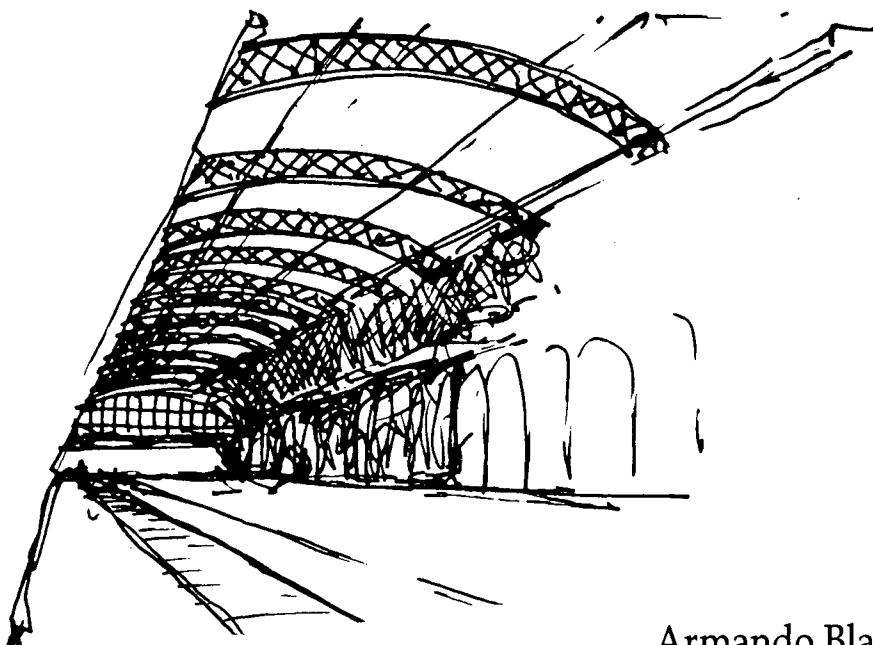

CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y EMPÍRICAS SOBRE LA APERTURA ECONÓMICA



Armando Blanco

Profesor Universidad Externado de Colombia y Nacional

Resumen

Blanco Armando, "Consideraciones teóricas y empíricas sobre la apertura económica", Cuadernos de Economía, Vol.XII, Número 17, Bogotá, 1992, p.p. 183-214.

En la literatura económica reciente se tiende a identificar la estrategia de desarrollo aperturista con la concepción neoliberal. El análisis de la experiencia de algunos países, en particular de los del Cono Sur, que en el marco de procesos de apertura se ciñeron a los lineamientos liberalizantes, estaría reforzando esta apreciación.

La apertura hacia el exterior bien puede enmarcarse, sin embargo, en modalidades de política diferentes. Puede ser selectiva, con control de la cuenta de capitales, planificada estratégicamente por un dispositivo institucional, y posterior a un proceso de ajuste y estabilización macroeconómica, tal como lo señalan las exitosas experiencias de los países de la Cuenca del Pacífico.

En este ensayo, que retoma algunos planteamientos de economistas heterodoxos de orientación neokeynesiana, que se basan en análisis recientes sobre el desempeño de la economía mundial, se deduce no sólo que muchas de sus propuestas son consistentes, si no que, por tanto, pueden ser utilizadas como marco referencial para el análisis del reciente proceso de apertura de la economía colombiana.

Abstract

Blanco Armando, "Theoretical and Empirical Considerations on the Internationalization of the Economy", Cuadernos de Economía, Vol. XII, Number 17, Bogotá, 1992, pp. 183-214.

In recent economic literature there is a tendency to identify the restructure-oriented development strategy with the neoliberal conception. The analysis of the experience of some countries, particularly those of the Southern Cone, which in the framework of internationalization processes followed the liberalizing alignment, would be supporting this appreciation.

The internationalization of the economy can very well be framed, however, within different political modalities. It may be selective, with a control of the capital account, strategically planned through an institutional device and following a process of macroeconomical adjustment and stabilization, as shown by the successful experiences of the Pacific Basin countries.

In this essay, which retakes some of the issues by heterodox economists of a neo-keynesian orientation, which are based on recent analyses on the performance of world's economy, it may be gathered not only that many of its proposals are consistent, but that, therefore, they may be used as a frame of reference for the analysis of the recent internationalization process of Colombian economy.

El tema de la apertura está presente en la teoría económica desde sus inicios. Para los mercantilistas, por ejemplo, el crecimiento de la economía se explicaba en función del *excedente exportable* y, para David Ricardo, era una solución a los obstáculos al crecimiento.

Ricardo, por ejemplo, resolvió la tendencia al estancamiento de la economía, producto de la caída de la tasa de beneficio, en razón de la operación de la ley de rendimientos decrecientes, mediante el comercio exterior. Claro está que Ricardo no examinó que, aún en términos de economías cerradas, una verdadera solución al estancamiento la constituía el cambio tecnológico y la presencia de economías externas, tal como lo demostró Young.

Posteriormente Heckscher¹ junto con Ohlin² formularon la teoría neoclásica del comercio internacional que, gracias a la alquimia de Samuelson, se transformó en el teorema H-O-S. La teoría establece una proposición: el comercio sí tiene influencia sobre la distribución del ingreso y, lo que la doctrina originaria define, son la dirección y los límites dentro de los cuales tiene lugar dicha distribución. Dado que cada país tiende a exportar las mercancías en las cuales utiliza el factor relativamente abundante, el efecto final, con ciertas reservas, es la igualación de los precios relativos de los factores de producción. Para esta teoría la apertura económica es la mejor opción debido a que *maximiza el*

1 Ely Heckscher, *Efecto del comercio exterior sobre la distribución del ingreso*, Barcelona, Oikos-Tau S. A., 1970.

2 Bertlin Ohlin, *Comercio Internacional e intrarregional*, Barcelona, Oikos-Tau S. A., 1971.

bienestar social. El resultado final es una balanza comercial equilibrada y una relación real de intercambio igual.

Romney Robinson³ cuestionó el teorema a partir de la crítica de dos supuestos: la identidad de gustos y la igualdad en las funciones de producción. Si los gustos son diferentes, nos dice el autor, tendremos que los precios relativos de los bienes y factores se modificarán en virtud de las preferencias de los consumidores. Un país puede terminar importando el bien en el cual posee el factor abundante y exportando el bien en el cual usa el factor relativamente escaso y, si las funciones de producción no son idénticas, entonces es posible que opere la *reversibilidad de factores*. Sería difícil, en este caso, sostener el razonamiento basado en la proporción de factores, ya que se torna imposible una clasificación inequívoca de los bienes de acuerdo con su intensidad. De ahí que, cuando existe reversión de factores, los bienes pueden ser clasificados como relativamente intensivos en algún factor específico y, si se modifica el conjunto de precios relativos, la clasificación puede ser exactamente la inversa. No se produce la igualación en el precio de los factores como consecuencia de la igualación en el precio de los bienes y el sistema de precios resulta deforme.

Otro de los supuestos que han suscitado amplia controversia es el de *tecnología igual y dada exógenamente*. Este supuesto resulta tan irrealista en el mundo económico moderno que Hamilton y Soderstrom⁴ intentaron incorporar al modelo H-O-S la tecnología bajo la consideración hicksiana de *progreso técnico neutral*. La operación consiste, sin embargo, en intercambiar dos bienes: tecnología y otro bien, en forma tal que no resulta satisfactoria. El problema queda planteado pero no resuelto.

La evidencia empírica señaló además algo muy importante: mientras la teoría económica recomendaba *libre cambio*, el mundo de la política económica aplicaba el *proteccionismo*. Esto condujo, en el campo de

3 Romney Robinson, *Proporciones de factores y ventajas comparativas*, mimeo, México, CIDE, 1986.

4 C. Hamilton y H. Soderstrom, "Technology and International Trade: A Heckscher-Ohlin Approach", en Vernon Raymond (ed.), *The Technology Factor in International Trade*, New York, National Bureau of Economics Research, Columbia University Press, 1970.

la propia teoría neoclásica, a la idea del *segundo óptimo*. La segunda mejor opción de las uniones aduaneras se fundamentó en los conceptos de *creación y desviación* construidos por Jacobo Viner en 1950. Si la unión se dirige hacia la creación, se orienta hacia el libre comercio y, si se dirige hacia la desviación, se orienta hacia el proteccionismo. Por ello Jacobo Viner advierte que, para un partidario del libre comercio, la porción de comercio nuevo que crean las uniones es lo que más lo entusiasma, mientras que para un proteccionista, la sustitución de comercio con terceros países es lo que más lo motiva.

