



# El capitalismo de Estado llega a la mayoría de edad ¿Fin del libre mercado?

Ian Bremmer (\*)

© 2009 - Foreign Affairs - Distributed by Tribune Media Services.

A lo largo de Estados Unidos, Europa y gran parte del resto del mundo desarrollado, la reciente ola de intervencionismo de Estado está destinada a aliviar la angustia de la recesión global actual y a restaurar la salud a las economías enfermas. Mayormente, los gobiernos de los países desarrollados

no tratan de manejar estas economías indefinidamente. Sin embargo, una intención opuesta subyace detrás de intervenciones similares en el mundo en desarrollo: allí la mano fuerte del Estado en la economía está señalando una estrategia de rechazo de la doctrina del libre mercado.

Los gobiernos, no los accionistas privados, ya poseen las mayores compañías mundiales de petróleo y controlan tres cuartas partes de las reservas de energía del mundo. Otras compañías que son poseídas por o están alineadas con el Estado gozan de creciente poder de mercado en los principales sectores económicos

(\*) Presidente del Grupo Eurasia. Coautor de *"The fat tail: the power of political knowledge for strategic investing"* junto a Preston Keat.

de las economías de más rápido crecimiento mundial. Los “fondos soberanos de inversión” (“Sovereign Wealth Funds” – SWFs), una expresión recientemente acuñada para las carteras de inversión de propiedad estatal, explican una octava parte de la inversión global, y esta cifra va en aumento. Estas tendencias están reestructurando las políticas internacionales y la economía mundial al transferir cantidades cada vez más grandes de poder económico e influencia a la autoridad central del Estado. Están impulsando el enorme y complejo fenómeno del capitalismo de Estado.



Hace apenas 20 años la situación parecía muy distinta. Luego que la Unión Soviética se dobló bajo el peso de sus muchas contradicciones internas, la nueva conducción del Kremlin se movió rápidamente para adoptar el modelo económico Occidental. Los jóvenes gobiernos de las ex repúblicas soviéticas y sus satélites abogaron por los valores políticos occidentales y comenzaron a incorporarse a sus alianzas. Mientras tanto, en China, las reformas de libre mercado que habían sido lanzadas una década atrás comenzaron a infundir un nuevo espíritu al Partido Comunista Chino. Las potencias de mercados emergentes, tales como Brasil, India, Indonesia, Sudáfrica y Turquía, comenzaron a desregular sus inactivas economías y a impulsar la libre empresa doméstica. A lo largo de Europa Occidental, las olas de privatizaciones hicieron desaparecer la administración estatal de muchas compañías y sectores. Los volúmenes comerciados comenzaron a expandirse enormemente. La globalización de los gustos del consumidor y las cadenas de suministros, de los flujos de capitales y la inversión externa directa, de la tecnología y la innovación reforzaron estas tendencias aún más.

Pero la corriente del libre mercado ahora ha retrocedido. En su lugar ha llegado el capitalismo de Estado, un sistema en el que el Estado funciona como principal actor de la economía y utiliza los mercados principalmente con propósitos políticos. Esta tendencia ha alimentado una nueva com-

petencia global, no entre ideologías políticas rivales sino entre modelos económicos competitivos. Y con la inyección de políticas en la toma de decisiones económicas, está emergiendo un conjunto enteramente diferente de ganadores y perdedores.

Durante la Guerra Fría, las decisiones tomadas por quienes estaban al mando de las economías soviética y china tuvieron poco impacto sobre los mercados occidentales. Los mercados emergentes de hoy en día todavía tenían que emerger. Pero, ahora, los funcionarios estatales en Abu Dhabi, Ankara, Beijing, Brasilia, Ciudad de México, Moscú y Nueva Delhi adoptan decisiones económicas –sobre inversiones estratégicas, propiedad pública, regulación– que repercuten en todos los mercados mundiales. El desafío que plantea este potente tipo de capitalismo administrado por el Estado se agudiza por la crisis financiera internacional y la recesión global. Ahora, los defensores del libre comercio y de los mercados abiertos tienen que demostrar el valor de estos sistemas a una audiencia internacional cada vez más escéptica.

Este hecho no es simplemente una derivación de la decadencia del poder y la influencia de los Estados Unidos sobre aquellos países emergentes. Si los gobiernos de estos países hubieran optado por el capitalismo de libre mercado, la declinante participación de EEUU en el mercado mundial habría sido compensada por ganancias

globales en eficiencia y productividad. Pero el aumento del capitalismo de Estado ha introducido ineficiencias masivas en los mercados globales y ha incorporado políticas populistas en la toma de decisiones económicas.

