

CUADRO 6: Indicadores de distribución del ingreso y de la propiedad de la tierra, en países del Sudeste de Asia y de América Latina (alrededor de 1960)

	Coef. de Gini* para el ingreso	Coef. de Gini para la tierra
Corea	0,34	0,39
Hong Kong	0,49	...
Indonesia	0,33	...
Japón	0,40	0,47
Malasia	0,42	0,47
Singapur	0,40	...
Tailandia	0,41	0,46
Taiwan	0,31	0,46
Promedio no ponderado	0,39	0,45
Argentina	0,44	0,87
Brasil	0,53	0,85
México	0,53	0,69
Promedio no ponderado	0,50	0,80

* Véase la nota del cuadro 1.
Fuente: Dani Rodrik, "King Kong Meets Godzilla: the World Bank and the East Asian Miracle", en Albert Fishlow y otros, *Miracle or design? Lessons from the East Asian experience*, Overseas Developing Council, Washington, D.C., 1994, pág. 18.

DEBEMOS INSERTARNOS EN EL MUNDO

1. El anverso: la definición

a) ¿Qué se entiende por "inserción en el mundo"?

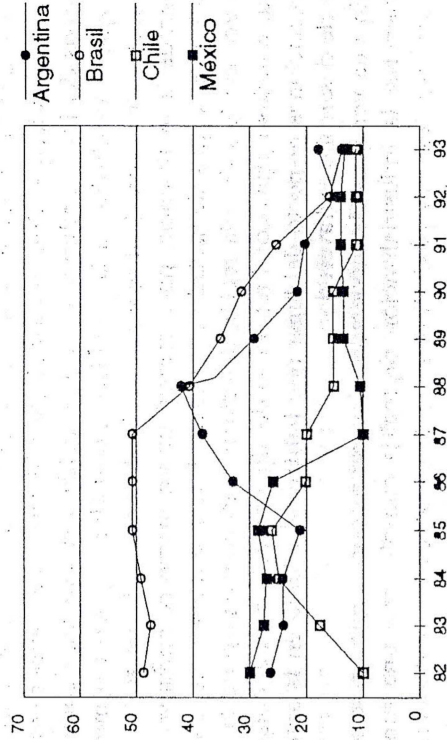
Tomado literalmente, este *verso* resulta tan extraño que es difícil definir sus términos sin inquietantes paradojas: quien afirma que debemos insertarnos en un espacio determinado, está dando por sentado que estamos fuera de él. Lo que, tratándose del mundo, resulta especialmente incómodo. Ya no estaría en discusión qué parte de la anatomía terrestre les corresponde a los países latinoamericanos, sino si les toca alguna.

Una primera aclaración de rigor es que el *verso* no se refiere al aspecto físico de nuestra pertenencia al mundo, sino al económico y cultural. Ahora bien, uno podría preguntarse si Latinoamérica, al menos desde Colón, no está ya firmemente vinculada al resto del mundo: ¿acaso los países de la región no comercian, no reciben turistas y misiones del FMI, no intercambian informaciones y expresiones artísticas, no exportan futbolistas y científicos, no reciben inversiones y transfieren recursos para pagar la deuda externa?

Una segunda precisión es pues necesaria: para los defensores del *verso*, insertarse en el mundo significa intensificar todo tipo de transacciones con el exterior (comerciales, financieras y culturales), que consisten hoy insuficientes, dentro de "una estrategia para adoptar los patrones políticos, económicos y culturales (democracia, mercados e individualismo consumista) dominantes en el mundo capitalista avan-

Así, ante la aparente uniformidad de las políticas, cabe recordar que difieren por su profundidad e instrumentación (gradual o rápida) y por el marco macroeconómico en que se han realizado. En particular, los efectos de la apertura han sido diferentes: cuando ésta sobreviene en un contexto de sobrevaluación o de subvaluación de la moneda nacional. En el primer caso, la apertura formaba generalmente parte de un programa antiinflacionario, y ha hecho más difícil una adaptación positiva del aparato productivo nacional (entendiendo que la desindustrialización también puede ser considerada una adaptación, pero negativa). Cuando la apertura ha sido gradual y compensada por devaluaciones, o bien cuando ha sido negociada dentro de acuerdos de integración subregionales, los sectores productores de bienes transables internamente han tenido mayores posibilidades para reestructurarse y mejorar su competitividad.

Gráfico 1: Argentina, Brasil, Chile y México: Evolución de los aranceles a las importaciones,* 1985-1993. (En porcentajes)



* Se trata del promedio aritmético ponderado por el número de posiciones arancelarias. Fuente: ALADI.

zado".¹ Se trata de lograr la modernización (material y mental) a través de la internacionalización.

En este capítulo nos concentraremos en un aspecto estratégico de esta inserción, cual es la apertura comercial; otros componentes de la tesis de la inserción están tratados en otros capítulos. Con la apertura comercial se desarrollarían tanto las importaciones como las exportaciones de bienes y servicios; según el *verso*, esta expansión exportadora permitiría romper el cascarón de nuestros pequeños mercados nacionales y arrastraría al resto de la economía en la senda del crecimiento.

b) Las políticas de apertura externa en América Latina

En los últimos años, la mayor parte de los países latinoamericanos han adoptado políticas comerciales tendientes a abrir radicalmente sus economías, en ruptura con las políticas prevalecientes desde los años de la posguerra (véase el gráfico 1). Aunque con idas y venidas, los países del Cono Sur han sido pioneros en esta tendencia, ya que sus programas datan de los años setenta; tras el fracaso del primer intento aperturista, Chile y Argentina volvieron a reducir sus aranceles a partir de 1985 y 1988, respectivamente. Bolivia, México, Costa Rica y Brasil redujeron sensiblemente sus aranceles a la importación a partir de mediados de los años ochenta, en tanto Venezuela, Colombia y Perú los imitaron a principios de los años noventa.² También las barreras no arancelarias han disminuido en estos países.

Frente a esta situación, uno podría preguntarse si vale la pena detenerse a reflexionar sobre lo que parece ser, para bien o para mal, un hecho consumado. Nuestra respuesta es afirmativa porque, como se argumenta a lo largo de este capítulo, las cuestiones pertinentes en torno a la inserción son cualitativas: la disyuntiva no se reduce a insertarse, sí o no, sino que se refiere a las modalidades posibles de la inserción, a su marco y a su funcionalidad para un determinado estilo de desarrollo.

