

EL NEOMERCANTILISMO COMO MODELO DE MERCADO EN LATINOAMÉRICA*

VANESSA KAISER**

ABSTRACT

Las políticas económicas realizadas a partir del Consenso de Washington, desde los '90 en adelante, no han cambiado mayormente el panorama latinoamericano. Problemas como los altos niveles de pobreza, baja inversión en capital humano, dependencia de las materias primas y la extrema desigualdad del ingreso, han sido una constante desde la época colonial. En vista del fracaso de las políticas neoliberales, se alzan las voces, desde los más diversos sectores, para acusar la derrota del liberalismo. Sin embargo, otros modelos económicos como la Industrialización por Sustitución de Importaciones o la planificación centralizada de la economía, impulsados en distintos momentos históricos por los gobiernos latinoamericanos, tampoco lograron variaciones importantes. El presente artículo aborda esta problemática desde la perspectiva de la existencia de un path dependence mercantilista, inserto en el tejido institucional de los países latinoamericanos, originado en el período de colonización. La hipótesis general sostiene que si las lógicas mercantilistas siguen imperando en los procesos de toma de decisión, no es posible referirse a la realidad de estos países desde la óptica del neoliberalismo, pues estaríamos en presencia de un modelo neomercantilista. Éste se nutre de dinámicas históricas, aunque con ciertas adaptaciones a los cambios en las condiciones medioambientales, producidas por la globalización y circunscritas al ámbito macroeconómico.

PALABRAS CLAVES: Estados oligárquicos, acomodación de elites, capitalismo democrático, sociedad dual.

NEOMERCANTILISM AS MARKET-MODEL IN LATIN AMERICA

The economic policies that the Washington Consensus brought, since the 90's have not changed the Latin-American situation. Problems like the high levels of poverty, low investment in human capital, dependency of commodities and the extreme inequality of income, have been a constant from the colonial period. Because of the failure of neoliberal policies, voices have raised from the most diverse sectors, to accuse the defeat of liberalism. However, other economic models like the Industrialization by Substitution of Imports or the centralized planning of the economy, promoted in distinct historical moments by the Latin-American governments, neither attained important variations. The present article tackles this problematic from the perspective of the existence of mercantilism path dependence, present in the institutional reality of the Latin-American countries that originated during the

* Artículo recibido por la Revista *Pléyade* el 6 de abril de 2010 y aprobado el 17 de mayo de 2010.

** Vanessa Kaiser, periodista, estudiante de doctorado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica; magister en Ciencia Política, Universidad de Chile.

colonial era. The general hypothesis sustains that if the mercantilist logics still have the power to drive the processes of decision making is not possible to refer to the reality of these countries from the optical of the neoliberalism, because we would be in presence of a neomercantilist model. This nourish of historical dynamics, although with some adaptations to the changes in the environmental conditions, produced by the globalization and circumscribed to the macroeconomic field.

KEY WORDS: Oligarchic states, elite accommodation, democratic capitalism, dual society.

La discusión en torno al fracaso del modelo neoliberal latinoamericano se sustenta en los magros resultados de las políticas económicas iniciadas principalmente, a partir de la década de los '90, observables en indicadores de crecimiento, superación de la pobreza y disminución de la brecha de desigualdad en las fronteras de los países de América Latina. La implementación del Consenso de Washington llevó a los países a bajar sus barreras arancelarias para abrirse al comercio exterior y de esa manera provocar la concentración de los esfuerzos productivos en aquellas áreas hasta entonces no desarrolladas, donde los países tuviesen ventajas competitivas, junto a la adopción de un conjunto de medidas macroeconómicas calificadas de neoliberales que pueden resumirse en: disciplina fiscal, ordenamiento de prioridades de gasto público, reforma tributaria, liberalización de tasas de interés, apertura al comercio exterior, tasa de cambio competitiva, incentivos para atraer inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad¹. La idea de converger hacia un modelo de mercado único se encuentra a la base de las medidas propuestas en el Consenso de Washington, pero Latinoamérica parece resistirse al proceso de convergencia y en medio del debate muchos concluyen que el modelo neoliberal ha sido un fracaso y, por tanto, el liberalismo económico no sería la solución a los problemas de pobreza, concentración de propiedad y dependencia de materias primas que afectan a la región. Cabe preguntar si, en definitiva, han sido aplicadas las reformas, con qué profundidad y por qué los intentos han terminado en un fracaso endémico que frustra las aspiraciones de una vida mejor para millones de personas.

Una rápida revisión del escenario económico que ocupa a los analistas muestra que al 2003 un 44,2% de los latinoamericanos vivían con menos de dos dólares al día y de ellos un 19,4% se encuentra en situación de pobreza extrema o indigencia, es decir, viven con

¹ Williamson, John. "What Washington means by policy reforms", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, (1989).

menos de un dólar al día.² En contraste el Informe Mundial de la Riqueza 2008 afirma que, en el transcurso de los últimos tres años el incremento de la fortuna de los individuos más ricos en Latinoamérica fue de 20,4%, mientras en Medio Oriente para el mismo período fue de 17,5%, en África de 15%, EE.UU 4,4% y Europa de un 5,3%. Además la clase media latinoamericana representa un 57% del ingreso, lo que es comparativamente bajo con el 62% de la clase media a escala mundial. Reafirma lo anterior el hecho que el primer decil de los latinoamericanos reciba 48% del ingreso total, mientras el ingreso del decil más pobre es de tan sólo 1,6%. La misma medición realizada en los países desarrollados arroja una relación de 29% de ingreso para el primer decil y 2,5% para el decil más pobre³.