## ACTORES PRINCIPALES

El capitalismo de Estado tiene cuatro actores primarios: las corporaciones nacionales de petróleo, las empresas de propiedad del Estado, las empresas líderes nacionales de propiedad privada y los fondos soberanos de inversión (SWFs).

Cuando se opina de “big oil” (expresión que se utiliza para referirse a las grandes compañías de la industria del petróleo y combustibles), en lo primero que piensa la mayoría de los norteamericanos es en corporaciones multinacionales tales como BP, Chevron, ExxonMobil, Shell o Total. Pero las trece mayores compañías petroleras del mundo, medidas por sus reservas, son de propiedad de gobiernos y están operadas por ellos –tales como las compañías Saudi Aramco de Arabia Saudita, la Compañía Nacional de Petróleo Iraní, Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), Gazprom y Rosneft de Rusia, la Corporación Nacional de Petróleo de China, Petronas de Malasia y Petrobras de Brasil. Las compañías en manos del Estado tales como éstas controlan más del 75% de las reservas y la producción global de petróleo. Algunos gobiernos, al descubrir el poder que deriva del dominio estatal de los

recursos energéticos, han expandido su alcance sobre otros activos estratégicos. Las multinacionales en manos privadas actualmente producen sólo el 10% del petróleo mundial y conservan solamente el 3% de las reservas. Y en gran parte del mundo, ahora deben mantener relaciones con los gobiernos que poseen y operan a sus rivales comerciales más grandes y con más fondos.

En sectores tan diversos como petroquímica, generación de energía, minería, producción de hierro y acero, administración de puertos y embarques, fabricación de armamentos, automóviles, maquinaria pesada, telecomunicaciones y aviación, un creciente número de gobiernos no se conforma simplemente con regular el mercado. En cambio, quieren utilizar el mercado para reforzar sus propias posiciones políticas domésticas. Las empresas estatales los ayudan en esta tarea, en parte al consolidar íntegramente sectores industriales. Endiama de Angola (diamantes), AzerEnerji (generación de electricidad) de Azerbaiján, Kazatomprom (uranio) de Kazajistán y la Of ce Chérifien des Phosphates de Marruecos –todas empresas estatales son, por lejos, los mayores jugadores domésticos en sus respectivos sectores. Algunas empresas dirigidas por el Estado en particular han crecido mucho,

especialmente los monopolios de telefonía fija y de exportación de armas de Rusia; el monopolio del aluminio, el oligopolio de transmisión de energía y las principales compañías de telecomunicaciones y aerolíneas en China; y el ferrocarril nacional en la India; que se encuentran entre las más grandes empresas empleadoras no militares del mundo, con más de 1,4 millones de empleados.

Una tendencia reciente ha complicado más este fenómeno. En algunos países en vías de desarrollo, grandes compañías que aún permanecen en manos privadas dependen del patrocinio oficial en forma de créditos, contratos y subsidios. Estas empresas líderes nacionales de propiedad privada pero favorecidas oficialmente consiguen oportunidades del gobierno, que las ve como un medio para competir con rivales del exterior puramente comerciales, y están en condiciones de asumir un rol dominante en la economía doméstica y en los mercados de exportación. A cambio, estas compañías utilizan su influencia con los gobiernos para apoderarse de rivales domésticos más pequeños, reforzando su poder como pilares del capitalismo de Estado.

En Rusia todo gran negocio debe mantener relaciones favorables con el Estado

para ser exitoso. Las líderes nacionales son controladas por un pequeño grupo de oligarcas que gozan de favores personales del Kremlin. Las empresas Norilsk Nickel (minería), Novolipetsk Steel y NMK Holding (metalurgia); y Evraz, SeverStal y Metalloinvest (acero) están dentro de esta categoría. Lo mismo ocurre en China, aunque con una base de posesión más amplia y con un perfil no tan elevado: el imperio Avic (aeronautes), Huawei (telecomunicaciones) y Lenovo (computadoras) se han convertido en gigantes beneficiados por el Estado dirigidos por un pequeño círculo de gente de negocios muy bien relacionada. Variantes de empresas privadas líderes pero favorecidas por el gobierno nacional han aparecido en todos lados, incluyendo a economías con un mercado relativamente libre: Cevital (agroindustrias) en Argelia, Vale (minería) en Brasil, Tata (autos, acero y químicos) en la India, Tumba (carne y productos lácteos) en Israel, Solidere (construcción) en el Líbano, y San Miguel Corporation (alimentos y bebidas) en Filipinas.