Lipsey, a diferencia de Viner, sostuvo que cuando se forma una *unión* los precios relativos de los productos de los países miembros cambian a causa de la eliminación de algunas importaciones y que estas modificaciones tienen efectos importantes sobre la producción y el consumo. Según Lipsey, son el efecto producción y el efecto consumo, más que los efectos de creación y desviación de comercio, los que permiten determinar la conveniencia de la *unión*.

En el marco de estas controversias la Cepal planteó, para el caso latinoamericano, la opción de la *integración regional* con el fin de mejorar la relación real de intercambio y de presionar el proceso de industrialización. La integración debía funcionar a la manera de un *cartel*⁵ y su objetivo no podía ser la liberalización del comercio exterior sino el desarrollo interno basado en la sustitución de importaciones y en la promoción de exportaciones.

A diferencia de la concepción de Jacobo Viner, la unión aduanera cepalina coincide con un patrón de desarrollo *cerrado*. El relativo fracaso del modelo sustitutivo de importaciones, que terminó produciendo el peor de los mundos económicos, con inflación, recesión y endeudamiento externo, provocó la reacción aperturista. No obstante, el hecho

5 Para que una integración de este tipo tenga éxito se requiere, además de buena información, de la solidaridad entre los participantes y de la fragmentación de los oponentes. En un cartel la mayor recompensa para un miembro puede consistir en romperlo, pero el temor de que cualquiera pueda romper el acuerdo inducirá a quienes deseaban otra cosa a adherirse a la preparación de la ruptura. Parodiando a Clausewitz se puede afirmar que los carteles no son más que una prolongación de la competencia por otros medios.

de que un modelo cerrado falle no implica que sea correcta la apertura generalizada.

Recientemente, la nueva teoría del comercio internacional, de inspiración neokeynesiana, replanteó el problema. La nueva teoría surgió de la combinación de una idea antigua con un enfoque nuevo. La idea antigua es que gran parte del comercio internacional no se debe a las diferencias básicas entre países, sino a una especialización arbitraria para la utilización de las economías de escala y, el enfoque nuevo, lo constituye la *teoría moderna de la organización industrial* que dice que 1) la política comercial puede afectar el poder monopólico de las empresas nacionales en el mercado interno y 2) que la política comercial puede usarse para reforzar el poder de mercado de las empresas nacionales en su competencia por mercados externos.

La nueva teoría del comercio internacional (NTCI) no rechaza la ventaja comparativa, por el contrario la complementa. La idea básica es que el patrón del comercio internacional se determina sólo hasta cierto punto por los gustos, las tecnologías y los recursos de los países; la razón es que el patrón completo refleja también la especialización debida a las economías de escala. Como resultado, la ventaja comparativa se aplica al nivel de las industrias determinando el patrón y el volumen del comercio *interindustrial*, lo que queda es la especialización en productos individuales dentro de cada industria, de modo que el efecto de las economías de escala se manifiesta en el comercio *intraindustrial*⁶.

La esfera más polémica de la NTCI es la afirmación de que la política gubernamental puede desempeñar, en la competencia internacional, el mismo papel que la inversión en capacidad excedente en la competencia interna. Es decir, no se trata sólo de política arancelaria plena y única y de política cambiaria libre, se trata fundamentalmente de política comercial estratégica: Aunque algunos de los creadores de la NTCI han sido descritos como *neoproteccionistas*, es importante aclarar que la estrategia sustitutiva de importaciones luce peor a la luz de esta nueva

6 Paul Krugman, "La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados", en *El Trimestre Económico*, N° 217, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, enero-marzo, 1988.

teoría que en la crítica realizada por la ortodoxia económica tradicional y que no hay hasta ahora nada en ella que pueda suscitar la respetabilidad intelectual que rodeó a la estrategia cepalina.

La hipótesis de la *participación constante en los mercados* refuerza la nueva teoría del comercio internacional al sostener que los países tienden a participar en los mismos mercados y en los mismos productos. De acuerdo con esta hipótesis los países que logran incrementar su participación en el mercado y modificar la tasa de crecimiento de las exportaciones son aquellos que no se *adaptan* a la demanda preexistente sino que *innovan*; ello implica prever cambios en los comportamientos de los consumidores, modificar la oferta de productos, desarrollar un conocimiento de los mercados, etc. Es algo así como una *industrialización del comercio exterior*. Por esta vía la NTCI señala claramente que la apertura debe usarse en un sentido *estratégico*, en función de las condiciones particulares de una economía y que, por tanto, no existe una ley universal que indique que, en toda circunstancia y lugar, la mejor opción es el libre cambio. Se trata de una *opción posible* no de un imperativo natural.

II

A partir de la publicación del libro de Scitovsky y Scott (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries*, la noción de que la liberalización del comercio exterior es la estrategia de desarrollo óptima ha llegado a dominar el mundo de la teoría y de la política económica. En buena medida esta ofensiva teórica es el resultado de procesos objetivos ocurridos en la economía mundial. Al crecimiento del comercio internacional experimentado a partir de la década de los años sesenta, cuando las economías de Europa y Japón entraron en franco proceso de recuperación, se le unió, a partir de la década de los setenta, el desarrollo de los mercados monetarios y financieros resultante de la quiebra del orden monetario instaurado en Bretton Woods y del surgimiento de los llamados *eurodólares* y *petrodólares*.

Para completar la ofensiva teórica, a comienzos de la década de los años ochenta, el Colegio de México, la Fundación Getulio Vargas y el Instituto para la Economía Internacional publicaron un trabajo titulado

Hacia una renovación del crecimiento económico de América Latina, de Bela Balassa, Gerardo Bueno, Pedro Pablo Kuczynsky y Mario Enrique Simonsen (1986), en donde se propone la orientación de la política económica hacia el exterior, con énfasis principalmente en las exportaciones, la modernización de las estructuras productivas y la reorientación del papel del Estado en la vida económica.

Nadie discute hoy en América Latina la conveniencia de diversificar las exportaciones para disminuir los riesgos asociados con una dependencia excesiva de algunos productos primarios y para garantizar, en lo posible, una capacidad mínima de importación de bienes intermedios y de capital; pero no existe, en cambio, consenso sobre la existencia de una relación directa entre apertura y crecimiento económico ni tampoco en que haya una identidad entre apertura y liberalización de la economía.

Aunque una mayor apertura podría contribuir temporalmente a acelerar el crecimiento, la experiencia en algunos casos muestra que también conlleva altos riesgos, y que es muy dudoso que ese crecimiento pueda lograrse pasando por alto la respuesta del ahorro global a la tasa de interés real y los efectos de la movilidad mundial de capitales. Una política de apertura, entendida en el sentido de Balassa, puede auto-destruirse y acabar en una economía más cerrada que antes. La relación internacional puede ser útil para contribuir a que un país alcance algunos de sus objetivos de desarrollo en ciertas condiciones, pero sería fatal considerar la apertura como deseable en sí misma y dejar que los vínculos externos y la demanda extranjera determinen la dirección y el ritmo del crecimiento económico de un país⁷.

En un estudio realizado por Mc.Carthy, Taylor y Talati⁸ sobre las proporciones medias del comercio exterior con relación al PIB, para una muestra de 50 países en desarrollo en el período 1980-1982, varios aspectos resultaron evidentes:

7 Carlos Díaz Alejandro, "El sistema financiero internacional después de 1971 y los países menos desarrollados", en Helleiner (compilador), *¿Hacia un nuevo orden económico internacional?*, México, Editorial Siglo XXI, 1979.