En cuanto a la dependencia de las materias primas —factor que está directamente asociado a los niveles de industrialización, economías de escala, implementación de tecnología— el informe del PNUD de 2005 señala que mientras éstas explican sólo un 9% de las exportaciones totales de China y 22% de India, para un grupo importante de países latinoamericanos fluctúa entre el 64% de Colombia y el 87% de Venezuela, entre los cuales Chile figura con un 82%, todas cifras que implican la continuación de una tendencia que ningún modelo económico ha podido revertir.

En definitiva, falta de crecimiento económico, pobreza, concentración de propiedad y dependencia de materias primas forman parte del presente y pasado latinoamericano, lo que dificulta la posibilidad de convergencia hacia el modelo de libre mercado imperante desde el término de la Guerra Fría. ¿Qué explica la imposibilidad de avanzar en forma significativa hacia los estándares de los países desarrollados? ¿Puede afirmarse que la situación de Latinoamérica es producto del fracaso del modelo neoliberal? El análisis que sigue propone estudiar el atraso de la región desde una perspectiva institucional cultural, siguiendo a Douglas North para quien “las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad, y por tanto, las instituciones políticas y económicas son las determinantes fundamentales del desempeño económico [...]”⁴. El énfasis analítico conceptual estará dado por

² CEPAL, Panorama Social de América Latina 2003- 2004.

³ Slavin, Juan Pablo. *El capitalismo depredador, los escándalos corporativos del siglo XXI*. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2005. p.147.

⁴ Ghersi, Enrique. *Las consecuencias jurídicas del mercantilismo*. Cato Institute, 2009. Disponible en: www.elcato.org/node/4703

la necesaria distinción entre el capitalismo democrático o liberal⁵ y el capitalismo antidemocrático o irracional que en la historia económica recibe el nombre de mercantilismo⁶.

Este artículo contribuye al debate conceptual, planteando lineamientos generales que permitan distinguir entre los modelos de mercado —especialmente el latinoamericano en contraste con el europeo y norteamericano— en el entendido de que la convergencia de las economías políticas modernas hacia un modelo de mercado único y superior es altamente improbable⁷. Por tanto, para la comprensión de la diversidad que presenta el escenario económico conviene revisar los fundamentos que sustentan los distintos modelos de mercado imperantes y, de este modo, no equivocar el diagnóstico sobre la base de generalizaciones que sólo enturbian la comprensión del fenómeno y, por ende, dificultan la adopción de medidas adecuadas en materia de políticas públicas y diseño institucional. En la línea de Centeno y López Álvarez: “Stretching concepts or inappropriately applying descriptive terms with heavy historical and conational baggage is pervasive in the social sciences [...] We too often assume that things called by the same name are identical or fulfill the same roles —an assumption that leads to a variety of mistakes”⁸.

La conceptualización del modelo de mercado debe ser abordada con mayor precisión, y siguiendo a Collier y Mahon⁹ una forma de realizarlo es contrastando un concepto con su opuesto, contrapunto que, para los efectos de este análisis, contempla por una parte el capitalismo democrático o modelo de mercado neoliberal y por la otra, el capitalismo irracional o mercantilismo. El análisis que se realiza a continuación plantea la posibilidad de que la confusión provocada por la falta de cuestionamiento en torno a los conceptos que se asumen como dados —para este caso modelo de mercado neoliberal— puede ser resuelta a partir de un estudio exhaustivo de las características institucionales y culturales del modelo de mercado latinoamericano, cuyos resultados son: alta concentración de la riqueza y por ende amplia desigualdad, dependencia de materias primas, bajo nivel de crecimiento y con

⁵ Novak, Michael. *El Espíritu del Capitalismo Democrático*, Ediciones Tres Tiempos, Buenos Aires, 1983.

⁶ Heckscher, 1960, en Ghersi, Enrique. *Las consecuencias... op.cit.*

⁷ Kitschelt, Herbert; Lange, Peter; Marks, Gary; and Stephens, John. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999. pp. 440-441.

⁸ Centeno, Miguel Ángel y López Álves, Fernando. *The Other Mirror Grand Theory through the Lens of Latin America*. Princeton University Press, Princeton, 2000. p.8.

⁹ Collier, David y Mahon, James. *Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis*. *The American Political Science Review*, Vol. 87, N° 4, 845- 855, 1993. p.851.

ello gran número de pobres, todo lo cual no se encuentra presente en los países desarrollados, cuyo modelo sí puede ser calificado de neoliberal o liberal¹⁰.

¿Qué factores internos de los países imposibilitan la convergencia de los modelos económicos hacia un modelo de mercado único? Para dar respuesta a esta pregunta resulta fundamental el estudio de las instituciones y de las dinámicas sociopolíticas de cada país pues la convergencia depende esencialmente de los siguientes factores: I) la competencia internacional es imperfecta; II) los efectos de la internacionalización de la economía doméstica están sujetos a la presencia de factores económicos y economías de escala; III) hay una importante influencia de las fronteras de racionalidad de las instituciones y por ende, su capacidad de procesar la información; IV) fundamental es la voluntad y capacidad de los gobiernos individuales y regímenes regionales de liberalizar; V) y el problema del *statu quo* doméstico que en palabras de Garret y Lange se refiere a “the relative strength and organizational capacity of producer groups, the configuration of political parties, electoral rules, executive —legislative relations, the capacity of the bureaucracy and the administrative territorial stratification of the state.” Se trata de un “critical environment” que es necesario tener en cuenta para cada estrategia de adaptación que permita la convergencia¹¹. Estos aspectos serán analizados de manera general en los párrafos que siguen.