La tarea de financiar estas compañías ha recaído en parte en los “fondos soberanos de inversión” (SWFs) y esto ha expandido de forma sorprendente el volumen de los fondos y su importancia. Los gobiernos saben que no pueden financiar a sus empresas líderes nacionales simplemente imprimiendo más dinero; la inflación eventualmente erosionaría el valor de sus activos. Y gastar directamente parte del presupuesto público podría dejar un déficit en el futuro si las condiciones económicas se deterioran. Por lo tanto, los “fondos soberanos” han ocupado un papel mayor. Ellos actúan como depositarios

Si los negocios y la política se encuentran muy ligados, entonces las inestabilidades domésticas que amenazan a las elites gobernantes comienzan a tener mayor importancia.



del exceso de divisas obtenidas por la exportación de commodities o bienes manufacturados. Pero los “fondos soberanos” son más que simples cuentas bancarias. Son fondos de inversión de propiedad del Estado con portfolios variados de monedas extranjeras, bonos gubernamentales, propiedades inmuebles, metales preciosos y participaciones directas –y algunas veces mayoritarias– de firmas domésticas y extranjeras. Al igual que todos los fondos de inversión, los “fondos soberanos” (SWFs) tienen como objetivo maximizar los beneficios. Pero para los capitalistas estatales estos beneficios pueden ser tanto políticos como económicos.

Aunque los SWFs han ganado importancia en los últimos años, en realidad ellos no son nada nuevo. La Autoridad de Inversión de Kuwait, ahora el cuarto mayor SWF del mundo, fue creada en 1953. Pero el término “fondo soberano de inversión” (“Sovereign Wealth Fund” – SFW) fue acuñado recién en el 2005, reflejando un reconocimiento de la creciente significación de estos fondos. Desde entonces, varios países se han unido al juego: Dubai, Libia, Qatar, Corea del Sur y Vietnam. Los mayores SWFs son los del emirato de Abu Dhabi, Arabia Saudita y China, con Rusia tratando de alcanzarlas. La única democracia representada entre los diez mayores SWFs es Noruega.

## LAZOS ESTRECHOS

Una característica esencial del capitalismo de Estado es la existencia de estrechos lazos de relación entre quienes gobiernan un país con aquellos que dirigen sus empresas. El ex primer ministro de Rusia, Mikhail Fradkov, preside ahora Gazprom, el monopolio de gas natural de Rusia. El presidente anterior de Gazprom, Dmitry Medvedev, es ahora presidente de Rusia. Esta dinámica cliente-patrón ha aunado a políticos, estadistas y burócratas en la adopción de decisiones económicas hasta un punto que no se veía desde la Guerra Fría. Y es dentro de esa dinámica que surgen diversos riesgos para la performance de los mercados globales.

Primeramente, las decisiones comerciales son muchas veces dejadas en manos de los burócratas políticos, quienes cuentan con escasa experiencia en administrar eficientemente operaciones comerciales. A menudo, sus decisiones hacen que los mercados sean menos competitivos y, por lo tanto, menos productivos. Pero debido a que estas empresas tienen poderosos patrones políticos y ventajas competitivas derivadas de los subsidios que reciben del Estado, representan una gran y creciente amenaza para sus rivales del sector privado.

Segundo, las motivaciones que subyacen tras las decisiones de inversión pueden ser más políticas que económicas. La dirección del Partido Comunista Chino, por ejemplo, sabe que generar prosperidad económica es esencial para mantener el poder político. Envío a las corporaciones de petróleo de China al exterior para asegurarse el abastecimiento de petróleo y gas a largo plazo que China necesita para impulsar una continuidad de su expansión. Gracias al financiamiento del Estado, estas corporaciones nacionales de petróleo tienen más efectivo para gastar que sus competidores del sector privado –y pagan tasas de interés superiores a las del mercado a sus abastecedores para cerrar acuerdos de largo plazo. Si las corporaciones nacionales de petróleo necesitan ayuda adicional, el liderazgo chino puede intervenir con promesas de préstamos para los países proveedores.

Tal conducta distorsiona la performance de los mercados energéticos, incrementando el costo que cada uno paga por el petróleo y el gas. También despoja a las multinacionales de energía en manos privadas de los ingresos adicionales que pueden necesitar para afrontar proyectos costosos a largo plazo, tales como exploraciones y explotaciones en aguas profundas. Esto retrasa el desarrollo de nuevas reservas de hidrocarburos dado que pocas corporaciones de petróleo manejadas por el Estado cuentan con el equipamiento o el expertise en ingeniería necesarios para esta clase de trabajo. Finalmente, incrementa

los costos y las ineficiencias para la producción, inyectando cuestiones políticas, y muchas veces altos niveles de corrupción, en el funcionamiento de los mercados.

