

## POLITICAS CAMBIARIA Y COMERCIAL EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO: UNA POLEMICA CONTRA LA ORTODOXIA

*Luis Armando Blanco \**

En términos generales el mensaje central pregonado por la teoría económica ortodoxa es que los países se ocupan del comercio internacional porque la estructura del comercio de un país es diferente de la del otro y cada uno puede obtener beneficios de sus diferencias tal como lo postula el concepto esencial de la “ventaja comparativa”.

En el siglo XIX David Ricardo ofreció una explicación acerca del funcionamiento del sector externo mediante un modelo de ventajas comparativas que descansa en las diferencias en la *productividad del trabajo*. A principios del siglo XX el modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson desarrolló la solución Ricardiana y construyó un modelo neoclásico de ventajas comparativas que descansa en las *diferencias de recursos*, es decir, en la dotación de factores. Recientemente Krugman y Obstfeld han presentado una solución más general que combina el argumento ricardiano y el neoclásico y que se conoce como el modelo standard del comercio internacional.

No obstante las diferencias formales que existen entre estos modelos todos tienen como objetivo explicar el comercio entre países y como gran conclusión que el comercio internacional tiene fuertes efectos distributivos sobre el ingreso y no tanto sobre la tasa de crecimiento de la economía.

---

\* Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia.

Según la teoría neoclásica standard, la tasa de crecimiento a largo plazo de una economía depende solamente de la tasa exógena de progreso técnico (modelos de crecimiento exógeno). Sin embargo en estudios más recientes, y dentro de la tradición ortodoxa, se ha determinado que las políticas gubernamentales pueden afectar la productividad de los factores al influir sobre las externalidades y en consecuencia alterar directamente la tasa de crecimiento a largo plazo de una economía (modelos de crecimiento endógeno).

Si integramos la teoría neoclásica del comercio internacional y del crecimiento obtenemos el esquema básico del pensamiento ortodoxo: al especializarse un país en aquel bien que usa intensivamente el factor abundante se maximiza el bienestar sin detrimento del nivel de empleo, pues el factor escaso se puede movilizar a producir la canasta de bienes exportables, con lo cual la tasa de crecimiento de largo plazo no se ve afectada, y la economía permanece en el nivel de pleno empleo. Esta tendencia sólo se puede alterar mediante la acumulación de factores o cambios en la productividad de los factores debido a modificaciones tecnológicas exógenas.

Es evidente, entonces, que la estructura del comercio derivada de las ventajas comparativas está fundamentada en unas condiciones dadas (diferencias en los recursos o en la productividad) y tiende a una profunda especialización con base en precios relativos diferentes.

Cualquier cambio en los precios absolutos no modifica la situación. Esta sólo puede ser alterada por una distorsión en los precios relativos como producto de una política cambiaria activa o de una política comercial.

Si el mercado es libre y los precios son flexibles la balanza de pagos tenderá a mantenerse en equilibrio al funcionar la paridad del poder adquisitivo (PPA). Claramente la PPA es similar a la teoría Cuantitativa del dinero y, verdaderamente, puede considerarse como la extensión para una economía abierta de dicho pensamiento. La teoría argumenta que los tipos de cambio cambian a través del tiempo, para contrarrestar los movimientos divergentes en los niveles nacionales de precios. El país que experimenta una inflación, por ejemplo, experimentará al mismo tiempo una correspondiente depreciación de su moneda, de tal forma que se garantiza el ajuste automático de la balanza de pagos y la conservación de la paridad.

El anterior argumento constituye la razón por la cual para el monetarismo no existen problemas cambiarios. En este modelo la devaluación es una consecuencia de la inflación y no ésta de aquella como sostiene la tradición Keynesiana. Así, su posición es la de que en materia cambiaria se siga una *regla* de tipo de cambio flexible de tal manera que se vuelva innecesaria la esterilización de la moneda y pueda concentrarse el gobierno en su tarea principal cual es la de proveer una alta tasa de crecimiento. Si lo que se quiere es controlar las oscilaciones bruscas de la tasa de cambio, la atención debe recaer no tanto en ella misma, como en las demás condiciones de la economía, en particular la inflación a través del control de la oferta monetaria.