8 Lance Taylor, "La apertura económica: problemas hasta finales de siglo", en *El Trimestre Económico*, N° 217, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, enero-marzo, 1988.

1. Los países que tienen poblaciones más pequeñas suelen tener mayor participación en el comercio.
2. La importancia de las exportaciones primarias disminuye con el ingreso per cápita, los países más pobres están más atados por los términos de intercambio de bienes que los países más ricos.
3. No se destaca el crecimiento impulsado por las exportaciones, la razón entre exportaciones industriales y exportaciones primarias no se correlaciona con las tasas de crecimiento ni son mayores las razones de la exportación total en las economías de rápido crecimiento, e incluso, los exportadores netos de petróleo se dispersan a lo largo del abanico de tasas de crecimiento.
4. La mayoría de los países en desarrollo depende en gran medida de las importaciones netas de servicios.
5. El tamaño del país guarda cierta relación con el crecimiento, pero no ocurre lo mismo con las entradas de capitales.
6. Los países de la muestra realizan en gran medida un comercio no competitivo.

La conclusión general que se puede extraer del estudio es que el comercio exterior no aparece estrechamente correlacionado con el desempeño de las economías. Los países de crecimiento rápido son más o menos abiertos, tienen diversos patrones de especialización y su éxito no está impulsado exclusivamente por las exportaciones.

En la experiencia histórica no escasean los experimentos de liberalización. A pesar del entusiasmo de los investigadores los resultados no han sido muy sólidos. Algunos, como los realizados en Chile, Argentina y México, sugieren que tales políticas pueden lesionar las economías durante muchos años.

Los datos que acabamos de mencionar sugieren que los patrones de comercio exterior de los países en desarrollo tienen características diversas: los bienes intercambiados no compiten y las importaciones no se producen.

Recientemente Taylor desarrolló un modelo cuyo análisis revela que el crecimiento en el largo plazo puede responder con cualquier signo a los cambios de la política comercial. Al respecto señala:

...es probable que se frene al elevarse los aranceles si la oferta nacional de sustitutos de importaciones es muy elástica y/o si el sector de exportación

usa con intensidad los insumos intermedios. Pueden ocurrir retardos como respuesta a los subsidios a la exportación si la demanda mundial de productos nacionales es inelástica al precio. Cuando la tasa de crecimiento se acelera en respuesta a los cambios de política, difieren las respuestas a los cambios en aranceles y subsidios. La devaluación real no afectará el crecimiento económico con tanto vigor como el de las políticas sectoriales individualmente elaboradas. Estos resultados muestran que es muy difícil la defensa de una política liberal, de incentivos igualados, cuando el crecimiento es uno de los objetivos principales⁹.

En la literatura macroeconómica hay una extensa bibliografía que condena el uso de restricciones cuantitativas a las importaciones con base en la búsqueda de ingreso y eficiencia y que promueve, por lo tanto, la liberación de importaciones como complemento natural de la promoción de exportaciones en el marco de una apertura general de las economías. Sin embargo, en la conocida reseña de las experiencias de diversos países, elaborada por Kruegger¹⁰, sólo 4 de 22 episodios de devaluación con liberalización no condujeron a una reducción del producto, al incremento de la inflación o a la renovación de los problemas de balanza de pagos. En el mismo sentido, José Antonio Ocampo¹¹ sostiene que en las naciones en desarrollo los controles directos a las importaciones han tenido una vida teórica clandestina, pero, habría que agregar, un uso práctico amplio, puesto que la liberalización puede fácilmente resultar contractiva en el corto plazo, y, como señala Taylor, "los ministros de economía racionales que suelen tener horizontes de tiempo cortos tendrían toda la razón al procurar no cambiar de política"¹².

De acuerdo con Ocampo, los controles directos a los flujos de comercio se difundieron en los años 30 como una alternativa a la devaluación para el ajuste de la balanza de pagos. Robert Triffin¹³ fue uno de los

9 *Ibid.*, p. 95.

10 Anne Krueger, *Liberalization Attempts and Consequences*, New York, Oficina Nacional de Investigación Económica, 1978.

11 José Antonio Ocampo, *El impacto macroeconómico del control de importaciones*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1990.

12 Taylor, "La apertura económica: problemas...", *op. cit.*, p. 99.

13 Robert Triffin, *Europe and the Money Moddle: From Bilateralism to Near Convertibility, 1947-1956*, New Haven, Yale University Press, 1957.

primeros en analizar este hecho y, aunque era partidario de la devaluación, reconoció en los controles ciertas virtudes: la selectividad, que permite concentrar la asignación de divisas escasas en los bienes esenciales, la eliminación de los efectos adversos sobre la relación de precios de intercambio que genera la devaluación cuando la demanda externa es inelástica, y el ajuste, que se puede realizar sin inflación. Recientemente el grupo de política económica de la Universidad de Cambridge sostuvo que el control a las importaciones origina una sustitución completa y rápida hacia bienes domésticos que enfrentan una oferta completamente elástica produciendo un efecto favorable sobre la actividad y el empleo, en tanto que la devaluación puede generar, por el contrario, inflación y deterioro de los términos de intercambio.

Si la liberalización no conduce automáticamente a la expansión de la producción en los países menos desarrollados, un enfoque más razonable obligaría a preguntarse si una marcada orientación aperturista encaja en un marco de planeación. Al respecto vale la pena tener en cuenta el ejemplo de los sistemas japonés y coreano, altamente dirigistas, cuyo liberalismo es de fachada y en los cuales los precios no desempeñan un papel central en las fluctuaciones de la inversión y del comercio.

El argumento en favor de la existencia de una asociación positiva entre liberalización del comercio internacional y crecimiento resulta a primera vista difícil de comprobar y no está apoyado empíricamente. En cambio se ha podido comprobar que en los últimos años, los países de rápido desarrollo han sustentado su éxito en una política económica que privilegia la estabilización macroeconómica previa, la apertura económica gradual, el cambio tecnológico e institucional y la distribución equitativa del ingreso nacional.

El crecimiento económico alcanzado por los países en desarrollo entre 1960-1980 se vio en peligro por los efectos de la recesión mundial iniciada en 1980. Para la gran mayoría de los países del Tercer Mundo la experiencia reciente ha sido decepcionante debido a la reducción de la demanda mundial de productos de exportación, a la modificación adversa de los términos de intercambio y al aumento de las obligaciones de pago de amortizaciones e intereses de la deuda vigente. Estos factores perturbaron el equilibrio interno y externo y se tradujeron en una reducción generalizada en la formación bruta de capital. No podrían, como sostiene Taylor, obtenerse nuevos avances en la *apertura*

al comercio internacional ni en el crecimiento adecuado, si no se reparan las reducciones a la inversión. El problema es que el procedimiento recomendado para mejorar la cuenta corriente, en el corto plazo, es la contracción de la economía y la limitación a la formación de capital intensivo en importaciones, con lo cual se hacen más severos, en el largo plazo, la escasez potencial de divisas y el desarrollo económico sostenido.

En tales circunstancias, una bonanza de divisas podría considerarse como una gran bendición pero, por desgracia, puede no ser éste el caso. El crecimiento de las reservas internacionales puede conducir a la apreciación de la moneda y a declinaciones tanto de las exportaciones como de la actividad económica a medida que entran las importaciones competitivas o al desborde inflacionario ante su monetización.

Así como la liberalización de la cuenta corriente puede generar problemas en el corto plazo, la liberalización de la cuenta de capitales puede traducirse en desequilibrios profundos, tanto de corto como de largo plazo. Si no se aplican medidas de política económica, tales como la promoción de exportaciones no tradicionales, los controles de importación y la esterilización de una parte de las divisas, los resultados pueden ser dolorosos después de cierto tiempo, sobre todo luego de la declinación de la bonanza.