Si los negocios y la política se encuentran muy ligados, entonces las inestabilidades domésticas que amenazan a las elites gobernantes –y, más específicamente, su definición del interés nacional y sus metas de política exterior– comienzan a tener una mayor importancia para los negocios. Para los competidores, el mejor entendimiento de estas motivaciones políticas se ha transformado en un asunto estratégico. Muchas compañías privadas que realizan negocios en los mercados emergentes han comprendido el valor que tiene invertir más tiempo en entablar relaciones tanto con los líderes del gobierno que adjudican mejores contratos, como con los funcionarios que supervisan los marcos legales y regulatorios para su implementación. Para las multinacionales, este gasto de tiempo y dinero podría parecer un despilfarro en un momento de recesión global, pero para proteger sus inversiones en el exterior y su participación de mercado no pueden darse el lujo de hacerlo de otra manera.

## ENTRADA DEL ESTADO

El capitalismo de Estado comienza a tomar forma durante la crisis del petróleo de 1973, cuando los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) acordaron reducir la producción de petróleo en respuesta al apoyo de los Estados Unidos a Israel en la Guerra de Yom Kippur. Casi de un día para otro, la commodity más importante del mundo se volvió un arma geopolítica, dando a los gobiernos de los países productores de petróleo un peso internacional sin precedentes. Como herramienta política, los recortes de producción de la OPEP sirvieron como embargos contra países específicos –en particular, Estados Unidos y los Países Bajos. Como fenómeno económico, la crisis petrolera revirtió el flujo previo de capital, en que los países consumidores de petróleo compraban grandes volúmenes de petróleo barato

La ciudad de Nueva York solía ser la capital financiera mundial. Ya no es siquiera la capital financiera de los Estados Unidos – ahora Washington lo es.

y a cambio vendían mercaderías a los países productores de petróleo a precios inflacionarios. Desde la perspectiva de los miembros de la OPEP, la crisis puso fin a décadas de impotencia política y económica y a la propia era colonial.

La crisis del petróleo mostró a los productores de petróleo que, a través de una acción unificada, podían tanto controlar los niveles de producción como capturar una mayor porción de los ingresos generados por las principales compañías petroleras occidentales. Este proceso demostró ser más fácil de cumplir en los casos en que los gobiernos nacionales podían usar a las compañías domésticas para extraer y refinar su propio petróleo. Con el tiempo, las compañías nacionales de petróleo fueron cayendo bajo un control gubernamental cada vez mayor (Saudi Aramco, por ejemplo, no fue totalmente nacionalizada hasta 1980) y eventualmente eclipsaron a sus contrapartes privadas occidentales. La crisis del petróleo dio origen a la moderna corporación nacional de petróleo, un modelo que desde entonces se ha expandido y ha sido aplicado también al sector de gas natural.

Una segunda ola de capitalismo estatal comenzó durante los '80, motivada por el aumento de países en desarrollo controlados por gobiernos con valores y tradiciones centrados en el Estado. Al mismo tiempo, el colapso de los gobiernos que dependían de economías centralmente planificadas para crecer provocó una suba en la demanda global de oportunidades empresariales y comercio liberalizado. Esta tendencia, en cambio, impulsó el rápido crecimiento e industrialización en muchos países en desarrollo durante los '90. Brasil, China, India, México, Rusia y Turquía,



junto con países del Sudeste Asiático y muchos otros, se movieron a diferentes velocidades en su paso de ser un país en vías de desarrollo a uno desarrollado.

Aunque muchos de estos países con mercados emergentes no habían sido parte del bloque comunista, sí tuvieron historias de una fuerte influencia del Estado en sus economías. En algunos de ellos, unas pocas empresas importantes, normalmente de propiedad familiar, disfrutaron de monopolios virtuales en sectores estratégicos. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la India de Nehru, la Turquía post Atatürk, el México bajo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Brasil alternando gobiernos militares y nacionalistas, nunca suscribieron plenamente a la visión capitalista de que sólo el libre mercado puede producir una prosperidad duradera. Las creencias políticas predispusieron a estos regímenes a la idea de que ciertos sectores de la economía debían permanecer bajo la administración del gobierno, en gran parte para evitar su explotación por capitalistas occidentales.