I. EL MODELO DE MERCADO LATINOAMERICANO Y EL CAPITALISMO DEMOCRÁTICO LIBERAL

Afirmar que el modelo latinoamericano es, simplemente, mercantilista sólo contribuiría a aumentar la confusión existente, puesto que hay una serie de condiciones económicas que han cambiado drásticamente el escenario internacional, aunque esto no haya derivado en mayores modificaciones al interior de cada país, pues las estructuras institucionales pueden resistirse a la adaptación eficiente a los cambios económicos por las negativas consecuencias que muchas veces llevan aparejados dichos cambios, sobre todo, en términos distributivos para los actores que hasta ese momento tienen una fuerte influencia en el esquema institucional¹². Sin embargo, si se tienen en consideración ciertas características propias del modelo de mercado neoliberal presentes en los países latinoamericanos, cuyas

¹⁰ No se hará mayor distinción entre ambos, aunque se plantea que el neoliberalismo surge a partir del Consenso de Washington.

¹¹ Kitschelt, Herbert; Lange, Peter; Marks, Gary; and Stephens, John. *Continuity and Change... op.cit.*

¹² *Ibid.*, p.430.

propuestas han sido resumidas en el Consenso de Washington, a las cuales se suman patrones mercantiles que han permanecido incólumes en el tiempo, es posible concluir que el modelo de mercado latinoamericano actual tiene mucho más de “neomercantilista” que de neoliberal, concepto cuyos fundamentos serán explicados en los párrafos que siguen.

Si tomamos la definición de Keohane¹³ de capitalismo liberal nos encontramos con tres condiciones fundamentales: i) los derechos de propiedad y recursos productivos se encuentran en manos de privados, ii) la producción de ganancias se genera predominantemente con trabajo asalariado, y iii) existe movilidad de capital. De las tres condiciones sólo la última puede considerarse presente en general, en Latinoamérica. Respecto de la primera, las empresas estatales participan en alrededor de un 10% del PIB nacional con importante influencia en todos los sectores de la economía, porque éstas pertenecen fundamentalmente al sector energético. Sólo PEMEX y PDVSA alcanzan la suma de los PIB de cuatro países: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. Por tanto, el poder del Estado sobre las economías locales excede con creces los niveles de participación del Estado en las economías de los países desarrollados. En cuanto a la segunda condición, según un informe del Banco Mundial, en 2007 entre el 54 y el 60% de los trabajadores latinoamericanos pertenecía al sector informal de la economía. Finalmente, la presencia del tercer factor —movilidad del capital— se vincula directamente a la propuesta del Consenso de Washington asociada a la liberalización de los mercados financieros.

Habiendo descartado la presencia del capitalismo liberal entendido en términos de Keohane, queda por definir el capitalismo democrático en palabras de Novak¹⁴, quien establece tres sistemas como elementos fundamentales del concepto: economía de mercado que supone baja participación del Estado; organización política respetuosa de los derechos individuales e instituciones promotoras de la libertad, y justicia en condiciones de igualdad para los ciudadanos.

i) Alta participación del Estado en la economía: más allá de las cifras vistas en los párrafos anteriores, la comprensión de esta variable en términos sistémicos explica en gran me-

¹³ Keohane, Robert. “The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism”, en John Goldthorpe (ed). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies on the Political Economy of Eastern European Nations*. Oxford University Press, Oxford, 1984. p.38.

¹⁴ Novak, Michael. *El Espíritu del Capitalismo Democrático... op.cit.*, pp.11-12.

didada la imposibilidad de designar el modelo de mercado como “liberal” o “neoliberal”. La capacidad de los gobiernos de otorgar privilegios —como condonación de tributos o fijación de precios— redundaba en la creación automática de costos y beneficios “que restan estímulos y oportunidades a otros”¹⁵. Al tener el Estado tal capacidad sobre el mercado, la cual se ha venido reduciendo desde 1990 en adelante, se desarrolla una competencia por la obtención de privilegios que deriva en legislación particularista, la cual llegó a su máxima expresión en los tiempos de la industrialización por sustitución de importaciones. En palabras de Filgueira: “Los empleadores comprometidos en el juego rentista estaban estimulados por una lógica política y no por la fuerza de la competencia y la innovación. Esto era, por tanto un juego de suma cero que en el largo plazo se tornó en una “lose-lose situation”. El país como un todo pagó el precio de la productividad decreciente [...]”¹⁶.

Así todo el tejido legal se construye sobre la base de determinados privilegios, por lo que se desvirtúa la función propia de la ley en un Estado de Derecho que consiste en limitar el poder. Lo que se observa es más bien un estado de legalidad en que la ley refleja el poder de quienes pueden influenciar el sistema a su favor transformándola en “un instrumento de control social [...] de dominio [...] de regulación de la autoridad sobre el cuerpo social”¹⁷. Dado que los incentivos para producir son el resultado de un fuerte tráfico de influencias que genera condiciones especiales para determinadas actividades, las cuales no se desarrollarían en el marco de un mercado libre —de lo contrario no sería necesaria su protección—. Los efectos para la economía son devastadores¹⁸ pues, en definitiva, los recursos son asignados sobre la base de conveniencias políticas particulares, lo que a su vez explica, en gran medida, las bajas tasas de crecimiento de la región y, con ello, la imposibilidad de superar la pobreza. Como afirma O’ Donnell: “El particularismo —y su contraparte, concepciones y prácticas neopatrimonialistas y delegativas de gobierno— no es compatible con ciertos principios fundamentales de la poliarquía”¹⁹. No profundizaré en los efectos políticos de un modelo de mercado neomercantilista, pero sin duda que el conjunto, contribuye a la debili-

¹⁵ De Soto, Hernando. *El Otro Sendero, la Revolución Informal*. Editorial La Oveja Negra, Bogotá, 1987. pp.239-240.

