le está dando a esa ayuda frente a todos los demás participantes. La *búsqueda improductiva de rentas* es combatida por esta institución en dos frentes. 1) a través de la competencia (las firmas compiten agresivamente unas contra otras con el fin de alcanzar las metas establecidas y para estar calificadas para tener apoyo gubernamental) y 2) las peticiones de apoyo se hacen *sobre la mesa* durante estas reuniones; es decir, frente a la prensa, frente a los funcionarios públicos y frente a las partes competidoras o interesadas. Mes a mes, cara a cara los líderes políticos con los representantes de los principales agentes económicos del país se rinden cuentas unos a otros. De esta manera las industrias no tienen que perder el tiempo haciendo *lobbying* frente a los despachos de los

Unidos no ha sido la *cartelización* del mercado, sino que en la mayoría de los acuerdos bilaterales con Japón, los Estados Unidos ha buscado mejorar también el acceso de los proveedores no Japoneses, *Ibid*, p. 259.

14 *East Asian Miracle*, Reporte de investigación del Banco Mundial, Oxford University Press, Oxford, 1993.

15 *Ibid*, pág. 186.

Alice Amsden, *Asia Next Giant*. Oxford University Press, 1989, pág. 15.

diputados y ministros porque saben que las demás industrias no pueden hacerlo.

Las reuniones mensuales para la promoción del comercio exterior en Corea ilustran el papel de estos mecanismos para evitar el favoritismo, y al mismo tiempo promover la eficiencia. Como lo explica Alice Amsden:

"La más fuerte disciplina impuesta por el gobierno de Corea en casi todas las grandes firmas -no importa cuán bien conectadas políticamente- tiene que ver con metas de exportación. Hay una constante presión de los burócratas gubernamentales sobre los líderes corporativos para vender más en el exterior -con obvias implicaciones para la eficiencia-. La presión para alcanzar ambiciosas metas de exportación le dio al gran empuje hacia la industria pesada su carácter frenético"²¹

Las metas para la exportación son establecidas por las mismas firmas, y entre más altas sean estas metas, más grande es la ayuda que ellas pueden esperar del gobierno (principalmente en préstamos a largo plazo a tasas subsidiadas o exenciones de impuestos). Estas metas tienen que ser revisadas primero por los miembros de la asociación de la industria en cuestión y luego por burócratas bien entrenados, para ser aceptadas.

"Los ministros no aceptan metas exageradamente altas por miedo a ser despedidos o ser puestos en evidencia si las metas no son cumplidas. Ni tampoco ellos aceptan metas poco ambiciosas porque por esto también pueden ser despedidos. Tales sentimientos corren a lo largo de toda la burocracia".²¹

Durante las reuniones mensuales se revisa el progreso hacia las metas. Y como se decía anteriormente, solamente aquellos que cumplen con las metas tienen derecho a la ayuda gubernamental.

La burocracia prepara día a día listas sobre el desempeño de las industrias con relación a dichas metas, y estas listas son orgullosamente exhibidas en una gran pizarra en el Ministerio de Comercio e Industria. La exhibición de estos resultados contribuye al espíritu nacional hacia el éxito. Los burócratas deben demostrar durante las reuniones mensuales que están altamente informados acerca de todos los detalles del progreso de las industrias y de los problemas que confrontan, y estar preparados para ser interrogados por el presidente (quien dirige siempre las sesiones), los líderes políticos, los representantes de las industrias o hasta la prensa. La efectividad de estas reuniones depende no solo del compromiso real de los líderes políticos con el crecimiento económico, sino de la eficiencia de toda la burocracia.

Existen otros tipos de incentivos no convencionales que merece la pena mencionar. Algunos de estos son exhortaciones públicas hechas por el presidente sobre la importancia de exportar, las recompensas concedidas por el presidente en las reuniones mensuales, y la competencia que se suscita por la celebración de concursos. En Corea esta clase de incentivos son tomados muy en serio y forman parte del espíritu competitivo nacional. Desde que las exportaciones coreanas sobrepasaron los 100 millones de dólares en 1964, cada año se celebra el Día del Exportador. Durante este día hay otorgamiento público de premios a las invenciones, a la excelencia en el diseño, a la alta reputación en las exhibiciones en ferias comerciales internacionales, y por la calidad de los productos de exportación.