¹ Véase Adam Przeworski, "The neoliberal fallacy", *Journal of democracy*, julio de 1992, pp. 45-50.

² Véase Manuel Agosin y Ricardo Ffrench-Davis, "La liberación comercial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, n.º 50, agosto de 1993.

Otro terreno en el que las experiencias latinoamericanas difieren entre sí es en la importancia que cada país asigna a la integración subregional como modalidad de inserción externa, frente a una apertura indiscriminada o a la integración con Estados Unidos. Asimismo, pese a la tendencia general hacia la mayor apertura, no puede omitirse la existencia de aranceles diferenciados, cuotas de importación u otros regímenes especiales para determinados sectores (en algunos países, el agrícola; en otros, sectores industriales como el automotriz, el electrónico o los productores de insumos intermedios, etc.). Más aún, el que algunas de estas medidas de protección se hayan llevado a cabo después de adoptadas las políticas aperturistas, hace pensar que las políticas comerciales, que figuran entre los instrumentos de política económica más antiguos, aún tienen un rico futuro por delante.

2. El verso

En una versión extrema, el verso sostiene que América Latina se aisló del mundo en los años 40, imponiendo trabas al comercio para proteger su industria. Cometió así el error histórico de romper con los principios del libre cambio y le dio la espalda a sus ventajas comparativas, que la destinaban a la actividad exportadora, agrícola o minera. La industria que surgió al amparo de las barreras aduaneras lleva el estigma de la ineficiencia, pues careció de un marco competitivo y se orientó a mercados demasiado pequeños. Esta intromisión del Estado en la economía aisló a la región del dinamismo económico de la posguerra, e incluso provocó el retroceso de algunos países en el conjunto de las naciones respecto del lugar que habían alcanzado en la anterior etapa de desarrollo extravertido.

En una versión más moderada, el verso reconoce que, pese a sus ineficiencias, la industrialización protegida cumplió con una función histórica, pero ésta ya pasó. Insistir en la estrategia de sustitución de importaciones cuando ya los países latinoamericanos importan relativamente poco es desperdiciar esfuerzos que, con otra orientación, rendirían mejores frutos en términos de desarrollo, empleo y bienestar. Ya no se justifica, ni económica ni éticamente, mantener las barreras a las importaciones: si las empresas o los sectores que se benefician con

ellas son eficientes, no las necesitan; si son ineficientes, lo mejor es que desaparezcan y liberen los recursos productivos para quien los pueda emplear mejor. Pero además, la protección arancelaria introduce un "sesgo antiexportador". En efecto, al limitar la competencia externa, aumenta los precios en el mercado interno de los bienes protegidos; por consiguiente, los productores locales preferirán venderlos dentro del país a un precio anormalmente alto y no exportarlos a precios menores. Además, los aranceles sobre los insumos encarecen la producción de bienes, afectando así la competitividad externa.

De este modo, las políticas gubernamentales que fomentaban un crecimiento volcado hacia adentro llevaron, entre otros resultados negativos, a un retroceso de las exportaciones. Es así como, entre 1965 y 1980, tuvo lugar "un largo estancamiento, e incluso un retroceso de las exportaciones de la región, con una declinación en promedio de 1% por año".³

"El objetivo central de los programas de liberalización comercial es revertir las consecuencias negativas del proteccionismo, en especial su sesgo antiexportador. De acuerdo con la teoría básica, una liberalización comercial reasignará recursos de acuerdo con las ventajas comparativas, reducirá el despilfarro y los precios de los bienes importados". De ese modo se mejora el bienestar de la población, que puede acceder a productos de mejor calidad y menor precio, y se acelera el crecimiento: "desde la perspectiva del crecimiento, el objetivo fundamental de las reformas comerciales es transformar al comercio internacional en el motor del crecimiento".⁴ Además de la mayor racionalidad económica introducida por los nuevos precios relativos, la apertura aumenta la velocidad y eficiencia con que se absorben las innovaciones tecnológicas del mundo industrial y permite que las exportaciones aumenten y se diversifiquen. Asimismo, la reasignación de recursos desde sectores sustituidores de importaciones hacia sectores exportadores tiene efectos positivos sobre el empleo, pues los últimos son más intensivos en mano de obra que los primeros.

Un aspecto importante de la "inserción en el mundo" es la incorporación de capital y de tecnología reciente, a través de nuevos présta-

3 Véase Banco Mundial, *Latin America and the Caribbean a decade after the debt crisis*, septiembre de 1993, pág. 55. El informe parece referirse a una disminución del volumen exportado (no del valor).

4 *Ibid.*, págs. 55 y 56.

mos y, sobre todo, de la inversión extranjera directa. Los argumentos favorables a la entrada del capital extranjero y los referidos a las medidas necesarias para atraerlo están tratados en el capítulo 19. Mencionemos aquí que una política de apertura comercial favorece, desde el punto de vista de sus defensores, la venida de la inversión directa extranjera, ya que le permite importar libremente bienes de capital e intermedios y le brinda un marco favorable para exportar luego su producción. Las buenas relaciones con los centros políticos y económicos del poder internacional (países desarrollados, FMI y Banco Mundial) son también importantes para lograr la confiabilidad de los potenciales inversores y para obtener concesiones comerciales de los países desarrollados; este aspecto es crucial, por ejemplo, en las negociaciones para lograr convenios de libre cambio con Estados Unidos, y para la incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o a algún esquema análogo dentro de la "Iniciativa de las Américas" lanzada a principios de los noventa por la administración Bush, y reiterada en la cumbre de Miami de diciembre de 1994.

En definitiva —concluye el *verso*— la "inserción en el mundo" debe ser el fruto de una política de conjunto, que abarque los diferentes tipos de relaciones y transacciones con el exterior. Sus efectos sobre la economía interna son muy importantes, y también tienden a serlo sobre la esfera política. Las ventajas que se extraen en ambos planos justifican el abandono de antiguas ideas proteccionistas o nacionalistas que se han vuelto francamente reaccionarias (véanse los capítulos 13 y 14).

3. El reverso: quiénes están detrás del verso

La política comercial tiene importantes efectos distributivos dentro de un país, ya que afecta los precios relativos (por ejemplo, los precios de los productos industriales respecto de los agrícolas), y es al mismo tiempo uno de los instrumentos centrales de una estrategia de desarrollo. No es raro, por consiguiente, que el debate en torno al libre cambio sea uno de los más antiguos y apasionados, tanto en la teoría económica como en la política económica.