¹⁶ Filgueira, Fernando. *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Draft Working Document, 2005. p.34.

¹⁷ Ghersi, Enrique. *Las consecuencias...* op.cit.

¹⁸ De Soto, Hernando. *El Otro Sendero...* op.cit., p.220.

¹⁹ O’Donnell, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, 1979. p.319.

dad de las instituciones políticas y que resulta indudable que la escasez de derechos en materia económica afecta en la médula de la democracia.

El rol del Estado calza entonces con el concepto planteado por Peter Evans, quien denomina al sistema estatal en este tipo de países como “Predator States”: “In such countries, elites appropriate themselves of the State apparatus and, supported in the export of primary goods in enclave economies, use the fiscal capacity of the State for the extraction of rents, without providing the counterpart collective goods neither in infrastructure nor in regulation or social services”. Los sistemas de protección y seguridad social entregan privilegios a determinadas elites que disfrutaban de una situación privilegiada²⁰. El objetivo de un tejido institucional depredador consiste en ganar el apoyo de las elites económicas y minimizar los conflictos laborales, mientras los costos asociados a los precios resultantes de procesos económicos ineficientes son asumidos por los consumidores²¹, de los cuales los más pobres son los más afectados, pues ellos destinan todo su ingreso al consumo. El resultado de este tejido institucional son las sociedades duales “with a small protected domestic modern sector and a large unprotected rural and informal urban popular sector”²². Siguiendo a O’Donnell es posible observar un “particularismo generalizado” que se desarrolla en un gobierno delegativo con débil *accountability* horizontal lo que permite y favorece la retroalimentación de las “prácticas autoritarias” introduciendo fuertes sesgos en el diseño de las políticas “a favor de los intereses altamente organizados y económicamente poderosos, en países que inauguraron sus poliarquías en condiciones de aguda desigualdad”²³.

ii) La organización política en la sociedad dual: La concentración de propiedad y los niveles de desigualdad están directamente asociados al diseño institucional descrito, pues existe una clara afinidad entre tipos de producción, régimen, patrones de desigualdad y protección impulsada desde el Estado, y “la constitución de actores políticos en partidos y grupos de interés”²⁴. Y, en definitiva, el medio más fecundo para la constitución de grupos de interés es aquél que dispone de los incentivos, es decir aquél en que las instituciones lejos de

²⁰ Filgueira, Fernando. *Welfare and Democracy... op.cit.*, p.31.

²¹ *Ibid.*, p.33.

²² *Ibid.*, p.34.

²³ O’Donnell, Guillermo. *Modernization and... op.cit.*, p.327.

²⁴ Kitschelt, Lange, Marks, and Stephens. *Continuity and Change... op.cit.*, p.430.

cumplir con el rol que les asigna Novak en términos de la justicia, libertad y respeto de los derechos individuales, difunden los costos en la mayoría concentrando los beneficios en una minoría. Las elites latinoamericanas están acostumbradas “a vivir a costa de la generosidad del estado y colonizar sus agencias”²⁵, así “para grandes segmentos de la población, las libertades *liberales* básicas son negadas o violadas recurrentemente²⁶. Retomando a Filgueira, en los países latinoamericanos el proceso económico ha sido “the history of elite accommodation”, durante la cual la construcción del Estado se desarrolló en la dinámica de las élites de cooptar el poder de los demás sectores sociales²⁷. En vista de los argumentos planteados no sería posible argumentar que el modelo de mercado latinoamericano es neoliberal o capitalista democrático.

II. MERCANTILISMO LATINOAMERICANO EN EL SIGLO XXI

Para tener una idea del cambio en la calidad de vida que significó la superación del mercantilismo por el capitalismo democrático conviene revisar rápidamente bajo qué condiciones estaba la humanidad hacia fines del 1700:

Considérese el mundo tal como era a comienzos de la época del capitalismo democrático. El manantial brotó el 1776. [...] Hasta esa fecha, la pauta clásica de la economía política era el mercantilismo. Las hambrunas asolaban el mundo civilizado a un promedio de una por generación. Las plagas hacían miles y miles de víctimas. En la década de 1780, cuatro quintas partes de las familias francesas dedicaron el 90% de sus ingresos simplemente a comprar pan —sólo pan— para permanecer con vida. En 1795, la expectativa de vida en Francia era de 27,3 años para las mujeres y de 23,4 para los hombres. En 1800 había en toda Alemania menos de un millar de personas que alcanzaban los mil dólares²⁸.

²⁵ O'Donnell, Guillermo. *Modernization... op.cit.*, p.279.

²⁶ *Ibid.*, p.327.

²⁷ Filgueira, Fernando. *Welfare and Democracy... op.cit.*, p.4.

²⁸ Novak, Michael. *El Espíritu del Capitalismo Democrático... op.cit.*, p.15.

La teoría económica sugiere que existen dos tipos de capitalismo: el capitalismo antidemocrático, donde no existe la competencia y la propiedad y la empresa privada son un privilegio otorgado por el Estado y el capitalismo democrático cuyos fundamentos ya han sido descritos. En el capitalismo antidemocrático los ciudadanos no tienen derechos sino concesiones graciosas de la autoridad estatal. En él la ley no limita el poder, sino más bien lo consolida. “Este capitalismo antidemocrático recibe en la historia económica el nombre de mercantilismo”²⁹.