El ajuste macroeconómico ante los choques de la balanza de pagos en el mundo en desarrollo combina algunos elementos de estrangulamiento externo y bonanza de divisas con las inestabilidades derivadas de mercados de capital abiertos. Los resultados de los modelos de Bacha¹⁴ son evidentes: los países reducen cada vez más la inversión para restringir la demanda de importaciones; la mayoría contrarresta los choques mejorando su desempeño comercial externo y/o reduciendo la participación de las importaciones en el PNB, el ajuste se hace difícil para aquellas naciones con mercados de capital abiertos que sufren, por ello, fugas masivas de capital y dolarización de sus economías.

Como se puede ver, el análisis macroeconómico mundial revela que en los países en desarrollo no hubo grandes ganancias con la aplica-

14 Edmar Bacha, "El milagro y la crisis", en series de lecturas de *El Trimestre Económico*, N° 57, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1986.

ción de estrategias de apertura liberal, que las perspectivas de la relación apertura-crecimiento son inciertas y que un modelo de desarrollo consistente puede combinar la sustitución de importaciones con la sustitución de exportaciones en un proceso de apertura selectivo.

Con base en los argumentos anteriores puede afirmarse que la estrategia de desarrollo basada en la liberalización del frente externo está, por lo menos intelectualmente, en duda y que, empíricamente, es bastante débil su base de apoyo. La clave del desarrollo para estas naciones consiste, más bien, en impulsar un cambio estructural que les permita pasar de una economía de tipo complementario a una economía de tipo competitivo. El objetivo es articular la economía mediante una estructura de inversiones en un subsistema integrado y abierto que diversifique la producción y sus flujos, tanto en lo interno como en lo externo (Blanco, 1991)¹⁵. El comercio interindustrial es afín con una estructura de tipo complementario que exporta lo que le sobra e importa lo que le hace falta, mientras que el comercio intraindustrial lo es con una estructura económica de tipo competitivo que importa y exporta lo que produce. Lo primero es la característica esencial de los países en desarrollo y, lo segundo, define a los países desarrollados.

III

Históricamente considerada, la liberalización del comercio no ha sido producto de negociaciones. En 1948 se pensó que el GATT podría solucionar este problema sometiendo a negociación la reducción de los aranceles proteccionistas en unas rondas internacionales sin límite de tiempo.

El GATT es una creación de la concepción económica neoclásica de la posguerra la cual preveía que el desarrollo industrial proseguiría de acuerdo con la competencia de precios entre países y que, por consiguiente, las industrias sufrirían desplazamientos geográficos. Se suponía que la división del trabajo, siguiendo las diferencias de costos, haría que una determinada industria se expandiera en un país y que se contrajera en otro. De ahí la necesidad de institucionalizar la negociación bajo la égida de un organismo como el GATT, con el fin de garantizar

15 Armando Blanco, "Hacia una estrategia alternativa de desarrollo en América Latina", en *Revista Universidad Externado de Colombia*, Bogotá, 1991.

un proceso de apertura gradual y recíproco y así evitar conflictos comerciales. Dadas la preocupación por mantener el pleno empleo y la expectativa de que la libertad de comercio daría lugar al desplazamiento de industrias, el GATT codificó un sistema que no era de absoluta libertad de comercio. Así, a los intereses nacionales se les concedería un cierto nivel de protección por medio de aranceles, el único instrumento legítimo para este fin¹⁶.

La economía neoclásica suponía que el comercio internacional crecería siguiendo las pautas de la competencia de precios y que, en consecuencia, las industrias reubicarían sus plantas a medida que el patrón de ventajas comparativas fuese cambiando. Más del 80% del comercio internacional, así como dos terceras partes de la producción mundial, son generados por los países industrializados, y dichos países, en lugar de reflejar las tendencias hacia la especialización y las estructuras económicas divergentes, se destacan por una convergencia en el patrón general de sus economías.

La reducción arancelaria realizada en el período 1959-1980 aumentó el comercio recíproco intraindustrial, en lugar de producir el desplazamiento de industrias de un país a otro. El 71% del crecimiento comercial total entre la Comunidad Económica Europea (CEE) correspondía a intercambio intraindustrial y antes de su creación el 57% del intercambio era de este tipo¹⁷. Este fenómeno conlleva un grado cada vez más refinado de especialización industrial, pero no involucra desplazamientos internacionales de los factores de producción tal como lo presupone el modelo neoclásico. Es así como la liberalización del comercio entre los países desarrollados no requirió de la desaparición de ningún sector industrial.

Un factor fundamental para el desarrollo de la capacidad de comercio recíproco intraindustrial ha sido el ritmo de las innovaciones tecnológicas durante el siglo XX. La concentración, junto con el componente tecnológico, se tradujo en la declinación de la competencia de precios con relación a la competencia en términos de calidad o a la diferenciación de bienes. En contraste, en el sector manufacturero de los países en desarro-

16 Diana Tussie, "El papel del GATT en el sistema de comercio internacional", en *Revista Economía de América Latina*, N° 17, México CIDE, diciembre 1988.
17 *Ibid.*, 1988.

llo, la competencia a través de la diferenciación de productos no prevalece y su comercio no exhibe las mismas características ya que presenta mayor concentración en materias primas, productos semimanufacturados y otros renglones que proveen un campo relativamente menor a la diferenciación de productos. El comercio intraindustrial no es factible para las materias primas ni para los productos de industrias tradicionales. En estas circunstancias, la liberalización del comercio conduce a que la expansión de la producción de un país se presente siempre a expensas de una contracción productiva en el país importador. Son las condiciones de lento desarrollo las que permiten que se cumpla el modelo neoclásico y que su aplicación reproduzca la brecha diferencial con los países desarrollados.

Es natural, entonces, que el GATT haya tendido a ser más efectivo allí donde existía potencialidad para el comercio intraindustrial, y que las negociaciones en las diferentes rondas hayan avanzado muy poco para aquellos bienes dominados por las ventajas comparativas. En las negociaciones de la Ronda de Kennedy (1964-1967), las grandes reducciones se llevaron a cabo en aquellos productos de avanzada tecnología, mientras que, en los productos tradicionales, la reducción de aranceles fue menor. Los sectores más proclives a ser liberalizados son aquellos en los que están involucradas grandes y dinámicas firmas, o aquellos en donde la completa eliminación de barreras comerciales podría proveer importantes ganancias sin poner en riesgo la producción ya establecida.

Recapitulando, se puede afirmar que la liberalización y la expansión del comercio no se dieron a través de la competencia de precios y que, allí donde prevaleció dicho tipo de competencia, se presentó la necesidad de frenar y regular el comercio de manera tal que la relación entre los participantes no fuese alterada.

La formación de precios internacionales de los productos primarios reviste, en este sentido, especial importancia para aquellos países tomadores de precios. Ha quedado demostrado, mediante estudios de carácter econométrico realizados en varios países, que los precios internos han tendido a seguir, en el largo plazo, a los precios internacionales. Según Kalecky¹⁸ y Hicks¹⁹ puede pensarse que, en el

18 Michal Kalecky, *Teoría de la dinámica económica*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1956.

19 John Hicks, *Capital and Growth*, Oxford, University Press, 1965.

corto plazo, una vez cubiertos los costos y siendo rentable el continuar produciendo, los precios alcanzan niveles inducidos por la demanda. Sin embargo, habría que considerar un elemento adicional que ha venido desempeñando durante los últimos años un cada vez más importante papel: se trata de las transformaciones ocurridas en el sistema monetario internacional. El abandono del tipo de cambio fijo y su remplazo por tipos de cambio libre ha introducido gran inestabilidad en la determinación de los precios de los bienes comercializados internacionalmente. De esta manera, al modificar la inflación esperada con relación a las tasas nominales de interés, variables monetarias pueden dar pie a movimientos en el tipo de cambio, desencadenando efectos sobre los precios de los productos primarios. Frankel²⁰, basado en el modelo de *Overshooting* de Dornbusch, afirma que el decrecimiento en la oferta de dinero se refleja, en el largo plazo, en una reducción proporcional tanto en los precios de los bienes agrícolas como en los de otros bienes y servicios, pero que, en el corto plazo, el alza en la tasa real de interés, ante la caída en los saldos reales, induce a los inversionistas en bienes almacenables a moverse hacia los bonos, movimiento que ocasiona una caída más que proporcional en los bienes agrícolas almacenables, que se desbordan por debajo del nivel de equilibrio de largo plazo.