Por lo general, ambos planos han estado relacionados: el inglés

David Ricardo fue al mismo tiempo un economista que elaboró la teoría de las ventajas comparativas (para probar que el comercio era preferible a la autarquía) y un parlamentario que se opuso a una ley de cereales que impedía la libre importación de trigo y, consecuentemente, encarecía los alimentos y obligaba a los industriales a pagar mayores salarios.⁵ También en las primeras décadas del siglo XIX, en el bando proteccionista, Friedrich List estableció la teoría de las industrias nacientes, no porque quisiera hacer avanzar la teoría económica "pura", sino porque quería favorecer la industrialización alemana, que la competencia de las manufacturas inglesas dificultaba.

Es de notar que ambos economistas deseaban impulsar la industria de su país, por considerar que era la clave del desarrollo.⁶ En un caso, el del país más adelantado, el libre cambio era la política más adecuada: internamente abarataba insumos y bienes consumidos por los asalariados, y abría mercados externos a la industria inglesa que, por ser la más avanzada, no precisaba de protección alguna. En el otro caso, el del país relativamente atrasado, la política que favorecía a la industria era la protección, gracias a la cual podría desarrollarse una capacidad industrial que (como la historia lo comprobó) era viable, pero que no podía competir inmediatamente con las manufacturas extranjeras.

Este ejemplo no ha perdido validez: por lo general, las naciones que favorecen el libre cambio lo hacen desde la posición de fuerza que les da un nivel más avanzado de desarrollo, lo que no las inhibe, en múltiples ocasiones, para realizar las más variadas prácticas proteccionistas; de cualquier forma, no tienen mucho que temer de las represalias de los países menos desarrollados, sobre todo cuando éstos actúan separadamente. En cambio, los argumentos proteccionistas han tenido eco en los países más atrasados que procuraban industrializarse, como los latinoamericanos, y con el mismo fin fueron practicadas por

5 Aun antes de acceder al Parlamento, Ricardo había participado en el debate acerca de la ley sobre los cereales, a través de la publicación de su "Essay on the influence of a low price of corn on the profits of stock", en 1815 (incluido en los *Works of David Ricardo*, tomo 4). Véase también el libro clásico de Ricardo, *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Calmann-Lévy, París, 1970, edición definitiva inglesa de 1821.

6 Dice Friedrich List: "La industria es la madre y el padre de la ciencia, la literatura, las artes, el esclarecimiento, la libertad, las instituciones útiles, el poder nacional y la independencia". Véase *The natural system of political economy*, Frank Cass, Londres, 1983, página 66 (edición original de 1837).

muchos de los actuales países industrializados, como Estados Unidos, Rusia, Alemania, Japón y Corea del Sur.

La prédica en favor del libre cambio por parte de los países más desarrollados no ha sido únicamente intelectual. Siguiendo el principio de que la letra con sangre entra, en muchas ocasiones esos países han impuesto *manu militari* la división internacional del trabajo que les resultaba conveniente. Las expediciones francesas en África occidental fueron los argumentos más convincentes para que los campesinos reemplazaran los cultivos destinados al consumo interno por las plantaciones de productos de exportación, como el maní; bajo la amenaza de la flota norteamericana primero y británica después, Japón fue forzado a firmar entre 1854 y 1866 diversos "tratados desiguales" con las naciones occidentales, que les abrían el mercado nipón e imponían a Japón, entre otras condiciones, aranceles máximos de 5% a las importaciones; y qué decir de la política británica en la India. Más recientemente, las políticas aperturistas de los países latinoamericanos han sido impulsadas de manera menos violenta, pero no desprovista de presión, en el marco de las negociaciones de reestructuración de las deudas externas de los países de la región.

En síntesis, en el plano internacional, detrás del *verso* encontramos a los países desarrollados y a los organismos internacionales en los que son hegemónicos, como el FMI y el Banco Mundial. Es por ello que se promueve la inserción en casi todos los planos, excepto en aquellos casos que los países desarrollados rechazan, como es la libre movilidad de las personas.

Dentro mismo de los diferentes países existen normalmente defensores e impugnadores de las políticas aperturistas. Esta pugna no se da en el vacío, y los grupos que se alinean de un lado u otro lo hacen en función de la situación general del país. En los países menos desarrollados, a favor de la apertura comercial han estado los sectores que dependen poco del mercado interno y que se benefician con la tradicional división internacional del trabajo, por la cual estos países exportan materias primas e importan manufacturas. Los intereses vinculados con el libre cambio han sido, por consiguiente, los de las oligarquías agrícolas o mineras, en tanto sus adversarios eran los sectores empresariales y sociales interesados en la industrialización. Ejemplos de esta oposición son los países latinoamericanos en la posguerra, pero también los Estados Unidos en el siglo pasado: allí, este conflicto derivó en la Guerra de Secesión. En cambio, en los países desarrollados, los

sectores agrícolas son los que generalmente se oponen al libre cambio, aunque por lo general no son los únicos que reclaman protección.

4. El perverso: algunas consecuencias nocivas del verso

La experiencia de varios países latinoamericanos debiera alertar acerca de los riesgos de una apertura irrestricta, tanto a los movimientos de bienes como a los de capital. Es cierto que el establecimiento o mantenimiento de una protección muy elevada, por tiempo indeterminado y sin ninguna contrapartida por parte de las empresas beneficiarias no se justifica en términos de desarrollo productivo; pero tampoco se justifica desde ese punto de vista una apertura a las importaciones, por su magnitud y rapidez, deje sin capacidad de respuesta a la industria nacional. Tales políticas generan dificultades aún mayores cuando las entradas de capital permiten o provocan una revaluación de la moneda nacional. La desindustrialización a que llevaron las experiencias monetaristas de Chile y Argentina de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta son ilustrativas.⁷

El problema radica en que la apertura importadora expone a la producción nacional de manera inmediata, de tal modo que la puede hacer desaparecer a breve plazo; mientras tanto, las políticas que emprendan las empresas y el gobierno para desarrollar la competitividad estructural, suponiendo que se realizarán, no darán frutos antes de varios años. Esta asimetría se agrava en los casos de países con atraso cambiario, con la industria nacional descapitalizada, con muchas empresas que tienen difícil acceso al crédito, y con el mercado interno deprimido (en particular por una distribución desfavorable para los asalariados).