La posibilidad de definir de manera adecuada determinados procesos, considerando únicamente la influencia externa a ellos y la convergencia “parcial” de los países en estudio al modelo imperante, sin evaluar las condiciones internas ni su influencia sobre los procesos, contribuye con fuerza al error conceptual ejemplificado al inicio de este análisis con la discusión sobre los resultados en América Latina de la implementación de un supuesto modelo económico neoliberal, cuyos fundamentos —como se probó en los párrafos anteriores— no se encuentran en las fronteras de los países en estudio. De hecho, la posibilidad de converger al modelo liberal está determinada fuertemente por la flexibilidad institucional, pues “where institutions are embedded, path dependence is greater”³⁰.

Lopez-Álvarez en su libro “State formation and Democracy in Latin America 1810-1900” plantea la idea de que “patrones establecidos pueden reproducirse a sí mismos sin la repetición de la causa original y que una vez que determinadas instituciones han sido creadas, quienes tienen el poder intentarán perpetuarlas porque —sobre otras cosas— ellas representan la opción más barata en términos de costos sociales y políticos”. Además, sugiere que los eventos tempranos en el período premoderno establecidos en el diseño institucional ayudaron a moldear la expansión del Estado que el autor denomina “oligarchic states”³¹. En la misma línea argumental O’ Donnell hace referencia a “una pauta histórica de desarrollo estructuralmente desequilibrado y socialmente excluyente”³². Claramente, se trata de un capitalismo antidemocrático o irracional que se caracteriza por la concesión de privilegios de parte de la autoridad estatal, por lo que los ciudadanos exigen derechos sino

²⁹ Heckscher (1960) en Ghersi, Enrique. *Las consecuencias... op.cit.*

³⁰ Kitschelt, Lange, Marks, and Stephens. *Continuity and Change... op.cit.*, p.442.

³¹ López-Alves, Fernando. *State formation and democracy in Latin America, 1810- 1900*. Duke University Press, Durham, 2000. p.43.

³² O’Donnell, Guillermo. *Modernization... op.cit.*, pp.341-342.

que esperan favores. Así “el boom de la economía exportadora cambió la composición de las coaliciones, pero no necesariamente el arreglo institucional previo”³³. Lo que se observa, entonces, es la presencia de una sociedad oligárquica estratificada en “coaliciones distributivas que se turnan el control del funcionamiento del Estado o lo comparten” sin preocuparse por desarrollar el mercado, sino más bien de “competir por las rentas” que otorga el Estado³⁴.

En definitiva, son las dinámicas de la colonización las que deben observarse en los países Latinoamericanos para comprender el modelo de mercado imperante, pues los “Estados extractivos” contruidos por los europeos, en vez de dar protección a la propiedad privada y establecer un sistema de pesos y contrapesos del poder, tuvieron como objetivo principal transferir recursos de la colonia al colonizador³⁵. Dado lo anterior es posible distinguir uno de los principales fundamentos del modelo de mercado neomercantilista que dice relación con la inexistencia de una economía productiva, generadora de riquezas, pues la actividad económica se caracteriza en mayor medida por relaciones económicas del tipo extractivas, lo que explica la imposibilidad de superar la dependencia de las materias primas por parte de la mayoría de los países de la región. Por lo anterior se prefiere mano de obra de escasa capacitación. Esta observación coincide con la mentalidad mercantilista que sólo concebía el enriquecimiento de una nación a costa del empobrecimiento de otra. Se asumía, por tanto, la existencia de un stock fijo de riqueza o, en palabras de Eli Hecksher la vida económica estaba marcada por una “concepción estática” de la riqueza. Los efectos en el ámbito político fueron que los capitalistas estuvieron dispuestos a subordinarse al Estado, pues sólo a partir de su gestión era posible sobrevivir en el rubro económico, todo lo cual llevó al desarrollo de una compleja red de políticas proteccionistas³⁶.

La mentalidad extractiva del empresariado latinoamericano coincidió bajo la ISI hasta fines de los ‘80 con “la *“doctrina general”* del mercantilismo” que propiciaba “mayores exportaciones que importaciones, entendiendo al comercio exterior un *“juego de suma ce-*

³³ López-Alves, Fernando. *State formation and... op.cit.*, p.43.

³⁴ De Soto, Hernando. *El Otro Sendero... op.cit.*, p.244.

³⁵ Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James A. and Yared, Pierre. “From Education to Democracy?”, en *The American Economic Review*, Vol. 95, No. 2, January 7-9, 2005, p.18

³⁶ Covarrubias, Francisco José. *Jerónimo de Uztáriz (1670- 1732): Mercantilista Español, El Mercantilismo como doctrina económica y sus implicaciones políticas a partir del análisis de Gerónimo de Uztáriz*. Tesis para optar al grado de Magíster, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, 2001. p.4.

ro”, en el cual sólo se puede crecer a costa del (de los) vecino (s). Reiteró la necesidad de interponer altas tarifas arancelarias [...]”³⁷. El espíritu monopolista denunciado por Adam Smith y abalado por los Estados europeos entre los siglos XV y XIX, tenía como consecuencia directa la concentración de la riqueza, otra de las características fundamentales del modelo de mercado neomercantilista.

Sin embargo, en el presente por estar acompañada esta mentalidad mercantilista de un régimen político que exige de ciertos niveles de participación y determinados derechos ciudadanos básicos, los Estados latinoamericanos han desarrollado, junto a una red de dádivas que privilegian a las élites acomodadas, un sistema clientelar particularista, que imprime dinámicas diferentes a la relación entre las clases no acomodadas y el Estado, dando sustancia a la visión de Filgueira de “the history of elite accommodation” que hace referencia a la cooptación de las élites del poder de los demás sectores sociales, para lo cual se hace uso del Estado. Reafirmando lo anterior, Centeno plantea que “the contemporary states and boundaries resemble quite closely those of the Spanish colonial administration of eighteenth century”³⁸. Esto significa que se trata de aparatos estatales altamente despóticos e infraestructuralmente débiles, lo que explicaría su ausencia en vastas zonas del territorio y su gran tamaño, aunque ineficiente gestión³⁹. El despotismo, que exige de obediencia por parte de los ciudadanos, se vincula negativamente al crecimiento económico: “Furthermore, conformity to authority inhibits innovation and entrepreneurship”⁴⁰.