- Consultores y equipos de trabajo

Aunque en Taiwán los consejos deliberativos no son tan comunes, los taiwaneses logran evitar el favoritismo a través de los consultores extranjeros y los equipos de trabajo. La burocracia taiwanesa tiene fuertes conexiones con las universidades, los institutos de investigación, firmas consultoras altamente involucradas en formación de políticas, y con mucha frecuencia consultores extranjeros.

Los equipos de trabajo están compuestos en gran parte por expertos internacionales y por esta razón, en opinión de Robert Wade,¹⁶ están en mejor condición para hacer recomendaciones imparciales, pues no tienen ninguna conexión ni con los investigadores, ni con las firmas locales. Aquellos hacen visitas directas a las industrias con el fin de evaluar si califican para la asistencia gubernamental y para dar seguimiento a las inversiones con préstamos en condiciones especiales.

Wade en *Governing the Market*,¹⁷ explica cómo los consultores extranjeros son de suma importancia para el Grupo Consultor de Ciencia y Tecnología, cuya finalidad es controlar la puesta en práctica del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.

- Control gubernamental de las instituciones financieras:

Sin el control gubernamental del sistema financiero, hubiera sido muy difícil la puesta en práctica de un sistema de incentivos a las industrias estratégicas. Según Chalmers Johnson ésta es una de las más importantes instituciones. Las industrias de alta tecnología son intensivas en capital y necesitan grandes cantidades de dinero para comenzar y para desarro-

16 Robert Wade, *Governing the Market*, Princeton University Press, New Jersey, 1990

17 Ibid.

llarse. El gobierno, a través de subsidios, ayuda a transferir los recursos de otras partes de la economía a los sectores estratégicos.

La importancia de un servicio civil prestigioso

No solamente el aislamiento de los grupos de presión es importante para implementar un programa de apoyo selectivo a las empresas. La capacidad técnica de la burocracia también es un requisito. Muchas economías planificadas han fallado porque sus burocracias no tienen la preparación necesaria para poner en práctica un complicado sistema de intervenciones selectivas. En Corea y Taiwán encontramos sistemas altamente selectivos de reclutamiento y promoción de los funcionarios. Esta situación no la encontramos en los países latinoamericanos. En América Latina las posiciones políticas, especialmente las de mayor responsabilidad, se otorgan como favor político. En Corea, por ejemplo, quienes aplican al servicio civil tienen que pasar difíciles exámenes cuya tasa de éxito es solamente del 2.7%. La dificultad para entrar al servicio civil les da a los funcionarios un alto valor social. El suprimir a un funcionario por acciones corruptas hace que la familia caiga en desgracia, por lo que los miembros de la familia disuaden a cualquier miembro para que cometa algún acto de corrupción. Si existe corrupción en Asia del Este es entre los políticos no entre los burócratas. Los burócratas disfrutaban de salarios similares a los del sector privado. De acuerdo con el reporte del Banco Mundial de 1993 "en Japón la Autoridad Nacional sobre el Personal anualmente encuesta a miles de compañías para determinar los niveles de salario. En Corea los salarios base son más bajos que en las grandes compañías privadas, pero cincuenta y nueve sobresueldos ayudan a disminuir la diferencia", dice el mencionado Reporte. La burocracia taiwanesa está formada predominantemente por ingenieros, no por economistas o abogados como es el caso en los Estados Unidos.

Otra característica de estos países es que las personas que se jubilan usualmente llegan a ocupar altas posiciones en las empresas más grandes y mejor pagadas del sector privado, normalmente como presidentes de las juntas directivas. En estos países los burócratas se retiran jóvenes y esta alternativa se convierte en una especie de *paracaídas de oro* para los coreanos. En japonés hay una palabra especial para esto: *amakudari*, que significa "descender desde el cielo". Los salarios disfrutados por estos exfuncionarios son tan atractivos que se convierte en un incentivo para los burócratas hacer carrera en el servicio civil y para cuidar con esmero su puesto. Esta práctica les da a las empresas la posibilidad de aprovechar un alto nivel de experiencia y excelencia que no es fácilmente conseguible en otros países, al mismo tiempo que contribuye a perfeccionar la excelente relación entre el gobierno y el sector privado.