Como lo señala Manuel Luna²¹, las transacciones en el mercado de futuros y la búsqueda de modalidades para enfrentar la inflación han incrementado la información actualizada para formar expectativas en un horizonte temporal más amplio y han producido la *electronización* de los mercados de productos primarios y de servicios de información. El desarrollo de la informática está revolucionando la forma de operación de los mercados para los productos agropecuarios, proceso del cual están muy alejados los países en desarrollo, que serían los más interesados, dado el alto componente de este tipo de productos en sus exportaciones.

20 J. Frankel, "Commodity Prices and Money: Lesson from international Finance", en *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 66, N° 5, diciembre, 1984.

21 Manuel Luna, "Productos primarios: determinantes del deterioro de los precios internacionales", en *Revista Mapa Económico Internacional*, N° 5, México, CIDE, febrero, 1987.

El rasgo más característico del comercio internacional, recientemente, es la aparición recurrente de limitaciones negociadas que toman la forma de *restricciones voluntarias a la exportación* o de *acuerdos de comercialización ordenada* a los que, en su conjunto, se ha dado en llamar *libre comercio organizado*. Este término puede ser definido, más correctamente, como un reparto del mercado interno en favor de industrias nacionales y en detrimento de productores extranjeros competitivos, escenario en el cual, además, se volvieron a poner en práctica los mecanismos de reciprocidad comercial y trueque. Lo primero modifica la cláusula del país más favorecido (cláusula XIX del acuerdo), porque brinda oportunidades comerciales y de inversión sólo en la medida en que éstas sean recíprocas y bilaterales —mientras el GATT obliga a que estas ventajas se hagan extensivas— y, lo segundo, viola los principios básicos del multilateralismo y la no discriminación comercial que forman el sustrato del GATT.

Adicionalmente, es de fundamental importancia mencionar que la visión tradicional del comercio internacional como intercambio de bienes tangibles está dando paso a una visión más balanceada del comercio, que comprende tanto bienes como servicios o *invisibles*. En un documento preparado para el Consejo de Ultramar, Carlos Díaz Alejandro y Helleiner²² expresaron algunas preocupaciones en torno al tema de los servicios debido a que éstos se encuentran cada vez más enraizados en el corazón de las estrategias de desarrollo de los países avanzados. Ello explica el esfuerzo norteamericano por intentar, en las sesiones del GATT, un acuerdo en torno a dicho punto, así como los intentos de los países miembros del Tercer Mundo, encabezados por Brasil, por evitar que el acuerdo incluyese el comercio de servicios.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la apertura debe ser asumida en términos de una *política estratégica*, puesto que las restricciones económicas objetivas que hemos mencionado impiden el logro de una situación óptima a partir de la dinámica espontánea del intercambio comercial a nivel internacional. La diversidad de estructuras económicas, la nueva situación de los productos agropecuarios y de las industrias tradicionales, el papel estratégico que comienzan a

22 Carlos Díaz Alejandro, "El sistema financiero...", *op. cit.*

cumplir los servicios y la falta de homogeneidad y coordinación entre las políticas económicas de las diversas naciones impiden confiar en un proceso espontáneo y obligan, en consecuencia, a pensar en una apertura con un alto contenido dirigista y planificado.

IV

El sistema monetario creado en Bretton Woods (1944) se planteó la necesidad de sustituir el patrón oro que había funcionado entre 1870 y 1910, y de acabar con el desorden económico internacional. El tipo de cambio libre era criticado debido a que sus fluctuaciones introducían señales perturbadoras en las asignaciones de recursos productivos y generaban riesgo cambiario y especulación con corridas monetarias, y la devaluación era cuestionada en razón de que constituía un instrumento para exportar el desempleo y *empobrecer al vecino*.

En el nuevo sistema se fijaba el tipo de cambio (las monedas fijan la paridad con el dólar y el dólar establece una paridad con el oro), se adoptaba la libre convertibilidad del dólar en oro, el objetivo del equilibrio externo quedaba subordinado al objetivo del equilibrio interno, el movimiento de capitales se orientaba fundamentalmente a facilitar las transacciones comerciales, y se creaba el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el fin de proporcionar créditos para financiar desequilibrios transitorios de la balanza de pagos y de velar para que los países no modificaran su paridad cambiaria.

En los años cuarenta y cincuenta el comercio se redujo considerablemente. Las naciones aplicaban políticas comerciales restrictivas y controles cambiarios, los mercados internos no estaban integrados a la economía mundial y tanto la estructura del sistema como la política económica impedían que las transacciones internacionales afectaran la evolución de la economía internacional. Durante el período de los años sesenta y setenta, en algunos países, se fueron eliminando paulatinamente las barreras proteccionistas y los controles cambiarios, aunque persistieron las restricciones al movimiento de capitales. En las circunstancias descritas, los déficit en cuenta corriente no se podían financiar con flujo de capitales sino a través de la absorción. Dado el tipo de cambio y la inmovilidad de capitales, el ajuste de la balanza de pagos sólo podría lograrse mediante el uso de las políticas monetaria y fiscal.

La economía *cerrada* del período 1940-1970 se convierte en la economía *abierta* de los años 1970-1990 y su característica fundamental es la movilidad de capitales: los controles se desmontan, el mercado de eurodólares y petrodólares crece y la desregulación financiera se desarrolla. Al período de escasez de dólares, que caracteriza la inmediata posguerra en el cual Estados Unidos es el país acreedor del mundo y el mayor exportador, le sigue el período de la abundancia de dólares en donde los Estados Unidos se van convirtiendo en el mayor deudor e importador del mundo. El primer período aseguraba el sistema de patrón cambio-oro, puesto que el dólar no tenía problemas para garantizar la condición de moneda reserva, pero el segundo ya no aseguraba dicha condición, debido a la alta liquidez del sistema. (Esta es la famosa *paradoja de Triffin*). En 1971 el presidente Nixon declaró la eliminación de la libre convertibilidad de dólares en oro, con lo cual Bretton Woods se derrumbó y, en 1976, en la reunión de Jamaica, se formalizó lo que Williamson llamó el *no sistema*, basado en tipos de cambio libre.

El nuevo sistema que se desarrolló a partir de la reunión de Jamaica (1976) dejó en libertad la política cambiaria. Con ello se abrió paso un nuevo enfoque teórico puesto que, con el derrumbe de Bretton Woods, entró también en crisis el modelo keynesiano abierto. El alternativo enfoque monetario de la balanza de pagos desplazó el foco de atención: el análisis de equilibrio del mercado de bienes se cambió por el estudio de equilibrio del mercado de activos, es decir, de la cuenta de capitales.

Los enfoques monetaristas cuestionan distintos aspectos de los modelos teóricos de la cuenta corriente. En primer lugar, dada la gran integración de la economía mundial, se introduce un supuesto que refleja la existencia de arbitraje de precios: **la ley de un sólo precio** $p = p^*$ y, segundo, la libre movilidad de capitales que impide al banco central manejar la tasa de interés interna, que ahora depende de la tasa de interés internacional, endogeniza la política monetaria y permite introducir el supuesto de: **la paridad de las tasas de interés** $i = i^*$. En síntesis, en un mundo interdependiente, la política económica pierde autonomía, el equilibrio externo ya no puede estar subordinado al interno puesto que ambos tienen un mismo nivel de importancia y, si los tipos de cambio son libres, el foco

central de atención se desplaza de los factores determinantes de la balanza de pagos al problema de la determinación del tipo de cambio. El tipo de cambio es visualizado de manera diferente: como una variable monetaria (precio relativo de dos monedas o de dos tipos de activos) o bien determinado por el equilibrio entre el *stock* de activos y las expectativas con respecto al tipo de cambio de largo plazo²³.

El proceso de internacionalización de la economía y la casi perfecta movilidad de capitales significaron para América Latina un endeudamiento externo excesivo que finalmente se tradujo en la llamada *crisis de la deuda*.