Y mientras el despotismo, que impide a la clase política establecer lógicas de negociación con amplios sectores ciudadanos, afecta directamente el crecimiento, la ineficiencia estatal sólo ha servido para contribuir al poder de las élites que no encuentran contrapeso en Estados débiles y capturados, llegando al extremo de ejercer la coerción directa para defender sus derechos de propiedad⁴¹.

En la definición de Weber “el mercantilismo es la traslación del afán de lucro capitalista al seno de la política. El Estado procede como si estuviera única y exclusivamente inte-

³⁷ Covarrubias, Francisco José. *Jerónimo de Uztáriz (1670- 1732): Mercantilista Español... op.cit.*, p.24-25.

³⁸ Centeno, Miguel Ángel. *Blood and Debt*. The Pennsylvania State University Press, 2002. p.9.

³⁹ *Ibid.*, p.19.

⁴⁰ Granato, Jim; Inglehart, Ronald y Leblang, David. “The effect of cultural values on economic development: theory, hypotheses, and some empirical tests”, en Seligson, Michael. *Development and Underdevelopment: The Political Economy of Global Inequality*, 4th edition Mitchell A. Seligson and John T Passé-Smith, editors. Lynne Rienner Publishers, Boulder: CO, 2008. p.201.

⁴¹ López-Alves, Fernando. *State formation... op.cit.*, p.23.

grado por empresarios capitalistas [...]”⁴² a lo que en un régimen democrático se suma la cooptación de las demás fuerzas sociales dispersas en amplios territorios y desorganizadas. De hecho, fue la influencia de los mercaderes la que dio el nombre de mercantilismo a la política económica de entonces. “Así pues, el mercantilismo europeo se caracterizó por las amarras tendidas entre un Estado ubicuo y un poder empresarial privilegiado y excluyente”⁴³.

Como hoy en los países latinoamericanos, durante la época mercantilista los “Estados disponían de sus propias empresas y el acceso a la empresa estaba limitado a aquellas personas o grupos que tenían vínculos políticos y que podían retribuir al rey o a su gobierno el privilegio de operar una empresa legal”⁴⁴. En la descripción de de Soto sobre las consecuencias de la burocracia y trabas administrativas en la actividad económica de la época mercantilista, se encuentra parte de las respuestas a la incapacidad de generación de empleo formal de Latinoamérica, lo que al igual que en la transición de Europa desde el capitalismo irracional al capitalismo democrático generó “ejércitos de ambulantes” y “producciones clandestinas” que se vieron fuertemente agravadas por la migración campo-ciudad generando “tal grado de marginación e insatisfacción entre ellos, que se desataron brotes de violencia”⁴⁵.

El concepto de mercantilismo citado por de Soto es del “Diccionario de las Ciencias Sociales” de la UNESCO y lo define como “la creencia de que el bienestar del Estado solamente puede ser asegurado por reglamentación gubernamental de carácter nacionalista”, o, según otros que enfatizan el papel del sector privado dentro del mercantilismo, es la “[...] oferta y demanda de privilegios monopólicos utilizando la maquinaria del Estado [...]”⁴⁶

¿Qué explica que gran parte de las dinámicas del Estado colonial hayan persistido hasta hoy? Para Acemoglu, Jonson y Robinson⁴⁷ los mecanismos económicos que llevan a este tipo de persistencia institucional son esencialmente tres:

⁴² Weber 1997 en Ghersi, Enrique. *Las consecuencias...* op.cit.

⁴³ De Soto, Hernando. *El Otro Sendero...* op.cit., p.253.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibid.*, p.262.

⁴⁶ Ekelund 1981 en Ghersi, Enrique. *Las consecuencias jurídicas...* op.cit.

⁴⁷ Acemoglu; Johnson; Robinson and Yared. “From Education to... op.cit., p.19.

1. El alto costo en el que se incurre al establecer instituciones que limitan el poder del gobierno y garantizan los derechos de propiedad⁴⁸ los cuales llevaron a las élites a mantener vigentes las instituciones extractivas.
2. El tamaño de la clase dominante, porque las ganancias de una estrategia extractiva están directamente relacionadas con la cantidad de personas beneficiada. Cuando la élite es pequeña, como sucede en el caso latinoamericano donde comprende apenas el 10% de la población, cada miembro tiene una alta participación en los ingresos, de modo que la élite tiene mayores incentivos para ser extractiva.
3. Si los agentes hacen inversiones irreversibles complementarias a un conjunto particular de instituciones, están más dispuestos a mantenerlas, lo que genera que persistan⁴⁹. Por ejemplo, los agentes que han invertido en capital humano y físico estarán a favor de gastar dinero para garantizar los derechos de propiedad, mientras que quienes tienen menos que perder pueden no estarlo⁵⁰.