⁷ En Argentina, entre 1974 y 1982 el producto manufacturero por habitante cayó un 33%; el peso del sector manufacturero en el producto global disminuyó de 28,3 a 22,2%; y el empleo industrial en el Gran Buenos Aires pasó de 36,2 a 24,5% de la población económicamente activa. En Chile, el producto manufacturero por habitante disminuyó entre 1972 y 1982 un 31%; la participación en el PIB del sector manufacturero cayó de 26,6 a 19,0%, y el empleo industrial en el Gran Santiago pasó de 27,3 a 15,9% de la población activa. Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico*, varios números, y Banco Central de Chile, *Boletín mensual*, varios números.

Otros aspectos de la inserción que propugna este *verso* pueden ser profundamente dañinos para la soberanía nacional. Las relaciones que se recomiendan son de subordinación a los países más poderosos; se supone que existe una correspondencia directa entre obediencia y prosperidad, ya que los poderosos recompensarán a los más sumisos. La historia universal de las colonias ha desmentido esa creencia, como se demuestra en el capítulo sobre la soberanía nacional: a mayor obscuridad, mayor explotación y, al final, mayor marginación.

5. El adverso: experiencias poco compatibles con el verso

Como se argumentará más adelante, el *verso* expresa una concepción simplista del desarrollo que, simplificándola aún más, podría sintetizarse en dos afirmaciones: 1) el crecimiento de las exportaciones es la clave del desarrollo, pues arrastra al conjunto de la economía; 2) para que crezcan las exportaciones hay que abrirse a las importaciones. A continuación examinaremos dos casos que el *verso* contrapone: el de América Latina, que sería el arquetipo de la estrategia del desarrollo proteccionista y fracasada, y el de los "tigres" de Asia del Este, que ofrecería un ejemplo de la política opuesta, aperturista y exitosa.

a) América Latina

El *verso* ca por sentado que el proteccionismo en América Latina impidió el crecimiento de las exportaciones y que, por consiguiente, trabó el desarrollo económico. La evidencia empírica obliga a reconsiderar esa tesis.

En efecto, las exportaciones de América Latina, a diferencia de lo que suele afirmarse, crecieron considerablemente en las últimas décadas, incluso durante el período "proteccionista". Entre 1965 y 1980, el volumen exportado de bienes y servicios creció a una tasa anual de 5,4% (6,4% para el conjunto de los países no petroleros, y 3,3% para los petroleros), y su poder de compra aumentó en ese período a un ritmo anual de 7,1%.⁸ En otros términos, si se define el volumen exportado en 1965 como igual a 100, en 1980 éste llegó a 232 (y no a 86,

como se desprende del trabajo anteriormente citado del Banco Mundial). La tendencia creciente del volumen exportado continuó durante los años ochenta y principios de los noventa, pero ahora con un deterioro de los términos del intercambio (véase el gráfico 2). Es así como entre 1980 y 1993, las exportaciones en volumen aumentaron a la misma tasa anual promedio de 5,4%, pero su poder de compra sólo lo hizo un 2,3%.⁹

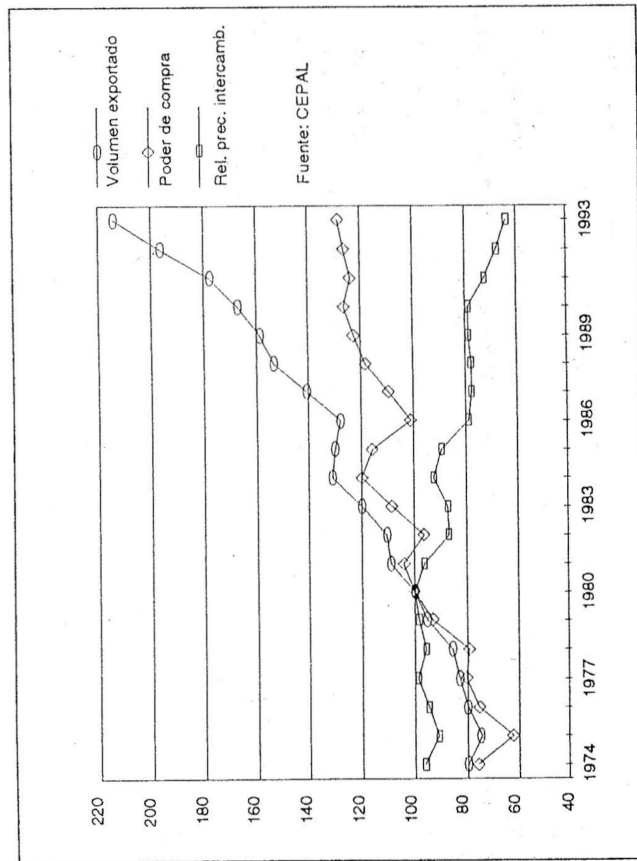
También se modificó considerablemente la composición de las exportaciones latinoamericanas. En los años sesenta y setenta, los gobiernos de la región procuraron disminuir la vulnerabilidad que representaba el que las divisas de las exportaciones dependieran de unos pocos productos primarios. Consecuentemente, se llevaron a cabo numerosas políticas estatales de apoyo para ampliar y diversificar la oferta de bienes exportables, tales como subsidios, créditos, acuerdos comerciales y políticas cambiantes, e incluso la realización de inversiones destinadas a crear una oferta exportable (por ejemplo, en Chile, la construcción a cargo de la corporación estatal CORFO de una gran planta de celulosa y la campaña pública para erradicar la mosca de la fruta). Como resultado, los diez principales productos de exportación de la región, que representaban 56% del valor exportado en 1970, cayeron a 40% en 1990. Del mismo modo, las exportaciones de manufacturas pasaron de 12,4 % del total en 1970-74 a 17,3% en 1982-85 y a 33,6% en 1992. Los países que lograron mayores proporciones de manufacturas en sus exportaciones fueron Brasil (52%), México (48%), sin considerar las ventas de las maquiladoras) y Uruguay (40%).¹⁰

8 Fuente: CEPAL, *América Latina y el Caribe: Balance de pagos 1950-1984*, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL n° 10, Santiago de Chile, 1986. Los países considerados son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay ("no petroleros"). Ecuador, México y Venezuela ("exportadores de petróleo"). Las tasas de crecimiento fueron calculadas por regresión.