Como se puede observar el mensaje ortodoxo es claro: un cambio en el tipo de cambio, bajo un escenario de competencia perfecta, es el resultado de expectativas inflacionarias, de tal forma que la paridad del poder de compra no se altera, es decir, la estructura de precios relativos se mantiene y por lo tanto la ventaja comparativa está dada únicamente por los diferenciales de productividad y/o recursos.

Queda clara la razón por la cual los economistas, desde los tiempos de Adam Smith, han defendido el libre comercio como un ideal por el que la política económica debe luchar. Los modelos teóricos sugieren que así se evitan las pérdidas de eficiencia asociadas con el proteccionismo y se generan ganancias adicionales como resultado de la eliminación de las distorsiones producidas por una política comercial selectiva.

A veces es posible demostrar en teoría, que una determinada selección de aranceles y subsidios a la exportación puede aumentar el bienestar nacional aunque se reconozca que se corre el riesgo de caer preso de grupos de interés y convertir dicha política en un mecanismo para redistribuir la renta a favor de influyentes sectores sociales y políticos.

Un argumento válido, en defensa de esta línea de pensamiento heterodoxo es que mediante aranceles óptimos e impuestos a la exportación los países pueden mejorar su relación de intercambio.

Otro argumento a favor de desviarse del libre comercio se basa en la idea de que existen fallas en el mercado nacional. Las posibles deficiencias en los mercados de trabajo y las asimetrías en el mercado de capitales, que impiden que los recursos sean transferidos tan rápido como sea posible hacia los sectores que producen elevados beneficios, o la posibilidad de externalidades tecno-

lógicas de industrias particularmente innovadoras, son elementos que justifican la idea de las fallas en el mercado nacional como un caso particular de un concepto más general conocido en la economía como la "teoría del subóptimo" (second best).

Sin embargo, contra el primer argumento la ortodoxia observa que los países pequeños no tienen capacidad para influir sobre los precios de los importables y exportables, y sobre el segundo argumento considera que las fallas del mercado nacional podrían ser corregidos por políticas nacionales dirigidas directamente a la raíz del problema.

En la práctica la política comercial está dominada por consideraciones de distribución del ingreso, y aunque no hay ni una sola teoría que explique cómo decide el gobierno su política comercial hay varias hipótesis interesantes.

En primer lugar está el concepto de "bienestar social compensado". Según esta idea el cálculo de costo-beneficio realizado por el gobierno no es ponderado de la misma forma cuando se desagrega por grupos, ya que algunos sectores cuentan más que otros, por lo tanto la política comercial intenta favorecer determinados grupos e intereses.

En segundo lugar, está la idea de la "conservación del bienestar social", que considera que los gobiernos son reacios a permitir grandes cambios en la distribución de la renta. Un aspecto interesante de este punto de vista es que ayuda a explicar cómo políticas comerciales transitorias se convierten en permanentes, como es el caso latinoamericano, en donde se invirtió tanto capital y fueron empleados tantos trabajadores en las industrias de sustitución de importaciones, que una eliminación de las restricciones comerciales hubiera sido políticamente impensable.

En tercer lugar, está el problema de la "acción colectiva", según la cual la política comercial está determinada por las diferentes habilidades de los grupos para organizarse y actuar en su interés colectivo, incluso aunque pueda ir en detrimento de intereses individuales. Las teorías que ponen énfasis en la acción política colectiva concluyen que la política comercial favorece generalmente a grupos pequeños y bien organizados que son los que pueden lograr tener sentido político propio y coherencia para la acción.

Quizás la diferencia más destacada entre la política comercial en los países avanzados y en los países en vías de desarrollo

ha sido la preocupación constante por la promoción de la industrialización como signo de desarrollo nacional. El más importante argumento de política comercial en favor de este proceso es la conocida "*hipótesis de la industria incipiente*".

El argumento de la industria naciente dice que las industrias nuevas necesitan un período de protección frente a la concurrencia de los competidores establecidos en otros países. Para permitir que las manufacturas tomen impulso, los gobiernos deberían apoyar temporalmente las nuevas industrias hasta que tengan un tamaño suficiente para enfrentarse a la competencia internacional.

El argumento parece muy verosímil pero los economistas han encontrado muchos peligros y han sugerido que debe ser usado con cautela. En primer lugar, no siempre es una buena idea intentar desplazarse hoy hacia industrias que tendrán ventajas comparativas en el futuro y en segundo lugar proteger la producción de manufacturas no es bueno, a menos que la propia protección ayude a hacer la industria competitiva.