Lo anterior reafirma la observación de Granato, Inglehart y Leblang, quienes sostienen que la cultura de prácticamente todas las sociedades preindustriales es hostil al cambio, la movilidad social y la acumulación de capital⁵¹. Conviene detenerse en este punto, pues los patrones de conducta económica extractiva típicos de un modelo neomercantilista —relacionados directamente con la escasa acumulación de capital que presentan estos países y con la aguda desigualdad en la distribución del ingreso— redundan en que la movilidad social es casi inexistente. La posibilidad de que se desarrolle un proceso similar al de la Revolución Industrial en América Latina es escasa, pues una de las condiciones elementales para ello es la acumulación de capital que precede a la especialización del trabajo y, claramente, el diseño institucional colonial no genera los incentivos adecuados para ello. En vista de lo anterior Ghersi afirma que “[...] la estructura mercantilista general creada durante los

⁴⁸ Acemoglu, Daron and Verdier, Thierry. “Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach”, en *The Economic Journal*, Vol. 108, No. 450 Sep., 1998.

⁴⁹ Acemoglu, Daron. “Asymmetric Information, Bargaining, and Unemployment Fluctuations”, en *International Economic Review*, Vol. 36, No. 4 Nov., 1995

⁵⁰ Acemoglu; Johnson; Robinson and Yared. “From Education to... *op.cit.*, p.29-31.

⁵¹ Granato; Inglehart y Leblang. “The effect of cultural values... *op.cit.*, p.196.

trescientos años de dominación española se mantiene como el poder económico predominante”⁵².

CONCLUYENDO EN TORNO AL MODELO DE MERCADO NEOMERCANTILISTA

En definitiva el tejido socioeconómico latinoamericano puede ser perfectamente definido como preindustrial:

Preindustrial economies are zero sum systems: they are characterized by little or no economic growth which implies that upward social mobility only comes at the expense of someone else. A society's cultural system generally reflects this fact. Social status is hereditary rather than achieved, and social norms encourage one to accept one's social position in this life [...] Such value systems helps to maintain social solidarity but discourage economic accumulation⁵³.

Retomando la idea del modelo neoliberal y tras el análisis realizado, es evidente que el liberalismo, si bien puede estar presente sobre todo en aspectos financieros como el flujo de capitales y políticas macroeconómicas de control del gasto público e inflación en diferentes grados, en el aspecto institucional, productivo y social donde se observa la presencia de un Estado despótico, una mentalidad extractiva y una concentración económica que no permite movilidad social, la situación de los países latinoamericanos dista mucho de acercarse al modelo de mercado neoliberal occidental. Incluso puede afirmarse que mientras no se observe un desarrollo socioeconómico que redunde en una mayor clase trabajadora formal y con ello se erosione “el tamaño y poder de la mayoría de las fuerzas antidemocráticas”⁵⁴, el modelo de mercado latinoamericano no podrá ser llamado neoliberal.

Para conseguir este objetivo y cambiar la realidad del trabajo informal en América Latina, es necesario un cambio de la mentalidad mercantilista hacia una mentalidad liberal, que funde sus principios en la posibilidad de generación de riqueza, cambiando las relacio-

⁵² Ghersi, Enrique. *Las consecuencias jurídicas...* op.cit.

⁵³ Granato; Inglehart y Leblang. “The effect of cultural values... op.cit., p.198.

⁵⁴ Rushmeyer, Stephens y Stephens. *Capitalism, development and democracy*. University of Chicago Press, Chicago, 1992. p.76.

nes de producción desde el actual modo extractivo que tiene una concepción estática de la riqueza, hacia un modo de producción con alta especialización del trabajo —para lo que se requiere de inversión en capital humano y por tanto de acumulación de capital previa. Tal como afirman Kitschelt, Lange, Marks y Stephens: “In coordinated market economies, employers are able to produce collective goods, such as basic research and technology, extensive human capital training systems, industrial standards and even institutions designed to reduce uncertainties and costs of financing and investment”⁵⁵. En vista del análisis planteado podemos afirmar que el modelo de mercado neomercantilista consta de los siguientes elementos:

I.- Mentalidad extractiva: *En el modelo de mercado neomercantilista los agentes económicos se caracterizan por una mentalidad económica extractiva y entienden la obtención de la riqueza como un juego de suma cero.*

La existencia de un Estado débil en su eficacia y, sin embargo extendido y despótico es otro de los problemas que distinguen un modelo de mercado neomercantilista de un modelo de mercado neoliberal. La legislación de privilegios que se establece en torno a coaliciones distributivas formadas por las élites de siempre, lo que deriva en una sociedad dual cuyo concepto evoca la coexistencia de dos mundos separados dentro de las fronteras de un mismo país: los desposeídos y las élites que “[...] in a considerable part of Spanish America the behavior of the bourgeoisie is predominantly speculative, if not predatory”⁵⁶.

1.- Captura de un Estado despótico, burocrático e ineficiente: amplio pero débil aparato estatal, cuyo rol en las dinámicas económicas es despótico, pues generalmente se encuentra cooptado por coaliciones distributivas. No existe separación de la política y el fin de lucro comercial. Producto de ello:

2.- Estado de Legalidad: existe un estado de legalidad y no un Estado de Derecho, que se caracteriza por una legislación particularista y clientelar diseñada para otorgar privilegios. La ley no limita el poder, sino más bien es su instrumento y sirve fundamentalmente a la concentración del poder político y económico. Producto de ello:

⁵⁵ Kitschelt; Lange; Marks; and Stephens. *Continuity and Change... op.cit.*, p.429.

⁵⁶ O’ Donnell, Guillermo. “Transitions, Continuities, and Paradoxes”, en *Issues in democratic consolidation: The New South American democracies in comparative perspective*. Edited by Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell, and J. Samuel Valenzuela. University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1992.

3.- Sociedad dual: existe una sociedad dual excluyente ya descrita.