9 De este modo, lo exportado por la región representaba en 1993 más del doble del volumen de 1980, pero el poder de compra de las exportaciones aumentó solamente en un tercio. Fuente: CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina*, varios números.

10 Véase CEPAL, *Políticas para mejorar la inserción externa en la economía mundial*, Santiago de Chile, marzo de 1994, págs. 63 y sigs.

GRÁFICO 2: América Latina (19 países): Evolución del volumen de las exportaciones de bienes, de su poder de compra y de la relación de los precios del intercambio, 1974-1993. (Índices 1980 = 100)



Esta expansión de las exportaciones fue a la par del crecimiento económico de los países de la región en ciertos períodos, pero no en otros. Así, entre 1965 y 1980, el producto interno bruto regional creció a una tasa de 5,8% al año (lo que, dicho sea de paso, desacredita la afirmación de que la economía estuvo estancada durante su "etapa proteccionista"); pero entre 1981 y 1990, esa tasa cayó a 1,6%, pese a que las exportaciones siguieron expandiéndose. Por último, la relativa recuperación del crecimiento económico durante los años noventa (a ritmos de 3,3% al año) no ha sido inducida por un dinamismo extraordinario de las exportaciones en la mayoría de los países, con la aparente excepción de Chile, cuyo caso se analiza en el capítulo 21. Es más, en algunos países se observa un comportamiento contracíclico de las exportaciones (es decir, cuando crece el producto se reducen las

exportaciones, e inversamente). Esto es así porque algunas importantes actividades dividen su producción entre la demanda interna y la externa, con el resultado de que los saldos exportables aumentan cuando la demanda interna disminuye, y se reducen en caso contrario (citemos, por ejemplo, las exportaciones de las industrias petroquímica y siderúrgica de Argentina, Brasil y México).

En cuanto al crecimiento extraordinario de las exportaciones que se esperaba como una consecuencia automática de la apertura a las importaciones, podemos comprobar que, a la fecha, no se ha producido: el volumen exportado ha evolucionado en la misma tendencia de los últimos veinte años (véase nuevamente el gráfico 2).

En síntesis, no puede afirmarse que las exportaciones y las economías latinoamericanas se hayan estancado durante la posguerra, como consecuencia del proteccionismo y de una industrialización protegida. Como lo sintetiza Jorge Katz, "no todo lo ocurrido durante la etapa sustitutiva ha sido negativo y dejado como consecuencia empresarios, rentistas e industrias 'seniles' incapaces de salir del círculo cerrado del mercado interno. En nuestra visión se requiere una lectura más equilibrada de lo ocurrido que muestre tanto éxitos como fracasos. Con distinto grado de éxito y a través de diferentes procesos de maduración y desarrollo de la capacidad tecnológica doméstica —que lamentablemente no han sido adecuadamente comprendidos por la ortodoxia convencional— diversos sectores y ramas manufactureras de la región han ido gestando una creciente capacidad competitiva internacional y modificando gradualmente su patrón de inserción en los mercados mundiales. Este proceso no ha sido, obviamente, ni uniforme a través del espectro industrial ni de la espectacularidad del que registran países del sudeste asiático, pero sin duda ha tenido más matices y consecuencias positivas que las que reconoce la literatura ortodoxa. En los hechos, las exportaciones manufactureras de la región han crecido significativamente a lo largo de las últimas décadas y la protección externa ha ido gradualmente bajando a través de los años, aun antes e independientemente de los esfuerzos más recientes de apertura de la economía preconizados por la ortodoxia profesional".¹¹

11 Véase Jorge Katz, *Organización industrial, competitividad internacional y política pública en la década de los años noventa*, CEPAL, Santiago de Chile, 1994, pág. 5. Agrega este autor: "Observamos profundas diferencias en este sentido entre las industrias productoras de bienes de capital y durables de con-

Es cierto que, muy probablemente, los resultados hubieran sido netamente superiores con una mayor selectividad en la concesión de incentivos y con la imposición de metas de competitividad a los sectores y empresas protegidos, políticas que sí se llevaron a cabo en las experiencias asiáticas. Pero de allí no se puede concluir que la política de libre cambio hubiera sido la mejor para industrializar la región y para desarrollar las exportaciones manufactureras; en todo caso, no fue la que siguieron los "tigres" de Asia oriental.

b) Experiencia de los países de Asia del Este

Los casos de los países exitosos de Asia oriental serían, según el *verso*, la contracara de los latinoamericanos: mientras estos últimos daban la espalda al mundo y se encerraban en sus pequeños mercados internos, los asiáticos abrían sus economías y crecían en base a las exportaciones. Ya mostramos que hay mucho de leyenda en esa evaluación del desarrollo latinoamericano; lo mismo ocurre con las experiencias asiáticas.

Por lo pronto, también encontramos en esos lejanos parajes la tan vapuleada "industrialización por sustitución de importaciones" (es decir, aquella que se desarrolla gracias a la protección de la industria local para que se produzca en el país lo que de otro modo se importaría). Casi todos esos países empezaron sus procesos de industrialización con un modelo de sustitución de importaciones, y las políticas posteriores con que se buscó orientar las economías hacia las exportaciones fueron superimpuestas al régimen de sustitución imperante: "en ningún caso hubo un abandono de la protección del mercado nacional o una adopción de políticas generalizadas de liberalización de importaciones. La liberalización de importaciones fue selectiva; en particular,

sumo —características de la 'primera fase' de la industrialización sustitutiva— y las ramas de proceso, productoras de 'commodities' industriales, que muchos países de la región lograron establecer a partir de los años 1970. Estas últimas están mucho más cerca del 'estado del arte' internacional que las primeras, explotan una rica base de recursos naturales que ha venido creciendo de manera significativa a través de los años, muestran exportaciones en rápido ascenso y nos plantean problemas de política industrial significativamente distintos de los que asociamos al funcionamiento de las ramas electromecánicas".

se adoptaron medidas para dar a los exportadores acceso expedito a insumos importados a precios internacionales".¹²