De forma más general, el hecho de que es costoso y requiere tiempo desarrollar una industria no es un argumento para la intervención del gobierno, a no ser que haya fallas en el mercado nacional. Es decir, el argumento para proteger una industria en su nacimiento debe estar en relación a determinadas fallas que impiden a los mercados privados desarrollar la industria rápidamente tales como imperfecciones en el *mercado de capitales* y problemas de *apropiabilidades*.

Si un país en desarrollo no tiene un conjunto de instituciones financieras que permitan que el ahorro de los sectores tradicionales sea utilizado para financiar la inversión en sectores nuevos, entonces el crecimiento de nuevas industrias se verá restringido. La política óptima es crear un mercado de capitales mejor; pero la protección de las nuevas industrias que aumentarían sus beneficios y de otro modo les permitiría un crecimiento más rápido, puede estar justificado como opción política subóptima.

El argumento de la apropiabilidad puede tomar muchas formas, pero todas tienen en común la idea de que las empresas en una industria nueva generan beneficios sociales por los que no son compensadas. La respuesta óptima es compensar a las empresas por sus contribuciones intangibles, pero cuando esto no es posible hay un argumento subóptimo para fomentar la entrada en nuevas industrias utilizando aranceles y otras barreras comerciales.

A pesar de las dudas en torno a la hipótesis de la industria naciente, muchos países en vías de desarrollo han visto este argumento como una razón convincente para dar soporte especial al desarrollo de industrias manufactureras. La sustitución de importaciones ha sido elegido habitualmente como la estrategia de industrialización, frente al crecimiento de la exportación por una mezcla de razones. Hasta los años setenta, muchos países eran escépticos con respecto a la posibilidad de exportar bienes manufacturados y en muchos casos las políticas de industrialización, mediante sustitución de importaciones, encajaban de forma neutral con las predisposiciones políticas existentes.

Como estrategia para fomentar el crecimiento de la producción de manufacturas el modelo sustitutivo de importaciones permitió una industrialización específica pero no el desarrollo económico.

Los modelos de ventaja comparativa anteriormente presentados están basados en el supuesto de rendimientos constantes a escala. Sin embargo, una de las características sobresalientes del comercio exterior de las últimas décadas es la presencia determinante de empresas multinacionales que se caracterizan por tener *economías de escala*, en donde la producción es más eficiente cuanto mayor es el tamaño que se lleva.

La competitividad aquí surge de los rendimientos crecientes obtenidos en el proceso de producción, lo que implica la necesidad de "internacionalizar" dicho proceso mediante la especialización de subsidiarias de una matriz, establecidas en diferentes países, surgiendo así un mercado de tipo "*intraindustrial*".

Generalmente las economías de escala llevan a la ruptura de la competencia perfecta, por lo que el comercio en presencia de economías de escala debe ser analizado utilizando modelos de *competencia imperfecta*. Dos importantes modelos de este tipo son el modelo de *competencia monopolística* y el modelo *dumping*.

En competencia monopolística una industria contiene un número de empresas produciendo "productos diferenciados". Estas empresas actúan como monopolistas individuales, pero entran nuevas empresas en la industria que obtienen beneficios hasta que los beneficios de monopolio desaparecen. En este modelo el comercio que surge es de dos tipos, el que se realiza al interior de la industria, denominado comercio intraindustrial que refleja las economías de escala y el intercambio de los productos de una

industria con otra, que se llama comercio interindustrial que refleja las ventajas comparativas.

El dumping se produce cuando una empresa monopolista establece un precio menor en las exportaciones que en el mercado nacional y es una estrategia de maximización del beneficio cuando las ventas de exportación son más sensibles al precio que las ventas nacionales, y cuando las empresas pueden *segmentar* efectivamente los mercados; es decir, prevenir a los consumidores nacionales de comprar bienes dirigidos a los mercados de exportación.

Un factor fundamental para desarrollar 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 tradujeron en la declinación de la competencia de precios en relación con la competencia en términos de calidad o la diferenciación. En contraste en el sector manufacturero de los países en desarrollo, la competencia a través de la diferenciación de productos no prevalece como en los países desarrollados, su comercio no exhibe las mismas características: presenta mayor concentración en materias primas, productos semimanufacturados y otros renglones que proveen un campo relativamente menor a la diferenciación de productos.