Cuando comenzaron a liberalizarse, estos países de mercados emergentes adoptaron sólo parcialmente los principios del libre mercado. Los funcionarios políticos y los legisladores que introdujeron reformas parciales habían transcurrido sus años de formación en instituciones educativas y gubernamentales creadas para

propagar los valores nacionales definidos por el Estado. En la mayoría de estos países, el progreso económico fue acompañado por una menor transparencia y una regulación legal mucho más débil que en el caso de las democracias de libre mercado consolidado. Como resultado, es poco sorprendente que la confianza de las nuevas generaciones en los valores del libre mercado haya sido limitada. Dada la relativa inmadurez de sus instituciones gobernantes, los Estados de mercados emergentes son aquellos en los que las cuestiones políticas tienen al menos tanta importancia como los fundamentos económicos para el funcionamiento de los mercados. En otro tiempo los gobiernos poderosos del mundo les prestaron escasa atención, dado que estos países tuvieron poca o ninguna influencia en los mercados internacionales.

Una tercera ola de capitalismo de Estado estuvo marcada por el ascenso de los “fondos soberanos” (SWFs), que en el 2005 comenzaron a poner a prueba el predominio occidental en los flujos globales de capitales. Estas reservas de capitales fueron generadas por el enorme aumento en las exportaciones provenientes de países con mercados emergentes. La mayor parte de los SWFs continúan siendo dirigidos por funcionarios del gobierno, quienes tratan los datos de sus niveles de reservas, inversiones y administración de activos públicos de una forma parecida a un secreto de estado.



Como resultado, no está claro en qué medida estas decisiones sobre inversión y adquisición de fondos están influenciadas por consideraciones políticas.

El Fondo Monetario Internacional se encuentra ahora liderando esfuerzos para exigir mayores niveles de transparencia y consistencia en los SWFs, pero dichos intentos no tendrán más éxito del que tuvieron la mayoría de los acuerdos voluntarios. Aquellos SWFs que son especialmente opacos continuarán opacos, y los líderes políticos continuarán manejándolos con el fin de obtener beneficios tanto políticos como financieros. Como justificación, los directivos de los fondos pueden señalar los reconocidos reclamos políticos formulados por Darfur (Sudán) o Irán para la liquidación de los equivalentes occidentales de los SWFs, tales como el Fondo de Pensión del Gobierno de Noruega o el Sistema de Retiro de Empleados Públicos de California.

Una cuarta ola de capitalismo estatal ha surgido ahora, presionada por la reciente recesión económica global. Pero esta vez son también los gobiernos de los países más ricos del mundo, y no sólo aquellos con mercados emergentes, los que intervienen en sus economías. En Estados Unidos, los legisladores han intervenido en la economía a pesar de la histórica desconfianza del público en el gobierno y de su fe en la empresa



privada. Australia, Japón y otros pesos pesados de libre mercado han hecho lo mismo. En Europa, una historia de estatismo y socialdemocracia hace que la nacionalización y los rescates financieros sean políticamente más aceptables.

Aún así, las potencias líderes del mundo industrializado no han adoptado el capitalismo de Estado sin reservas. En Estados Unidos y en Europa, el poder de la mano invisible continúa siendo prenda de fe. Los gobiernos de ambos lados del Atlántico saben que para conservar el apoyo popular deben cumplir sus promesas de devolver el sector bancario y las grandes empresas a manos privadas una vez que hayan recuperado su salud. Pero mientras el estímulo económico esté a la vanguardia de la consideración política en Washington, a lo largo de Europa y en China, India y Rusia, los responsables políticos permanecerán en el centro del sistema financiero global. Para fomentar la expansión económica, los ministros de finanzas y el tesoro rescatarán bancos y compañías privadas, inyectando liquidez y emitiendo dinero simplemente porque nadie más puede hacerlo. Los bancos centrales, pocos de los cuales son verdaderamente independientes, ya no son los prestamistas de última instancia, ni siquiera de primera instancia; son sólo prestamistas. Este hecho ha producido un cambio repentino e importante en el centro de gravedad del poder financiero global.

Hasta hace muy poco, la Ciudad de Nueva York era la capital financiera del mundo. Ya no es siquiera la capital financiera de los Estados Unidos. Esta distinción recae ahora en Washington, donde los miembros del Congreso y del Ejecutivo toman decisiones que impactan sobre el mercado a largo plazo a una escala nunca vista desde los años '30. Un giro similar de la responsabilidad económica se está produciendo en todo el mundo: de Shangai a Beijing, de Dubai a Abu Dhabi, de Sydney a Canberra, de San Pablo a Brasilia y, aún en una relativamente descentralizada India, de Mumbai a Nueva Delhi. Y en Londres, Moscú y París, donde las finanzas y el poder político coexisten, está ocurriendo el mismo cambio en dirección al gobierno.