También se puede comprobar en estos países la importancia de un mercado interno protegido para el crecimiento económico y, en particular, para desarrollar la competitividad internacional de esas economías. En el Japón, "la restricción a las importaciones y a la inversión extranjera directa fue probablemente la más importante política (en lo relativo a la innovación) hasta principios de los años setenta. El reservar el creciente mercado japonés, que ya era el segundo mayor en las economías capitalistas a fines de los sesenta, a firmas japonesas que competían intensamente entre sí brindó un fuerte incentivo para invertir en plantas, en equipos, y en investigación y desarrollo".¹³

Puede argumentarse que ese rol del mercado interno no sería válido en países más pequeños. Sin embargo, tampoco en Corea del Sur, las medidas "aperturistas" de este *verso* fueron adoptadas. Se protegió la industria local siguiendo una política selectiva de sustitución de importaciones; la selectividad no sólo se refería a la identificación de los sectores industriales a desarrollar, sino que llegaba al nivel de las empresas. Se entregaban divisas para las importaciones en función de las exportaciones generadas. En cuanto a los bienes que competían con la industria nacional y los productos no esenciales o suntuarios, integraban una "lista negativa" de importaciones prohibidas o cuotificadas. Las empresas nacionales protegidas debían respetar determinadas normas de calidad y precios.¹⁴ A mediados de los años 70, Corea orientó su política industrial al desarrollo de la industria pesada y química,¹⁵ y desde los años 80 pasó a estimular industrias aún más intensivas en tecnología.

12 Véase CEPAL, *Política comercial en los países dinámicos de Asia: aplicaciones a América Latina*, LC/R. 1254, Santiago de Chile, 19 de febrero de 1993, pág. 4. Este trabajo analiza los casos de Corea, Indonesia, Malasia, Tailandia, Taiwán, Turquía y Singapur.

13 Hiroyuki Odagiri y Akira Goto, "The Japanese system of innovation: past, present and future", en *National innovation systems: a comparative analysis*, R. Nelson, ed., Nueva York, Oxford University Press, 1993, citado en Dani Rodrik, "King Kong meets Godzilla: The World Bank and the East Asia Miracle", en Albert Fishlow y otros autores, *Miracle or design?*, Policy essay nº 11, Overseas Development Council, Washington D.C., 1994, pág. 39.

14 Véase Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1983, págs. 116 a 124.

15 Clive Hamilton, *Capitalist industrialization in Korea*, Westview Press, Boulder, Estados Unidos, 1986. Véase especialmente el capítulo 2.

En definitiva, el crecimiento de la economía y de las exportaciones coreanas, como ocurrió también con las japonesas, no se debe a una apertura indiscriminada de su economía, ni a una "no intervención" del Estado. Éste ha llevado a cabo una activa política industrial (selectiva, discriminadora) en torno a la cual convergieron los agentes económicos y sociales internos. Insistimos en esto último porque aquí tampoco se verifica otra suposición del verso, la que asigna protagonismo a la inversión extranjera, que es marginal en Corea: entre 1962 y 1979, las inversiones extranjeras directas en Corea representaban apenas 1,2% de las inversiones totales.¹⁶ Esto se debe a una política explícita del gobierno, que ha sido extremadamente cuidadoso en la protección del capital interno frente a la competencia externa; las empresas extranjeras instaladas en ese país tienen cuotas de acceso al mercado y algunas deben exportar el 100% de su producción. Además, en la mayoría de los casos, se ha condicionado la entrada de esas inversiones a la formación de joint-ventures (empresas conjuntas) con capitales coreanos.¹⁷

Entre las muchas enseñanzas que dejan las experiencias asiáticas, una de ellas es que es incorrecto oponer estrategias basadas en el mercado externo contra otras orientadas al mercado interno: ambos mercados son complementarios, en especial tratándose de la producción de manufacturas. Otra conclusión que se puede extraer es que "la liberalización comercial no es necesaria para la industrialización basada en las exportaciones"¹⁸ y, con mayor razón, tampoco es una condición suficiente.

6. El inverso: la refutación

También en este verso, la refutación debe empezar con un replanteo del problema. El verso encierra en su formulación un falso dilema: o

¹⁶ Los datos son del Korea Exchange Bank, *Monthly Review*, vol 14, núm. 11, Seúl, 1980, pág. 8. Citado en Clive Hamilton, *op. cit.*, pág. 45.

¹⁷ Véase Clive Hamilton, *op. cit.*, pág. 45 y Larry Westphal, Young Rhee y Gary Pursell, "Foreign influences on Korean industrial development", *Oxford Bulletin of Economic and Statistics*, nov. de 1979, núm. 4, págs. 380 y 381.

¹⁸ CEPAL, *op. cit.*, pág. 7.

estamos insertos en el mundo, o no lo estamos. Sin embargo, el verdadero problema, lo que se debe debatir, no es la existencia de una inserción, que es obvia, sino qué tipo de inserción nos conviene, qué relaciones con las distintas regiones y países que componen "el mundo" resultan más provechosas, y de qué manera podemos desarrollarlas.

En lo que se refiere a la estrategia del crecimiento, podemos concluir de las experiencias expuestas que no alcanza con reducir las barreras a las importaciones para que crezcan las exportaciones, y que un crecimiento de las exportaciones no basta para que un país se desarrolle. Un aumento de las exportaciones puede (o no) ser un importante elemento de un proceso de desarrollo. Depende de cómo crecen y para qué se usan las divisas obtenidas; el problema es más cualitativo que cuantitativo. El efecto sobre el crecimiento y el desarrollo será débil o nulo: i) si la expansión de las exportaciones se basa en la retracción del mercado interno, o sea, si las empresas colocan fuera del país principalmente lo que no pueden vender dentro de él; ii) si las divisas obtenidas se usan para aumentar el servicio de la deuda externa, y no las importaciones de equipos e insumos; y iii) si la producción de bienes exportables se realiza en "nichos" extrvertidos, con escasa integración con el resto de la economía; por ejemplo, sobre la base de la importación temporaria de insumos o en empresas "maquiladoras".

El dinamismo que un aumento de las exportaciones puede infundir al resto de la economía también depende de qué se exporta; esto ya lo advirtió Raúl Prebisch cuando demostró que la especialización comercial de los países latinoamericanos, que importaban manufacturas y exportaban materias primas, los condenaba a sufrir en el largo plazo un deterioro de los términos del intercambio. En efecto, la demanda de los bienes primarios se caracteriza por una reducida elasticidad-ingreso (es decir, cuando crece el ingreso mundial, la demanda por materias primas aumenta poco); y como la necesidad de obtener divisas para importar los insumos y los bienes de capital indispensables para el desarrollo, lleva a los países subdesarrollados a aumentar la oferta de los productos primarios, la ausencia de un aumento equivalente de la demanda deprime a la postre los precios de sus exportaciones.