Es natural que el Gatt haya tendido a ser más efectivo y que las negociaciones hayan progresado con menos obstáculos allí donde existía potencialidad para el comercio intraindustrial. Ya para las negociaciones de la ronda de Kennedy, las grandes reducciones se llevaron a cabo en aquellos productos tipificados por una avanzada tecnología y esta tendencia se repitió en la ronda de Tokio. Los sectores más proclives a ser liberalizados son aquellos en los que están involucradas grandes y dinámicas firmas, a las que la completa eliminación de los aranceles provee importantes ganancias sin poner en riesgo la producción ya establecida.

La nueva teoría del comercio internacional (NTCI) sostiene que el dilema central *no es apertura versus protección* sino las condiciones de la economía, si se trata de economías competitivas o se trata de economías complementarias, es decir, si el comercio es del tipo norte-norte donde prevalece la ley de rendimientos crecientes o el comercio es del tipo sur-sur donde operan las ventajas comparativas.

La NTCI no rechaza la ventaja comparativa, por el contrario la complementa. La idea básica es que el patrón de comercio internacional se determina sólo hasta cierto punto por los gustos y los

recursos de los países; la razón es que el patrón completo refleja también la especialización debido a las economías de escala.

La nueva teoría surge así de la combinación de una idea antigua con un enfoque nuevo, la idea antigua es que una 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: La política comercial puede afectar el poder monopólico de las empresas nacionales en el mercado interno y, la política comercial puede usarse para reforzar el poder de mercado de las empresas nacionales en su competencia por mercados externos.

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*.

Como se puede observar las nuevas teorías de inspiración nekeynesiana se constituyen en una alternativa al pensamiento ortodoxo pues tienen como gran objetivo explicar, además del comercio entre naciones, el comercio *entre y al interior de las firmas* y como resultado, que dicho comercio, además de tener fuertes efectos distributivos, tiene impactos notables sobre la *tasa de crecimiento* y el desarrollo de una economía, y que la estructura resultante deriva de la construcción de ventajas competitivas dinámicas con el propósito de obtener un patrón diversificado en el comercio internacional.

La revolución industrial de la Gran Bretaña, de Alemania y de los Estados Unidos compartieron la característica de generar nuevos productos y procesos. En contraste los recientes países industrializados se basaron en tecnologías ya conocidas, a través de un proceso de *aprendizaje* y no de generación de inventos.

Sin embargo, un proceso de industrialización cuya tendencia central entre las empresas líderes es el aprendizaje es un fenómeno particularmente interesante. Al no poder competir con innovaciones los aprendices deben hacerlo inicialmente sobre la base de bajos salarios, subsidios estatales, productividad incremental, mejoras cualitativas. Y todo ello organizado en un *juego estratégico*.



En los países de industrialización tardía, o tardía postrera para usar los términos de Hirschman, el Estado tuvo que intervenir en forma deliberada para distorsionar los precios, con el fin de estimular la actividad económica y a cambio de los subsidios impuso estándares de desempeño a las formas privadas (caso coreano-sueco).

Los países con bajos índices de productividad requieren bajas tasas de interés para estimular la inversión, y altas tasas para estimular el ahorro. Necesitan tasas de cambio devaluadas para fomentar las exportaciones, pero también revaluadas para minimizar el costo de la deuda externa y de las importaciones. Deben proteger sus nuevas industrias de la competencia externa, pero al mismo tiempo necesitan del libre comercio para suplir sus necesidades de importación. Anhelan la estabilidad, pero también su requisito previo: el crecimiento. Ante tales condiciones el Estado debe cumplir necesariamente un papel de mediador entre las fuerzas del mercado y por eso se ve presionado a administrar ciertos precios claves, con lo cual surgen precios relativos "*incorrectos*", pero necesarios y funcionales.

El paradigma de conformidad con el mercado descansa sobre dos pilares fundamentales: la teoría de la productividad marginal y la ley de la ventaja comparativa. La primera es la expresión formal de los precios relativos correctos y la segunda de la lógica que es buscar un patrón especializado en el comercio internacional. Estos principios riñen con la racionalidad de la industrialización tardía, que buscó la diversificación para poder competir e impulsó dicho proceso mediante la fijación deliberada de precios incorrectos, con el fin de garantizar una solución equilibrada a unas fuerzas del mercado no competitivas sino antagónicas.