A partir de 1982 las transferencias financieras de América Latina fueron negativas reflejando una alteración perversa del flujo de recursos generado por el alza en las tasas de interés internacionales que presionaron una fuga masiva de capitales. La crisis de pagos se pretendió resolver a través de negociaciones bilaterales basadas en el supuesto de que se estaba enfrentando una crisis de liquidez, causada básicamente por una acumulación excesiva de pasivos externos de corto plazo y un debilitamiento transitorio de la liquidez primaria. De este modo la solución de la crisis requería de la reprogramación de la estructura de vencimientos de las amortizaciones y de la generación de sustanciales excedentes comerciales.

De acuerdo con R. Elgueta²⁴, para unos bancos el objetivo esencial consistía en evitar la moratoria por parte de los países deudores, para lo cual estaban dispuestos a reprogramar la estructura de vencimientos y aumentar su exposición en dichos países; mientras que para otros, la preocupación básica era sanear sus carteras mediante la disminución rápida de sus niveles de exposición, por lo que estaban menos dispuestos a reprogramar amortizaciones y refinanciar intereses. El conflicto fue resuelto por el FMI mediante la estructuración de un *cartel de acreedores* en donde primaron los criterios del primer grupo, salvaguar-

23 Patricio Meller, "Revisión de los enfoques teóricos sobre ajustes externos y su relevancia para América Latina", en *Revista de la Cepal*, N° 32, agosto 1987.

24 Raimundo Elgueta, "La crisis de la deuda de América Latina: auge y caída de la negociación ortodoxa", en *Revista Mapa Económico Internacional*, N° 5, México, CIDE, febrero 1987.

dándose así la estabilidad del sistema monetario y financiero internacional. La estrategia adoptada fue la de "reprogramar masivamente las amortizaciones y refinanciar parcialmente los intereses para garantizar el ajuste externo, bajo el supuesto de que la recuperación de la actividad económica mundial solucionaría espontáneamente el problema de fondo"²⁵.

La recuperación de la economía mundial no significó para América Latina crecimiento económico y reducción de la deuda y, en cambio sí, el pago de los intereses y el ajuste hicieron estallar negativamente el producto y el empleo. Este hecho condujo al fracaso de la renegociación ortodoxa de la deuda y determinó un cambio que se dio a conocer con el Plan Baker, que ampliamente reconocía una responsabilidad conjunta en dicho problema.

El objetivo básico era asegurar el mantenimiento del servicio regular de los pasivos externos mediante la promoción del crecimiento sostenido de las economías deudoras, para lo cual los gobiernos deberían adoptar un conjunto de medidas de *ajuste estructural* basadas en la privatización y la liberalización de las economías.

Una visión conjunta de los programas comprometidos en la última década sugiere las siguientes conclusiones: en el plano monetario se tiende a inducir una contracción excesiva de los activos internos netos cuyas consecuencias son, por lo general, desestabilizadoras; en el fiscal se busca alcanzar un ambicioso ritmo de ajuste del déficit; en el conjunto de estrategias se destaca la ausencia de políticas de ingresos y salarios. El análisis de los resultados revela que el éxito de los indicadores externos es desbordado por los costos del desequilibrio interno y que, dado que el eje del ajuste externo ha sido el déficit fiscal, se ha generado para el FMI un dilema entre el objetivo central de contribuir al ajuste de la balanza de pagos y la prohibición de entrometerse en la política interna.

El Plan Baker fracasó porque las economías latinoamericanas experimentaron un crecimiento simultáneo de la deuda, del desempleo y de la inflación. La crisis, entonces, no era de liquidez sino de transferencias (restricción externa), lo que implicaba que altas tasas de crecimiento de

25 *Ibid.*, p. 104.

las exportaciones y bajas tasas de interés nominal eran los ingredientes macroeconómicos internacionales necesarios para reducir la carga del servicio de la deuda y permitir la reactivación del crecimiento de las economías latinoamericanas. El reciente Plan Brady aceptó parcialmente la necesidad de estos criterios macroeconómicos. Con base en él, se han venido desarrollando renegociaciones relativamente exitosas de la deuda en México, Costa Rica, Chile y Venezuela.

Todo lo anterior indica, por un lado, que la perfecta movilidad de capitales puede significar inestabilidad y empobrecimiento de las economías de lento desarrollo, por lo cual la liberalización del mercado de capitales no necesariamente es la mejor opción de política económica; y, por otro, que la solución de la restricción externa, definitivamente, es una de las condiciones de partida para estabilizar las economías y desarrollar posteriormente los procesos de apertura.

V

La estrategia de apertura ha sido justificada en Colombia con base en tres argumentos que siguen de cerca la posición del Banco Mundial: primero, el agotamiento de la estrategia basada en el mercado interno; segundo, el hecho de que el sistema de licencias de importación manejado con el criterio de defender la producción nacional da origen a rentas extraordinarias y a corrupción administrativa y, tercero, la convicción de que la combinación de aranceles y controles por razones proteccionistas es una limitante al desarrollo exportador. Se propuso entonces, durante el gobierno de Virgilio Barco, remplazar el sistema de licencia previa, como mecanismo de protección, por aranceles adecuados y por una tasa de cambio real más alta y exponer a la competencia externa las producciones nacionales protegidas. La administración actual, del presidente Gaviria, decidió acelerar en forma apreciable el proceso de liberalización de importaciones y de desgravación arancelaria, de forma tal que la gradualidad dejó de ser un rasgo distintivo del proceso.

El componente más analizado de la nueva estrategia ha sido, sin lugar a dudas, la liberalización de importaciones. Con anterioridad a la reforma Gaviria todas las posiciones arancelarias se encontraban clasificadas en tres grupos: libre, previa y prohibida. La política del gobierno de

Barco consistió en ampliar al régimen de libre a aquellas importaciones de previa que ya estaban en la práctica operando, y crear cuatro subregímenes para las importaciones de previa. Únicamente a partir de noviembre de 1990 se mantuvo el subrégimen de previa propiamente dicho, el cual, además, quedó restringido al 3% de las posiciones arancelarias correspondientes a bienes del sector agropecuario sensibles a la competencia externa y a productos controlados por razones de seguridad nacional. El desmonte definitivo del sistema de licencia previa, en este momento, quedó supeditado a la creación de un mecanismo de aranceles flexibles para la importación de bienes del sector agropecuario. Con el objeto de contrarrestar las políticas de subsidios de los países exportadores, en el marco de estas disposiciones, se redujo del 16% al 13% la sobretasa arancelaria, se decretó una rebaja de aranceles para los bienes de capital y se planteó que en la estructura arancelaria que se esperaba alcanzar en 1994 tan sólo habría 5 niveles distintos, entre cero y cincuenta, y que la protección efectiva sería en promedio del 25% frente al 66.4% de 1990.

La evolución de circunstancias no anticipadas por el equipo económico de gobierno, como la sobrefinanciación de la economía debida al alza en las tasas de interés internas y a la afluencia masiva de dólares y la débil reacción de las importaciones a la rebaja arancelaria, obligó al gobierno, en septiembre de 1991, a desmontar la gradualidad del proceso y a llevar hasta el fondo la liberalización de importaciones. En el nuevo documento del Conpes se adelantó la estructura arancelaria prevista para 1994 exceptuando únicamente a la industria automotriz. Adicionalmente, se recomendó la aplicación de una reforma tributaria con el fin de hacer frente al incremento del déficit fiscal, como resultado de la rebaja arancelaria.

Lo interesante del documento del Conpes es la confianza en que la aceleración del proceso aperturista va a garantizar la estabilización de la economía. El documento suponía que las exportaciones reaccionarían lentamente a la mayor devaluación y las importaciones aceleradamente a la disminución de los aranceles, con lo cual se tendría un déficit comercial que se ajustaría mediante un superávit en la cuenta de capital dada el alza en las tasas de interés internas como resultado de la política monetaria restrictiva usada para combatir la inflación. En la evaluación que realizó el mismo organismo en agosto de 1991 se concluyó que dicha predicción falló. En lugar de un equilibrio en la balanza

de pagos se obtuvo un superávit muy alto, como producto de una afluencia imprevista de dólares y de una reacción favorable de las exportaciones y desfavorable de las importaciones. De continuar la situación en esta forma, el gobierno se vería obligado a esterilizar los dólares o a revaluar el tipo de cambio. Lo primero podría agravar la recesión sin garantizar una disminución en el ritmo inflacionario y, lo segundo, llevaría a una crisis de la promoción de exportaciones, aspecto fundamental de la estrategia de apertura económica.