## GRAN APUESTA

Las economías capitalistas estatales probablemente emergerán de la recesión global con un nivel de control de la actividad económica sin precedentes, a pesar de haber soportado grandes impactos financieros, como todos los demás, durante el 2008 y el 2009. China y Rusia están sacando de apuros tanto a sus empresas estatales como a sus líderes nacionales privadas. Ambos favoreciendo la fusión de las principales industrias para reducir los costos. Luego de la caída de los precios del petróleo desde u\$s 147 el barril en julio de 2008 a menos de u\$s 40 en febrero de 2009, Rusia está enfrentando su primer déficit fiscal en diez años. China, gran importador y consumidor de petróleo, obtuvo cierto alivio como consecuencia de la caída de los precios, pero la recesión mundial ha tornado a los gobiernos de ambos países vulnerables ante un aumento del desempleo y de los problemas sociales consecuentes. Ambos gobiernos han respondido, mayormente, ejerciendo un control estatal aún mayor sobre sus economías.

A pesar de la recesión global, los “fondos soberanos” (SWFs), los principales jugadores de la economía mundial, están aquí para quedarse en el futuro

cercano. Aunque su valor neto total cayó de una elevada cifra estimada en u\$s 4 trillones (u\$s 4 billones en su expresión española) en 2007 a menos de u\$s 3 trillones (u\$s 3 billones) para finales de 2008, aún esta última cifra se aproxima al total de las reservas globales en moneda extranjera de los bancos centrales y excede los activos combinados que poseen todos los “hedge funds” (fondos de cobertura) del mundo. Los SWFs cuentan con alrededor del 12% de la inversión global, el doble de la cifra de hace cinco años. Esa tendencia continuaría, y algunos de los pronósticos más creíbles estiman el valor probable en u\$s 15 trillones (u\$s 15 billones) para el 2015.

En síntesis, a pesar de la crisis financiera mundial, las compañías nacionales de petróleo todavía controlan las tres cuartas partes de los recursos estratégicos primarios del mundo, las empresas estatales y las líderes nacionales en manos de particulares aún disfrutan de sustanciales ventajas competitivas sobre sus rivales del sector privado, y los SWFs todavía rebosan de dinero. Estas compañías e instituciones son realmente demasiado grandes como para quebrar.

Una intervención más profunda del Estado en una economía supone que el despilfarro burocrático, la ineficiencia y la corrupción probablemente retrasarán el crecimiento. Estas cargas son más pesadas en un Estado autocrático, donde los funcionarios políticos son libres para tomar decisiones comerciales sin el escrutinio de la prensa libre o de agencias regulatorias, tribunales o legisladores políticamente independientes. No obstante, la continuidad de la recesión global ha socavado la confianza internacional en el modelo de libre mercado. Cualquiera sea la verdadera razón de la crisis, los gobiernos de China, de Rusia y de otros Estados tienen argumentos de peso para culpar al capitalismo estilo norteamericano por la recesión. Haciéndolo así podrán eludir la responsabilidad por el creciente desempleo y la caída en la productividad en sus propios países y defender su compromiso con el capitalismo de

Estado, que comenzó mucho antes del comienzo de la crisis actual.

En respuesta, los decididores políticos norteamericanos deben tratar de vencer del valor del libre mercado, aún cuando éste sea un momento difícil para hacerlo. Si Washington vuelve al proteccionismo y mantiene la mano dura sobre la actividad económica por mucho tiempo, los gobiernos y los ciudadanos de todo el mundo responderán del mismo modo. La apuesta es grande, dado que la inyección a gran escala de políticas populistas en el comercio y en las inversiones internacionales obstruirá los esfuerzos por revitalizar el comercio global y reducirá el crecimiento futuro.

El proteccionismo engendra proteccionismo, y los subsidios engendran subsidios. Las deliberaciones sobre comercio internacional de la Ronda del Doha en 2008 fracasaron en parte debido a la insistencia de Estados Unidos y de la Unión Europea en sostener altos aranceles agrícolas y por el deseo de China y de India de proteger tanto a sus productores como a algunas de sus industrias incipientes que aún no podían competir por sí solas. El estancamiento de Doha ya ha costado cientos de billones (miles de millones en español) de dólares en un comercio global potencialmente aumentado.

Otras iniciativas proteccionistas han comenzado a pesar sobre el comercio mundial. China reinstaló desgravaciones impositivas para algunos exportadores. Rusia ha limitado la inversión extranjera en 42 “sectores estratégicos” e impuso nuevos aranceles a la importación de autos, porcinos y aves. Indonesia ha impuesto aranceles y licencias restringidas de importación sobre 500 clases de productos extranjeros. India aumentó un 20% el gravamen sobre las importaciones de aceite de soja. Argentina y Brasil están considerando públicamente nuevos aranceles sobre textiles y vinos importados. Corea del Sur se negó a bajar sus barreras comerciales a los autos importados de Estados Unidos. Francia anunció la creación de un fondo oficial para pro-

teger a las compañías domésticas de la adquisición de sus paquetes de control (“takeover”) por parte de extranjeros.