Otro motivo para desarrollar las exportaciones de manufacturas se refiere a la jerarquización del sistema productivo que supone el mayor grado de elaboración de los bienes exportados, el recurso a mano de

obra calificada y la incorporación de tecnología, especialmente en las industrias nuevas.¹⁹

Se trata, más generalmente, de pasar de las ventajas comparativas que brindan los recursos naturales y los salarios bajos a las ventajas que confiere la competitividad "sistémica", aquella que se basa en economías externas, en un fuerte mercado interno y en avances organizativos y tecnológicos.²⁰ Se procura el afianzamiento de las ventajas comparativas dinámicas, que se refieren a la competitividad adquirida y desarrollada en determinadas áreas en base a inversiones y al desarrollo tecnológico, por oposición a las ventajas estáticas que son las que se poseen en un momento del tiempo, y que en los países subdesarrollados son frecuentemente de índole natural. Descansar pasivamente sobre ventajas estáticas no sólo inhibe al país en la búsqueda de especializaciones más ventajosas, las que jerarquicen más al aparato productivo, sino que a la postre se corre el riesgo de perder las ventajas actuales (piénsese en el reemplazo del salitre y el caucho naturales por productos sintéticos, o en las consecuencias que los subsidios europeos y norteamericanos han tenido sobre las exportaciones agrícolas).

Para lograr estos cambios cualitativos, la apertura a las importaciones resulta insuficiente, y en ciertas circunstancias puede ser directamente perjudicial. Por un lado, puede generar en los empresarios nacionales una reacción positiva de búsqueda de mayor productividad para enfrentar la mayor competencia externa; pero por otro lado, puede ocasionar conductas "defensivas" de empresas, que responden a una comprensión de sus márgenes recortando gastos importantes para la competitividad de largo plazo, como los gastos en inversión, en ingeniería, en investigación.²¹ Por ello, la política respecto de las

19 Así llamadas en contraposición a las industrias "maduras" o tradicionales que utilizan generalmente mano de obra de escasa calificación y tecnologías difundidas.

20 Véase CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

21 Una investigación empírica sobre las respuestas a la apertura comercial de las industrias petroquímicas y productoras de bienes de capital en tres países latinoamericanos concluye que las reacciones "defensivas" han predominado hasta ahora sobre las "positivas". Véase D. Chudnovsky, A. López y F. Porta, *Ajuste estructural y estrategias empresarias en Argentina, Brasil y México. Un análisis comparativo de la industria petroquímica y de máquinas herramientas*, CENIT, Documento de Trabajo nº 11, Buenos Aires, 1993.

importaciones, que incluye la fijación de aranceles, las limitaciones no arancelarias, la política cambiaria y las medidas anti-dumping, deben procurar evitar tanto una protección excesiva o demasiado prolongada, que puede llevar a los empresarios a adoptar comportamientos de rentistas, como situaciones de excesiva desprotección que condenen a ciertas ramas de la industria nacional que, en circunstancias menos desfavorables y si se les permitiera reestructurarse, serían viables.

Para construir una competitividad sistémica son indispensables tanto la acción del Estado como la existencia de un mercado interno que sirva como base a las empresas. Un mercado interno en expansión da un fundamento a los empresarios para invertir y aumentar la oferta, requisitos ineludibles para ser competitivos; si no cuentan con esa base, es difícil que arriesguen sus capitales sólo en función de un mercado externo sujeto a incertidumbres considerables. En particular, si se quiere exportar manufacturas, muchas empresas necesitarán apoyarse en los mercados internos y regionales para aumentar su escala y experiencia. Para esos bienes, el mercado interno y el externo no deberían contraponerse: no introduce un sesgo antiexportador un arancel que permite desarrollar, gracias a las ventas internas, una actividad potencialmente exportadora.²² Por consiguiente, la dicotomía entre basar el crecimiento en sectores exportadores o volcados al mercado interno no resulta pertinente, ya que esos sectores resultan ser frecuentemente los mismos. Pero incluso en Chile, en donde es posible diferenciar bastante claramente las actividades exportadoras y las volcadas al mercado interno, para entender el dinamismo apoyado por las exportaciones hay que considerar lo que pasó con los sectores no transables (servicios y construcción) y con las manufacturas orientadas al mercado interno: los sectores exportadores generaron una pequeña proporción del aumento del empleo y del producto a partir de 1986 (véase el capítulo 21). Esto último, dicho sea de paso, desmerece los argumentos

22 Paul Krugman muestra cómo una política proteccionista, al reservar el mercado interno a las empresas locales, puede permitirles adquirir competitividad; esto se logra a través de la obtención de economías de escala y de un período de aprendizaje en el que se incorpora y desarrolla tecnología (a través de la práctica). En el fondo, es una reformulación del argumento de las industrias nacientes. Véase *Rethinking international trade*, en especial su capítulo 12 ("Import protection as export promotion: international competition in the presence of oligopoly and economies of scale"), The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1990.

que, como vimos en el *verso*, afirman que los sectores exportadores emplean relativamente más trabajadores que los orientados al mercado interno.

En síntesis, el dilema "mercado interno versus mercado externo" es una falsa antinomia, una más de las que pueblan los lugares comunes del Universo neoliberal. La forma en que se combina el papel de ambos mercados plantea cuestiones vinculadas a la distribución del ingreso y a la intensidad y selectividad de la intervención estatal; esta última dependerá, entre otros factores, del tipo de producción y de exportación que se quiera desarrollar y de las condiciones iniciales. La experiencia de Asia del Este sugiere que la definición de una política industrial es esencial, y que la política comercial debe definirse en función de ésta.

7. El diverso: una posición alternativa

Una vez superada la falsa alternativa de los libros de texto, que comparan una economía totalmente cerrada con otra totalmente abierta, alternativa retomada implícitamente en la enunciación del *verso* "hay que insertarse o quedar aislados"; resta discutir qué política comercial es la más conveniente, desde la perspectiva de un estilo de desarrollo deseado y posible.

a) Planteo general

La política de relacionamiento con el exterior no puede pensarse independientemente del proyecto global de desarrollo; y más que definir este último en función de la aceptación de supuestos determinamos externos, debemos invertir la óptica, y ver qué tipo de inserción externa entre las posibles concuerda más con nuestras opciones nacionales. Este cambio de punto de vista se basa en la afirmación de la soberanía nacional y en la recuperación de la potestad de los poderes constitucionales para fijar la política económica.