Para evitar tanto la esterilización como la revaluación, el equipo económico del gobierno se decidió por la eliminación de la gradualidad en la liberalización de las importaciones. Con la nueva política se espera que la disminución de aranceles incremente sustancialmente las importaciones y que el déficit comercial proyectado equilibre el superávit de la cuenta de capitales. De suceder un ajuste en la balanza de pagos, la política monetaria restrictiva adquiere efectividad para combatir la inflación y se evita la eventual revaluación del tipo de cambio la cual, según el Conpes, pondría en peligro el proyecto de apertura. Se confía, entonces, en que la profundización de la liberalización de la economía sea la vía para la estabilidad macroeconómica y no al contrario, como se deriva de la experiencia exitosa de los países de la cuenca del Pacífico.

La nueva ortodoxia define el contenido de la política de *orientación hacia el exterior* con base en los siguientes puntos: liberalización del comercio, conversión de las restricciones cuantitativas en aranceles uniformemente bajos, depreciación del tipo de cambio real y su unificación, énfasis en el sector privado como fuente de crecimiento y privatización de las empresas estatales.

Las misiones del FMI parecen subrayar, cada vez más, la promoción de exportaciones impulsada a través de una política de devaluación del tipo de cambio real, lo cual coloca en segundo plano la lucha contra la inflación.

Es muy probable que esta política tenga poco apoyo empírico en razón de que los éxitos logrados en el este de Asia, que a menudo se señalan como ejemplo de la estrategia de crecimiento basada en la liberalización del comercio, demuestran un proceso de apertura gradual, dirigido y posterior a la estabilización macroeconómica. Además, las verdaderas instancias de liberalización absoluta en medio de una crisis macroeconómica las constituyen los países del cono sur en la década de

los años setenta y se trata de desastres bien conocidos. La experiencia de la cuenca del Pacífico sugiere que la política de promoción de exportaciones se puede desarrollar con intervención del gobierno, controles a determinadas importaciones, reglamentos rígidos en los mercados de capital y, sobre todo, después de estabilizar la economía en términos del nivel general de precios y de la distribución del ingreso.

Al respecto un juicio de Jeffrey Sachs²⁶ es pertinente: juzgando por la experiencia del este asiático, los mayores beneficios a largo plazo producidos por un crecimiento basado en las exportaciones serían: una transferencia más acelerada de tecnología hacia la región, la explotación de la ventaja comparativa en manufacturas con uso intensivo de mano de obra, el fin de la discriminación contra la agricultura y los beneficios de importantes economías de escala, estáticas y dinámicas, logrados a través de la producción para los mercados mundiales. Otra de las lecciones que se pueden extraer de la experiencia del este de Asia es que al orientarse hacia el exterior, los países latinoamericanos deben hacerlo mediante la responsabilidad compartida entre los sectores público y privado... De no instrumentarse una corrección fiscal, sería necesaria la continua recurrencia al impuesto inflacionario y la tasa de cambio debería devaluarse para satisfacer las necesidades presupuestales que ello conlleva. Si el gobierno intenta controlar un tipo de cambio libremente convertible sin corregir la situación fiscal, el resultado será la pérdida de gran parte de las reservas internacionales. Si posteriormente instituye el control de cambios y raciona las divisas, el resultado será el aumento en el precio del mercado negro, lo cual no evitará un aumento general de precios ni el incremento del contrabando y la especulación. Las políticas instrumentadas por Martínez de la Hoz, en Argentina (1978-1981), las de Aridor, en Israel (1982-1984), y el Plan Cruzado (1986-1987) se han basado en el concepto erróneo de que la estabilización del tipo de cambio, por sí sola, logra eliminar los altos niveles de inflación aunque no mejore el déficit fiscal implícito²⁷.

26 Jeffrey Sachs, "Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento", en *Revista Estudios Económicos*, Vol. 3, N° 1, Colegio de México, enero-junio 1988.

27 *Ibid.*, pp. 94-96.

Retomando la discusión, se puede afirmar que la experiencia relativamente exitosa del este asiático sugiere que la estabilización macroeconómica debe preceder a cualquier cambio drástico hacia una liberalización comercial; la orientación hacia las exportaciones puede lograrse sin una liberalización total de las importaciones y ser alentada por un gobierno activo; la distribución del ingreso relativamente igualitaria permite a los gobiernos centrar su atención en promover la eficiencia y, el control de la inflación, requiere de la combinación de una política cambiaria fija y del equilibrio fiscal.

En el caso colombiano, con una inflación preocupante y con desequilibrios macroeconómicos emergentes, la mayor prioridad tendría que ser la recuperación del equilibrio fiscal, la disminución de la inflación y el mejoramiento en la distribución del ingreso, puesto que el crecimiento a largo plazo exige cimientos de estabilidad. Bajo estas consideraciones es muy difícil que se pueda lograr la estabilidad macroeconómica en medio de un proceso acelerado de apertura y lo que más bien puede suceder, a largo plazo, es el desmonte de una estrategia de desarrollo correcta y necesaria en términos generales.

Más que hacia la elevación significativa del tipo de cambio real, los primeros esfuerzos de la nueva administración se dirigieron a lograr una reforma del estatuto cambiario expedido en 1967. En el nuevo régimen se pretende alcanzar una mayor libertad cambiaria y un papel más activo de los intermediarios financieros en las transacciones cambiarias, aunque existe el temor de que la legalización del mercado paralelo y la descentralización del manejo de divisas fomente la dolarización. Uno de los grandes objetivos de la reforma cambiaria es que la banca especializada sea remplazada por una banca más competitiva, en la que distintos tipos de intermediarios atiendan el mismo mercado de crédito.

El gobierno quedó facultado para determinar las operaciones que pueden ser objeto de controles administrativos y para definir en qué casos deben ser transferidos o negociados a través de intermediarios autorizados. De esta forma, en la práctica, quedaron legalizados en el país el mercado paralelo de divisas y la posesión de activos en el exterior. Se concedieron amplias facultades al gobierno para determinar la naturaleza y la forma de intervención del Banco de la República en el mercado cambiario y para autorizar a los intermediarios financieros, o entidades especializadas en operaciones de cambio, la transferencia o ne-

gociación de divisas sujetas a control y se determinó que, en un plazo máximo de dos años, quedaría totalmente eliminado el monopolio oficial sobre la compra, venta y posesión de oro.

Aunque la idea original del decreto 444/67 era que la tasa de cambio resultara del mercado de divisas y que el Banco de la República actuara apenas como regulador, en la práctica la fijación administrativa de la tasa de cambio se convirtió en la regla general. Frente a estos comportamientos es apenas obvio que una política de apertura esté acompañada de una simplificación sustancial del régimen cambiario lo que implica precisar la unidad del mercado cambiario y flexibilizar su determinación.

Es evidente que en las circunstancias actuales, de bajos precios del café, lo razonable es consolidar la filosofía que en esta materia defendía el estatuto cambiario de 1967 y, en ningún caso, reeditar la figura de cambio diferencial o introducir la liberalización absoluta del tipo de cambio. Si el control cambiario se hubiera liberado durante la bonanza cambiaria de 1977-1979 la revaluación excesiva del tipo de cambio le habría dado un golpe de gracia a las exportaciones menores. Mantener una tasa de cambio intervenida para ir soltando gradualmente al mercado e impulsar la competitividad de los intermediarios financieros sin liberalizar el mercado de capitales y la tasa de interés, sigue siendo una postura realista y aconsejable en las actuales circunstancias. La apertura económica no implica forzosamente liberalización cambiaria y financiera y, quienes así piensan, se olvidan de que en todos los procesos exitosos de apertura la liberalización de la cuenta de capitales fue el último paso que se dio y no el primero.