Después del nivel estatal, el agente de expansión en todos los países de industrialización tardía ha sido el *moderno complejo empresarial*. En Corea, por ejemplo, el complejo industrial moderno ha tomado la forma de grupos empresariales diversificados, llamados chaebol, cuyo tamaño y diversidad son similares a los de los zaibatsu del Japón. El tamaño de estas empresas les ha permitido sobrevivir a los obstáculos de la industrialización tardía, penetrar numerosos mercados externos y suplir la necesidad de grandes inversiones de firmas multinacionales en industrias objetivo.

Un enfoque estratégico en la planta de producción ha sido la característica más sobresaliente de los casos exitosos de industria-

lización reciente y para ello se ha aprovechado la fuerza de trabajo excepcionalmente bien preparada con que cuentan los países que inician tardíamente el proceso en comparación con los pioneros y la formación de un nuevo agente del desarrollo que son los ingenieros asalariados que sustituyen al empresario innovador de Shumpetter.

Según una "ley" del desarrollo económico, hay etapas de ventaja comparativa en la actividad exportadora de los países en vías de desarrollo; las etapas van de menor a mayor intensidad en habilidades y capital. La gran limitación de esta "ley etapista" es que no especifica el mecanismo por medio del cual se progresa de una etapa a la otra, y es precisamente este mecanismo el que constituye la *dinámica de la ventaja comparativa*.

Ahora bien, el hecho de que el crecimiento de los países recientemente industrializados se ha dado en forma de *expansión intraempresarial* sugiere la existencia de una dinámica diferente a la del empresario respondiendo a las señales del mercado.

Para la ortodoxia el camino de expansión implícito en la "ley" comprende la empresa *derivada*, según la cual las nuevas industrias son creadas supuestamente por empresarios o gerentes de industrias existentes que se separan para crear empresas más especializadas.

La realidad de los procesos que estamos examinando indica que la empresa derivada ha tenido un papel poco importante, ya que el crecimiento se ha basado en la expansión de empresas existentes mediante una *profundización del capital* buscando sentar las bases para la diversificación hacia nuevas industrias.

El modelo de industrialización escandinavo, por ejemplo, difiere de la política tradicional de tipo antimonopolio, en el sentido de que se declara en favor de la eficiencia productiva antes que de la eficiencia asignativa es decir, prefiere el uso eficiente de los recursos dentro de la firma a la optimización en la asignación global de los insumos y productos. El interés se ha enfocado en la modernidad del equipamiento de capital, el tamaño de las plantas y las firmas, el grado de división del trabajo y especialización y las economías de escala.

En industrias caracterizadas por tecnologías "putty clay" (moldeable-rígida) las ganancias dinámicas por economías de escala se generan en el proceso de expansión a largo plazo de la capacidad, antes que en la utilización más eficiente de la capacidad

instalada. Por lo tanto, en el corto plazo, una industria se caracteriza por una estructura rígida de capital y en el largo plazo por la posibilidad de cambio de dicha estructura a través de un proceso gradual de inversiones en nuevas tecnologías y descarte del capital antiguo (destrucción creativa). La atención se dirige hacia la eficiencia del proceso dinámico de cambio estructural dentro de las industrias y en consecuencia hay, una correlación positiva entre el crecimiento del mercado y el crecimiento de la productividad.

No obstante es importante insistir que este proceso requiere para su consolidación la estabilidad del ambiente, es decir condiciones favorables en el mercado interno y externo. La única forma de garantizar dicha estabilidad en un mundo dominado por la incertidumbre, las oscilaciones bruscas de las variables claves, los shocks de oferta y el juego sucio de los competidores es una política macroeconómica y sectorial activa donde la política cambiaria y comercial es determinante. A diferencia de la ortodoxia que sugiere una regla cambiaria flexible y la neutralidad de la política comercial, las experiencias exitosas indican, en forma general la conveniencia de administrar el tipo de cambio en coordinación con una política comercial estratégica.