Ya existe una puja por parte de diversos países en diferentes regiones para aumentar los aranceles de importación a los niveles máximos permitidos por la Ronda Uruguay del GATT. Los acuerdos comerciales multilaterales y los mecanismos de solución de controversias globales están siendo desplazados por un mosaico de alrededor de 200 acuerdos bilaterales o regionales. (Otros 200 ó más se están negociando). Esta fragmentación impide la competitividad global, perjudica a los consumidores y debilita el sistema multilateral —todo en un momento en el cual la economía global necesita nuevos estímulos.

## EL CAMINO HACIA EL FUTURO

Un creciente número de norteamericanos ha llegado a creer que la globalización desplaza sus trabajos a otros países, deprime sus salarios y expone a los consumidores norteamericanos a productos extranjeros de mala calidad. Para el 2012 posiblemente habrá al menos un candidato importante a la presidencia de Estados Unidos partidario de un neo-aislacionismo, la plataforma “Compre Americano” (“Buy American”). Si los legisladores norteamericanos desean evitar esta trampa proteccionista, les vendría bien volver a aprender las lecciones de la Ley de Aranceles Smoot-Hawley de 1930, que aumentó los aranceles de 20.000 productos importados a niveles récord, provocó represalias con la misma moneda, y así profundizó y prolongó la Gran Depresión.

La crisis financiera global ha creado una ilusoria unidad internacional basada en el temor erróneo de que todos se están hundiendo en el mismo bote. Un año atrás, el comentario en los círculos políticos era el “desacople”, el proceso por el cual las economías emergentes desarrollaban una base doméstica de crecimiento suficientemente amplia como para liberarse de la dependencia de la demanda de los consumidores de Estados Unidos y de Europa. Las predicciones de

“desacople” demostraron ser prematuras. Los problemas económicos originados mayormente en Estados Unidos han obligado al aterrizaje forzoso de docenas de países en desarrollo, provocado por una violenta caída de la demanda para sus exportaciones.

Pero bajo la superficie, el desacople es todavía evidente en el crecimiento de los mercados domésticos de Brasil, China, India y Rusia; en las inversiones que los gobernantes de estos países están haciendo en todas partes; en la regionalización de los flujos de capital; y en la posibilidad a largo plazo de que el Consejo de Cooperación del Golfo, los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y algunos gobiernos sudamericanos lancen monedas regionales viables y se vuelvan autosuficientes.

Estados Unidos ya no puede contar con socios estratégicos para comprar su deuda, como lo hicieron Japón y Alemania Occidental en los '80. Ahora debe apoyarse en rivales estratégicos, particularmente China, que no cree que Estados Unidos pueda sostener indefinidamente su rol como ancla de la economía mundial. Acumular reservas en dólares ha ayudado a Beijing a mantener devaluada la moneda china, impulsando las exportaciones chinas

y generando excedentes comerciales récord. Pero la prioridad de China yace actualmente en construir su mercado doméstico creando un nuevo modelo de crecimiento económico que dependa menos de las exportaciones a los Estados Unidos y Europa y más de la demanda de los consumidores chinos. Recién cuando China tenga éxito, si es que lo tiene, el “desacople” se volverá un término más significativo, y China tendrá menos incentivo para comprar deuda de EE.UU. Si menos países quieren bonos del Tesoro de EE.UU., la tasa de interés tendrá que ser aumentada para hacerla atractiva para los compradores, y esto implicará un endeudamiento a largo plazo para Estados Unidos. La recuperación de la economía de Estados Unidos, una vez que comience, será sin embargo lenta, y la erosión de la posición del dólar como la moneda de reserva del mundo se acelerará.

El gobierno estadounidense podría llegar a la conclusión de que su poder para establecer e impulsar reglas económicas globales está desvaneciéndose. No puede, en ningún caso, tener mucha confianza en ocupar el rol de líder en el G-20 (el grupo de las principales economías). Este foro incluye potencias emergentes, como China y la India, que han sido excluidas del G-7 (el grupo de

Estados altamente industrializados), y la divergencia natural entre sus intereses económicos y aquellos pertenecientes a los Estados desarrollados dificultará la construcción de cualquier consenso sobre los desafíos económicos más difíciles. El problema está amplificado por la tendencia de los políticos, tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo, de proyectar paquetes de incentivos dirigidos a sus grupos de votantes, en lugar de pensar en la necesidad de corregir los desequilibrios macroeconómicos.