El desarrollo de la economía colombiana requiere de un proceso de profundización financiera, pero ésta depende en lo fundamental del crecimiento de la riqueza nacional y de la ampliación de la estructura productiva, en mayor medida que de una liberalización de las tasas de interés. Aunque diversos estudios han mostrado que el ahorro transferible es sensible a las tasas de interés, debe notarse que, en el período 1985-1990, el retroceso de la profundización financiera coincide con las tasas de interés más libres de los últimos años. El uso muy activo que el sector público ha venido haciendo del ahorro privado y el hecho de que éste haya adoptado la forma de acumulación de activos financieros externos puede explicar el fenómeno.

Si bien la reforma financiera emprendida por el gobierno, con el propósito de modernizar la estructura del mercado de capitales y preparar-

lo para cumplir un buen papel dentro del proceso de apertura representa un mejoramiento importante con respecto al marco previamente vigente, un mercado de capitales vigoroso será el resultado de otros factores, tales como la inversión en el sector real de la economía. Existe, pues, una alta correlación entre profundización financiera y profundización productiva.

De acuerdo con la investigación realizada por Chenery, Robinson y Sirquin (1989) en Colombia, la participación del sector primario en el valor agregado total es más alta que la esperada, el sector manufacturero tiene una participación inferior a la proyectada y la participación en el comercio exterior está significativamente por debajo de los valores deseados. En síntesis, la economía colombiana no se ajusta al patrón de un país industrializado. La estrategia de desarrollo para los próximos años debe orientarse, por tanto, a consolidar el proceso de industrialización.

El trabajo recientemente elaborado por J. Antonio Ocampo (1991) confirma el análisis anterior. Según Ocampo, el crecimiento económico del país, en el largo plazo, ha estado dominado por la interrelación entre la escasez de divisas y la dinámica del cambio estructural. Ni la disponibilidad de factores, ni la situación de la balanza de pagos constituyen restricciones claras al crecimiento en los próximos años y, por tanto, la renovación del crecimiento sostenido dependerá, ante todo, de la superación de problemas de carácter estructural. Al respecto Ocampo anota:

El análisis anterior indica que la interrelación entre la escasez de divisas y la dinámica de cambio estructural ha dominado el crecimiento económico de Colombia en la posguerra. La productividad de los factores ha desempeñado, por el contrario, un papel pasivo: sus alteraciones han sido causa, más que efecto, de las variaciones del ritmo del crecimiento económico. Cuando la economía estuvo libre de la brecha externa y el cambio estructural mantenía un gran impulso, los ritmos de crecimiento alcanzaron los niveles más altos; en contraste, cuando el país estuvo sujeto a restricciones provenientes de la balanza de pagos, o el cambio estructural carecía de dinamismo, las tasas de crecimiento eran muy inferiores. La clave para recuperar altas tasas de crecimiento consiste, pues, en combinar una sólida situación de balanza de pagos con un patrón dinámico de cambio estructural²⁸.

28 Ocampo, *op. cit.*, p. 29.

La incapacidad que muestra el sector industrial colombiano para liderar un proceso de recuperación de la economía, con incrementos sostenidos del PIB por encima de su promedio histórico, debe ser entonces el centro de atención. Esta crisis estructural no es producto del sesgo antiexportador sino que refleja más bien, en gran medida, la ausencia en los últimos años de una política de profundización productiva. No basta, en consecuencia, con impulsar una política de liberalización de importaciones y de capitales para poner en marcha un proceso dinámico. Se requiere de algo más, de soluciones de fondo: la reestructuración de la economía, la transformación de la economía complementaria actual en una competitiva. Una política de desarrollo global más que una apertura liberal será sin duda la salida al lento desarrollo de la economía colombiana.

BIBLIOGRAFÍA

- Bacha, Edmar, "El milagro y la crisis", series de lecturas de *El Trimestre Económico*, N^o. 57, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Balassa, Bela *et al.*, *Hacia una renovación del crecimiento en América Latina*, publicado por el Colegio de México, la Fundación Getulio Vargas y el Institute for International Economics, 1986.
- Blanco, Armando, "Hacia una estrategia alternativa de desarrollo en América Latina", en Revista *Universidad Externado de Colombia*, Bogotá, 1991.
- Desmond, Mc. Carthy, Taylor, Lance y Talati, Cyros, "Trade Patterns in Developing Countries, 1964-1982", en *Journal of Development Economics*, 1987.
- Díaz Alejandro, Carlos, "El sistema financiero internacional después de 1971 y los países menos desarrollados", en Helleiner, (compilador), *¿Hacia un nuevo orden económico internacional?*, México, Editorial Siglo XXI, 1979.
- Elgueta, Raimundo, "La crisis de la deuda de América Latina: auge y caída de la negociación ortodoxa", en Revista *Mapa Económico Internacional*, N^o 5, México, CIDE, febrero, 1987.
- Frankel, J. A., "Commodity Prices and Money: Lessons From International Finance", en *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 66, N^o 5, diciembre 1984.
- Hamilton, C. y H. Soderstrom, "Technology and International Trade: A Heckscher-Ohlin Approach", en Vernon Raymond (ed.), *The Technology Factor in International Trade*, New York, National Bureau of Economics Research, Columbia University Press, 1970.
- Heckscher, Ely, *Efecto del comercio exterior sobre la distribución del ingreso*, Barcelona, Oikos-Tau S. A., 1970.
- Helleiner, G., *¿Hacia un nuevo orden económico internacional?*, (compilación), México, Editorial Siglo XXI, 1979.
- Hicks, John, *Capital and Growth*, Oxford University Press, 1965.
- Kalecki, Michal, *Teoría de la dinámica económica*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1956.

- Krueger, Anne, *Liberalization Attempts and Consequences*, Nueva York, Oficina Nacional de Investigación Económica, 1978.
- Krugman, Paul, "La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados", en *El Trimestre Económico*, N^o 217, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, enero-marzo 1988.
- Lipsey, R., "Teoría de las uniones aduaneras, la desviación del comercio y el bienestar", en *El Trimestre Económico*, N^o 19, México, Selección Steitel.
- Luna, Manuel, "Productos primarios: determinantes del deterioro de los precios internacionales", en *Revista Mapa Económico Internacional*, N^o 5, México, CIDE, febrero, 1987.
- Meller, Patricio, "Revisión de los enfoques teóricos sobre ajustes externos y su relevancia para América Latina", en *Revista de la Cepal*, N^o 32, agosto 1987.
- Ocampo, José Antonio, *El impacto macroeconómico del control de importaciones*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1990.
- , "Determinantes y perspectivas del crecimiento económico", en *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa* (compilación), Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, febrero, 1991.
- Ohlin, Bertlin, *Comercio internacional e intrarregional*, Barcelona, Oikos-Tau S. A. 1971.
- Robinson, Rommey, *Proporciones de factores y ventajas comparativas*, mimeo, México, CIDE, 1986.
- Sachs, Jeffrey, "Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento", en *Revista Estudios Económicos*, Vol. 3, N^o 1, México, Colegio de México, enero-junio 1988.
- Scitovsky and Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries*.
- Streeten, Paul, "La dinámica del nuevo poder pobre", en Helleiner (compilación).
- Syrquin and Chenery, "Three Decades of Industrialization", en *The World Bank Economic Review*, Vol. 3, N^o 2, mayo 1989.
- Taylor, Lance, "La apertura económica: problemas hasta finales de siglo", en *El Trimestre Económico*, No. 217, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, enero-marzo 1988.

Triffin, Robert, *Europe, and the Money Muddle: From Bilateralism to Near Convertibility, 1947-1956*, New Haven, Yale University Press, 1957.

Tussie, Diana, "El papel del GATT en el sistema de comercio internacional", en *Revista Económica de América Latina*, N° 17, México, CIDE, diciembre 1988.

Viner, Jacobo, "La Teoría económica de las uniones aduaneras. Una aproximación al libre comercio", en *El Trimestre Económico*, N° 19, México, Selección Steitel.