Así por ejemplo mientras Corea, fomentó las exportaciones mediante la devaluación del tipo de cambio, el uso del draw-back, el dumping y los subsidios, y compensó a los importadores con crédito barato y mercados laborales flexibles; Suecia en cambio adoptó una estrategia diferente: fijó el tipo de cambio para abaratar importaciones destinadas a impulsar una industria basada en sus recursos y compensó a los exportadores con subsidios y apoyo institucional para posicionar sus marcas en el mercado internacional. En ambos casos lo importante no fue tanto el sentido de cada variable sino la consistencia del paquete en función de las grandes estrategias.

La nueva ortodoxia fundamenta el contenido de la estrategia de desarrollo "aparturista" en las siguientes medidas: liberalización del comercio, a través de la 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 y, reducción general de todas las formas de intervención estatal.

En general es mucho lo que se puede decir a favor de la orientación hacia el exterior, pues es indudable que el desempeño de

las economías basadas en este tipo de estrategia han superado el desempeño de las economías latinoamericanas cuyo desarrollo ha estado orientado hacia el mercado interno. Pero desde mi punto de vista, la creciente importancia dada a la liberalización de la balanza de pagos y al tipo de cambio como instrumento para el manejo de la crisis, enfrentará enormes dificultades.

Es muy probable también que esta estrategia tenga poco apoyo histórico. Los éxitos logrados en el este de Asia, a menudo señalados como ejemplo de los beneficios de la apertura neoliberal, no demuestran la utilidad de la liberalización comercial en medio de una crisis macroeconómica. La experiencia del Este Asiático, por el contrario, sugiere que las políticas de promoción a las exportaciones pueden lograrse mediante un gobierno "dirigista", con controles estrictos a las importaciones y reglamentos rígidos en los mercados de capitales y una sociedad "disciplinada".

Lo ocurrido en la Cuenca del Pacífico demuestra que, a pesar de no inscribirse dentro de las tendencias neoliberales, estos gobiernos sí siguieron varios preceptos básicos para el diseño de una política económica: el equilibrio fiscal; una tasa de inflación baja y estable; un tipo de cambio competitivo y, un ahorro gubernamental contribuyendo a la acelerada tasa de acumulación.

El esbozo anterior de la política macroeconómica y sectorial de la región Asiática, podría provocar la conclusión errónea de que el éxito ha sido, fundamentalmente, resultado de ciertas políticas gubernamentales. Nada de eso. Si deseamos apegarnos más a los hechos, habría que mencionar las altas tasas de ahorro del sector privado, un menor grado de inquietud laboral, una notable estabilidad política, gracias a treinta años de autoritarismo y el amplio apoyo estratégico y financiero de los Estados Unidos.

Como se sabe, un alto nivel de bienes materiales y capital humano no garantiza por sí solo el éxito, es preciso que los recursos, una vez acumulados, se asignen a actividades de alto rendimiento. En este punto la región, en general, recurrió a una combinación de mecanismos de mercado e intervención estatal. Las políticas del mercado laboral tendían a reforzar la flexibilidad, mientras en el mercado de capitales, se intervenía sistemáticamente para controlar la tasa de interés como para dirigir el crédito.

La enérgica promoción de las exportaciones de manufacturas fue fuente importante del rápido aumento de la productividad de estos países. Corea y Taiwan detuvieron el proceso de liberalización de las importaciones, con frecuencia durante períodos pro-

longados, y promovieron las exportaciones con fuerza. Y aunque los incentivos eran en su mayor parte iguales, fueron resultado de subsidios compensatorios más que de una neutralidad comercial. En los países de Asia sudoriental, por el contrario los gobiernos liberalizaron en forma gradual pero ininterrumpida el régimen de intercambio comercial, medida que complementaron con apoyo institucional a los exportadores.

El éxito también se deriva en parte, de los mecanismos institucionales que crearon para poner en práctica las políticas. A fin de ganarse el apoyo de la sociedad los gobernantes apoyaron el principio de la participación en el crecimiento y por ello, las autoridades, convencieron a las élites para que apoyaran las políticas de crecimiento y luego las persuadieron para compartir los beneficios. Se utilizaron mecanismos muy concretos para demostrar que todos ganaban con el nuevo juego económico. Corea y Taiwan llevaron a cabo completos programas de reforma agraria; Indonesia utilizó las políticas de precios del arroz y los fertilizantes para aumentar el nivel de los ingresos en las zonas rurales; Malasia introdujo programas expresos de participación en la riqueza para mejorar la suerte de la población y Hong Kong y Singapur emprendieron masivos programas de vivienda pública. Cualquiera que fuere su forma, esos programas demostraban que el gobierno tenía la intención de que todos participaran del beneficio del crecimiento.