La lección que podemos aprender del esfuerzo de desarrollo de Japón, Corea y Taiwán es que, ya no es posible "viajar gratis" en el sistema de comercio internacional. El acuerdo de la Ronda Uruguay en materia de subvenciones introduce el concepto de *subvención específica*, que es aquella que se otorga a una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción dentro del territorio de un determinado país, y esas subvenciones específicas son objeto de disciplinas por parte de dicho acuerdo. En este acuerdo se establece la distinción entre tres clases de subvenciones:

a) las *subvenciones prohibidas*, que son aquellas que están supeditadas *de jure o de facto* a los resultados de exportación y las

subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, 2) *las subvenciones recurribles* que son aquellas que pueden ser objeto de interpelación por la parte perjudicada, pues "en el acuerdo se establece que ningún signatario deberá causar, mediante el empleo de subvenciones, efectos perjudiciales para los intereses de otros signatarios como daño a su producción nacional, anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para ellos del Acuerdo General (en particular las ventajas de las concesiones arancelarias consolidadas) o perjuicio grave a los intereses de otro signatario" y 3) la tercera categoría es la de *subvenciones no recurribles*, que bien pueden ser subvenciones no específicas, o subvenciones específicas que supongan asistencia para actividades de investigación y desarrollo o la asistencia a regiones desfavorecidas, sin embargo cuando otro signatario estime que una subvención no recurrible por otros motivos tiene efectos perjudiciales graves en una rama de la producción de su país, podrá someter la cuestión a investigación por parte de la OMC.

Hay una salvedad para la aplicación de subvenciones en general para los países cuyo ingreso per cápita sea inferior a los 1000 dólares, pues estos países no están sometidos a la consideración de subvenciones prohibidas, pero es dudoso pensar que dichos países estén en condicio-

21 Amsden, op. Cit.,pág. 16

22 Yung Whee Rhee, Bruce Ross-Larson, Garary Pursell, Korea 's Competitive Edge, Published for the World Bank Johns Hopkins University Press, Batimore and London. Pág 25

nes de realizar políticas comerciales estratégicas en situación de oligopolio, porque normalmente sus empresas no son lo suficientemente fuertes como para competir en esas condiciones. Se trataría más bien de subsidios específicos con miras a desarrollar sectores con externalidades positivas que no tienen gran repercusión en el mercado mundial. Además, el costo de oportunidad que significaría transferir los escasos recursos de estos países, que además están agobiados por las transferencias al exterior debido a la deuda externa, hacia sectores que requieren economías de escala con altísimos costos fijos, es desmesuradamente alto; sobre todo porque el éxito se vuelve algo sumamente improbable ya que la política comercial estratégica implica expulsar a otros competidores.

Como vemos, la Organización Mundial del Comercio velará por la no aplicación de políticas comerciales estratégicas por parte de los países de más de mil dólares de ingreso per cápita, y en caso de desobediencia, los países pueden estar sujetos a sanciones comerciales unilaterales. La única salvedad es que el Acuerdo de la Ronda Uruguay ha establecido un plazo de ocho años para que entre en vigencia la prohibición de subsidiar exportaciones. En este caso países en desarrollo cuyo ingreso per cápita es de más de mil dólares podrían aprovechar este plazo para continuar subvencionando industrias o sectores elegidos.

Por otra parte, las burocracias latinoamericanas no tienen el nivel de profesionalismo, de aislamiento de los grupos de presión y de eficiencia, que tienen las burocracias en estos tres países asiáticos. La dificultad de poner en práctica medidas intervencionistas se ha puesto de manifiesto en casi todos los países del orbe, al punto que aun en Japón, Corea y Taiwán, la política comercial estratégica, desde hace ya algunos años, no se basa en medidas particularistas como las exoneraciones de impuestos, o subsidios a ciertas industrias, sino que en estos mismos países se ha ido evolucionando hacia normas más generales y fáciles de administrar. Hoy día la intervención gubernamental se da predominantemente como subsidio a la investigación y desarrollo, rubro permitido por las nuevas normativas emanadas de la Ronda Uruguay.

Por otra parte, si bien en los países asiáticos todavía persiste el apoyo a las industrias clave por medios no oficiales como son las barreras estructurales descritas con anterioridad, éstas forman parte del contexto institucional que estos países desarrollaron históricamente, y como decía Chalmers Johnson, constituyen un sistema imposible de trasplantar. Por esta razón estimo que la política comercial estratégica no es una opción para los países en desarrollo.

27 el proyecto del acta final de la Ronda Uruguay, Resumen de Prensa, Publicación de la División de Información y Relaciones con la Prensa del GATT, Centre William Rappard, 154, rue de Lausanne, CH 1211 Ginebra 21, pág 9.