En el largo plazo, el futuro del capitalismo de Estado resultará limitado, particularmente si no puede proporcionar siquiera a sus dos principales ejecutantes un modelo de trabajo para un crecimiento económico sustentable. El manejo de los amenazantes desafíos sociales y ambientales de China finalmente pondrá a prueba la capacidad de los burócratas; finalmente se darán cuenta que es más probable que el libre mercado pueda ayudarlos a alimentar y dar viviendas a los 1.400 millones de habitantes de ese país y crear los 10 a 12 millones de nuevos puestos de trabajo que se necesitan anualmente. En Rusia, enfrentada con la disminución de la población y con una economía demasiado dependiente de la exportación de petróleo y gas, las autoridades







## Ahora es tiempo de que Estados Unidos dé la bienvenida a nuevas inyecciones de inversión extranjera, incluyendo la de los Fondos Soberanos de Inversión.

políticas pueden llegar a la conclusión de que la prosperidad económica futura requiere de renovadas reformas del libre mercado. Estados Unidos debería reafirmar su compromiso de expandir el comercio tanto con la Unión Europea (el bloque de libre mercado más grande y cohesionado del mundo) como con las potencias económicas en crecimiento, incluyendo Brasil, India, Sudáfrica, Turquía, los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo y los mercados emergentes del Sudeste Asiático; y lo que no es menos importante asegurarse que estos países no traten de moverse hacia el capitalismo de Estado, sumándose de esa forma a las ineficiencias en el mercado global y limitando las oportunidades comerciales de EEUU.

Al mismo tiempo, las autoridades políticas estadounidenses deberían impulsar nuevas oportunidades comerciales en países con capitalismo de Estado, mientras ayudan también a las compañías norteamericanas que actúan en China, Rusia, el Golfo Pérsico, y en otras partes a desarrollar estrategias de cobertura contra el riesgo de perder el acceso al mercado en manos de

compañías domésticas más favorecidas. Como un modelo de cobertura efectiva, las multinacionales norteamericanas deberían mirar la estrategia “China más uno” de Japón, una estrategia de diversificación de inversiones en otros países además de China. En lugar de apostar demasiado a que solamente los mercados chinos proporcionarían el grueso de su ingreso futuro, las compañías norteamericanas deberían ampliar sus objetivos de inversión para incluir un rango de países emergentes a lo largo de Asia y más allá.

Ahora es tiempo de que los Estados Unidos acojan con agrado nuevas inyecciones de inversión extranjera, incluyendo la de los fondos soberanos (SWFs). Algunas de las inversiones ya propuestas requieren de una cuidadosa revisión para asegurarse de que no comprometen la seguridad nacional de Estados Unidos. En tanto dicha revisión sea correcta, más que un esfuerzo político para desalentar la inversión extranjera, es necesario no disuadir las propuestas de inversión. La necesidad de proteger sus propias inversiones aumentará el interés de los gobiernos y compañías extranjeras por la estabilidad del sistema financiero de Estados Unidos. Esa mutua preocupación por evitar la destrucción financiera asegurará que los países con capitalismo de Estado comprendan que es también en su propio interés que Estados Unidos continúe siendo económicamente exitoso.

Que el capitalismo de libre mercado continúe siendo una alternativa

viable a largo plazo dependerá en gran medida de qué es lo que hagan las autoridades políticas norteamericanas. El éxito dependerá no solamente de demandar buenas políticas económicas, sino también de hacer que en general la marca EEUU continúe siendo atractiva. Washington debe preservar las enormes ventajas comparativas de EEUU en el poder duro (“hard power”) –un área en la que Estados Unidos todavía gasta 10 veces más que China y más que todos los demás Estados del mundo juntos– y en el poder blando (“soft power”), en el que la administración Obama hasta ahora ha mejorado tratando de realzar la imagen de Estados Unidos en el mundo.

El capitalismo de Estado no desaparecerá de ninguna manera en el corto plazo. Construir muros destinados a negar el acceso a los mercados estadounidenses no cambiará eso. En su lugar, sacar provecho de las relaciones comerciales con países de capitalismo de Estado forma parte de los intereses económicos en el corto plazo de EEUU. Por el bien de las perspectivas económicas a largo plazo de Estados Unidos y del mundo, defender el libre mercado continúa siendo una política indispensable. Y no existe un sustituto que liderar con el ejemplo en la promoción del libre mercado, inversión extranjera, transparencia y mercados abiertos, con el fin de asegurarse que el libre mercado continúe siendo la alternativa más poderosa y durable al capitalismo de Estado ●