Aunque no es el propósito de este ensayo analizar y evaluar el proceso de apertura económica realizado en Colombia, sí se puede observar, de paso, que el fomento de las exportaciones parece depender de las ventajas comparativas existentes más que de la construcción de una oferta de exportables dinámica. Este proceso, junto con la liberalización simultánea de la cuenta corriente y la cuenta de capitales en medio de una regla cambiaria más o menos flexible y una política comercial más o menos neutral, señala claramente las fuertes inclinaciones ortodoxas del proyecto.

Muchos han criticado la falta de gradualidad y selectividad, la ausencia total de incentivos adecuados para desarrollar nuevas ramas de producción, la inexistencia de una política de reconversión industrial y agraria, la falta de control a la cuenta de capitales para garantizar una profundización financiera y productiva simultánea y el descuido en materia de equidad social. Sin embargo, el mayor problema quizás es la ausencia de un juego estratégico. Todo parece indicar que al igual que en el pasado, el nuevo

proyecto es una respuesta a la crisis más que una estrategia para construir el éxito.

Los "milagros" económicos de postguerra que hemos analizado han merecido con razón grandes elogios y han conducido a explicaciones generalizadas que atribuyen el éxito a características duraderas de los países de tipo económico, político y hasta cultural.

No obstante, las realidades del crecimiento económico refutan el supuesto de la estabilidad de las tasas de crecimiento en el tiempo; el fracaso y sobre todo el éxito suelen ser de breve duración. De las investigaciones realizadas se desprende que muy pocas economías mantienen su situación en forma persistente a través de varios decenios. De hecho la primera enseñanza que se deduce de la historia económica es que los fracasos se pueden convertir en éxitos y viceversa, con sorprendente rapidez.

Este elemento que William Easterly denominó simplemente como "suerte" comprende conmociones internas como las sequías y externas como las bonanzas. Quizás el tipo de "suerte" que más influye en los resultados obtenidos por los países es una variación en los términos de intercambio.

Las pruebas disponibles revelan, entonces, que el éxito económico depende en buena medida de las "políticas a largo plazo" y de los mecanismos institucionales, pero también de los golpes de suerte y de las iniciativas de gestión macroeconómica. Cuando coinciden la política adecuada y el clima favorable las posibilidades del éxito están dadas. Sin embargo, como no siempre se da la coincidencia en los países que se atreven a adoptar reformas considerables las políticas son lo que cuenta, mientras en los países que continúan improvisando no les queda otro camino que contar con la suerte.

De lo anterior se puede concluir que el desarrollo económico requiere de la combinación de una serie de aspectos: por un lado, si bien es fundamental una gestión macroeconómica estable ello es posible en medio de una política cambiaria activa y una política comercial estratégica y, por otro lado, unos mecanismos institucionales que permitan el desenvolvimiento de dicha política y garanticen una sociedad sintonizada con el proyecto. Sin embargo, también se desprende, para aquellos países que han equivocado el curso hay lugar para la esperanza, pues el éxito no es permanente, unos países entran en escena y otros salen; en consecuencia, es posible construir el éxito con base en una estrategia de largo plazo. Esa es la condición sine qua non, la suficiente es la suerte.

## BIBLIOGRAFIA

- Amsden Alice. Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía. Grupo editorial Norma, Bogotá, 1992.
- Blanco Armando. Consideraciones teóricas y empíricas sobre la apertura económica. Revista Cuadernos de Economía U. Nacional. Bogotá, 1993.
- Blomstrom Magnus y Meller Patricio, Trayectorias divergentes. Editorial Cieplan-Hachette, Santiago de Chile, 1993.
- Easterly William y Pritchett Lant. Los factores determinantes de éxito económico: la suerte y las políticas, en revista Finanzas y Desarrollo. FMI, diciembre 1993.
- Krugman Paul y Obstfeld Maurice, International Economics. Theory and Policy, Harper collins publishers INC, 1990.
- Krugman Paul, Inestabilidad de la tasa de cambio, Editorial Norma, Bogotá, 1993.
- Sunkel Oswaldo. El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina. El trimestre económico. FCE, 1993.