Todos estos elementos pueden ser calificados de “mercantilistas” así es que a continuación es necesario establecer, aquellos elementos que explican el concepto de modelo de mercado neomercantilista poniendo el acento en “lo nuevo” de este modo de producción. Los elementos identificados dicen relación con ciertas políticas adoptadas efectivamente por los países latinoamericanos, y que los llevaron a superar el estado mercantilista en el que se encontraban hasta entonces por la implementación de la ISI. De ellas la más importante es la apertura al comercio exterior y el desarrollo del sistema financiero. Sin embargo, como afirma Rodrik la apertura comercial puede contribuir “but the converse progresión — from increased openness to master growth— is much less apparent”⁵⁷. Abstenerse de la apertura comercial y del desarrollo del mercado financiero no constituye una alternativa viable para la mayoría de los países en un mundo que está inserto en la globalización, proceso caracterizado por la caída en los costos de transporte así como también de los costos de las telecomunicaciones, con empresas transnacionales que le han cambiado la faz a las dinámicas económicas tanto nacionales como internacionales, mientras en la actualidad, se desarrolla la tercera fase que consiste en la masificación de la World Wide Web⁵⁸. Así, las características de este modelo estarían dadas, en lo nuevo, por la presión internacional producto de la globalización de la cual no se han podido mantener totalmente ajenos los países latinoamericanos.

4.- Apertura comercial, bajas barreras arancelarias.

5.- Desarrollo del mercado financiero.

6.- Globalización.

Finalmente, queda por ver si la globalización podrá cambiar las dinámicas internas de los países latinoamericanos de manera de convergir hacia el modelo de libre mercado

⁵⁷ Rodrik, Dani. *The new global economy and developing countries: making openness work*. Johns Hopkins University Press, Washington DC., 1999. p.13.

⁵⁸ Friedman, Thomas. *La Tierra es Plana*. Editorial Planeta, Buenos Aires, 2006. p.20-21.

internacional, especialmente en aquellos aspectos que mejoran la vida de millones de personas, en el entendido de que cada país debe desarrollar su “propio estilo de capitalismo”⁵⁹.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, Daron. “Asymmetric Information, Bargaining, and Unemployment Fluctuations”, en *International Economic Review*, Vol. 36, No. 4 Nov., 1995, pp. 1003-1024.

Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James A. and Yared, Pierre. “From Education to Democracy?”, en *The American Economic Review*, Vol. 95, No. 2, Papers and Proceedings of the One Hundred Seventeenth Annual Meeting of the American Economic Association, Philadelphia, PA, January 7-9, 2005.

Acemoglu, Daron and Verdier, Thierry. “Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach”, en *The Economic Journal*, Vol. 108, No. 450 Sep., 1998, pp. 1381-1403.

Centeno, Miguel Ángel. *Blood and Debt*. The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2002.

Centeno, Miguel Ángel y López Álves, Fernando. *The Other Mirror Grand Theory through the Lens of Latin America*. Princeton University Press, Princeton, 2000.

Collier, David y Mahon, James. *Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis*. *The American Political Science Review*, Vol. 87, Nº 4, 845-855, 1993.

Covarrubias, Francisco José. *Jerónimo de Uztáriz (1670- 1732): Mercantilista Español, El Mercantilismo como doctrina económica y sus implicaciones políticas a partir del análisis de Gerónimo de Uztáriz*. Tesis para optar al grado de Magíster, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, 2001.

Deyon, Pierre. *Los orígenes de la Europa moderna: el mercantilismo*. Ediciones Península, Barcelona, 1970.

De Soto, Hernando. *El Otro Sendero, la Revolución Informal*. Editorial La Oveja Negra, Bogotá, 1987.

⁵⁹ Rodrik, Dani. *The new global economy and developing countries: making openness work*. Johns Hopkins University Press, Washington DC., 1999. p.18.

- Filgueira, Fernando. *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*, Draft Working Document, 2005.
- Friedman, Thomas. *La Tierra es Plana*. Editorial Planeta, Buenos Aires, 2006.
- Gherzi, Enrique. *Las consecuencias jurídicas del mercantilismo*. Cato Institute, 2009. Disponible en: www.elcato.org/node/4703
- Granato, Jim; Inglehart, Ronald y Leblang, David. "The effect of cultural values on economic development: theory, hypotheses, and some empirical tests", en Seligson, Michael. *Development and Underdevelopment: The Political Economy of Global Inequality*, 4th edition Mitchell A. Seligson and John T Passé-Smith, editors. Lynne Rienner Publishers, Boulder: CO, 2008.
- Keohane, Robert. "The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism", en John Goldthorpe (ed). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies on the Political Economy of Estern European Nations*. Oxford University Press, Oxford, 1984.
- Kitschelt, Herbert; Lange, Peter; Marks, Gary; and Stephens, John. *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- López-Alves, Fernando. *State formation and democracy in Latin America, 1810- 1900*. Duke University Press, Durham, 2000.
- Novak, Michael. *El Espíritu del Capitalismo Democrático*, Ediciones Tres Tiempos, Buenos Aires, 1983.
- O 'Donnell, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, 1979.
- O' Donnell, Guillermo. "Transitions, Continuities, and Paradoxes", en *Issues in democratic consolidation: The New South American democracies in comparative perspective*. Edited by Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela. University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1992.
- Rodrik, Dani. *The new global economy and developing countries: making openness work*. Johns Hpkins University Press, Washington DC., 1999.
- Rushmeyer, Stephens y Stephens. *Capitalism, development and democracy*. University of Chicago Press, Chicago, 1992.

VANESSA KAISER

Slavin, Juan Pablo. *El capitalismo depredador, los escándalos corporativos del siglo XXI*. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2005.