Partiendo de esta definición, queda claro que debemos revisar la actual inserción externa, tanto en lo que respecta a la deuda externa

como a la competitividad internacional, y fortificar los procesos de integración. El problema de la deuda se considera en el capítulo correspondiente, por lo que ahora nos referiremos a los otros dos temas.

b) Exportaciones y competitividad

En cuanto a las exportaciones, lo señalado nos lleva a afirmar que, a diferencia de lo que señala el *verso*, éstas no podrán ser aisladamente el factor dinamizante del desarrollo. Esto no quiere decir que carezcan de importancia. Desarrollar las exportaciones, en especial las de productos manufacturados que utilizan mano de obra calificada y con alto valor agregado, puede tener un importante efecto multiplicador sobre el resto de la economía, además de permitir un aumento de las importaciones necesarias al desarrollo. Pero para que ello ocurra, deben basarse sobre una competitividad genuina, sobre el desarrollo de una capacidad productiva y no sobre el cercenamiento de la capacidad de consumo interno.

En el modelo de homogeneidad social, el concepto de competitividad se confunde con el de desarrollo. Los pasos necesarios para lograr la competitividad "estructural o sistémica" no difieren de los que requiere un desarrollo sostenido. Las inversiones específicas para lograr una capacidad exportadora en alguna área específica son pequeñas comparadas con la inversión total que debe realizar un país en cualquier esquema de desarrollo integrado: caminos, educación, salud, vivienda, industrias básicas, investigación, servicios públicos, energía.

En síntesis: la competitividad no se limita al nivel de costos y de productividad de las empresas, sino que depende también del sistema educativo, de la infraestructura tecnológica, de las relaciones gerenciales, laborales, del aparato institucional público y privado, del sistema financiero, etc.²³ En consecuencia, su desarrollo requiere una política activa y global, que sólo el Estado puede liderar.

23 Véase Fernando Fajnzylber, "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, núm. 36, diciembre de 1988, págs. 22 y 23.

c) Los procesos de integración

En una época en la que a escala mundial tienden a constituirse grandes bloques regionales, la respuesta latinoamericana obvia es el fortalecimiento de sus propios procesos de integración.

No se trata de un proceso económico propio de otras épocas. Como se ha señalado, "así como la integración económica era funcional con respecto al modelo de sustitución de importaciones en décadas pretéritas, también puede serlo para el modelo que busca la competitividad en el mercado internacional"; y no sólo beneficiará el comercio, sino que también elevará la productividad y la eficiencia, por sus impactos sobre la innovación y la mejor asignación de recursos.²⁴

Una de las razones por las que la integración latinoamericana favorece la jerarquización de los sistemas productivos es porque da una base importante a las exportaciones de manufacturas de los países de la región, como se aprecia en el cuadro 1. Con la excepción de México, el mercado latinoamericano es el principal para las industrias de los países de la región, y muy especialmente para las "industrias nuevas", es decir, las que recurren más intensamente a tecnología moderna y a mano de obra calificada.

Como "bases para repensar la integración", Gert Rosenthal señala que debería cumplir cuatro objetivos: "que sea funcional al cumplimiento de los objetivos de la política económica y las estrategias de desarrollo nacionales; que depare beneficios netos para todos los países; que encuentre un asidero en los proyectos políticos nacionales, y que suscite un amplio apoyo en distintos estratos de la población".²⁵

En el plano económico se trata de favorecer el comercio recíproco, de facilitar la adopción de posiciones conjuntas en las relaciones comerciales con el resto del mundo, de coordinar políticas económicas e inversiones, y de promover la jerarquización de las estructuras productivas de cada país.

²⁴ Véase Gert Rosenthal, "La integración regional en los años noventa", en *Revista de la CEPAL*, núm. 50, Santiago de Chile, agosto de 1993, pág. 18.

²⁵ Véase Gert Rosenthal, "Repensando la integración", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 15, Madrid, enero-junio de 1989, pág. 22.

CUADRO 1: Exportaciones industriales a América Latina y el Caribe como porcentaje de las exportaciones industriales totales

País:	Año:	Industrias nuevas*	Total de manufacturas
Argentina	1993	73,7	57,0
Bolivia	1993	68,4	25,2
Brasil	1993	50,1	37,0
Chile	1993	74,1	69,1
Colombia	1993	61,2	55,0
Costa Rica	1992	71,7	54,8
Ecuador	1992	88,9	73,4
El Salvador	1991	90,7	70,4
Guatemala	1992	96,1	72,7
Honduras	1992	41,9	39,5
México	1992	9,6	10,3
Nicaragua	1991	86,6	89,3
Paraguay	1993	68,6	52,4
Perú	1993	55,2	28,4
Uruguay	1993	91,6	60,4
Venezuela	1993	71,4	63,8

* Las industrias nuevas corresponden aproximativamente a los capítulos 53, 54, 55, 57, 59, 69, 71, 72, 73, 86 y 95 de la Clasificación uniforme para el comercio internacional (CUCI), revisión 2; esto es: productos de química fina y medicamentos, equipos y maquinaria, material de transporte, aparatos eléctricos y de telecomunicación, algunas manufacturas de metales, etc. Una presentación detallada puede encontrarse en: *El comercio de manufacturas de América Latina, evolución y estructura 1962-1989*, Estudios e informes de la CEPAL nº 88, Santiago de Chile, noviembre de 1992.

FUENTE: CEPAL, Base de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL).

La integración política debería ser un instrumento para la ejecución del proyecto nacional de cada país, con afianzamiento de la democracia y el pleno respeto de las soberanías nacionales; entre otras muchas ventajas, permitiría presentar un bloque negociador unido frente a las otras regiones.

La integración social implica que se proveerá al bienestar de las poblaciones, se asegurará la vigencia de las leyes de protección a los

trabajadores en todo el ámbito integrado, así como la movilidad de las personas y el respeto de los derechos de los migrantes.

La integración cultural debería esforzarse por preservar y acrecentar la identidad de los países y regiones latinoamericanas y por realizar un formidable esfuerzo educativo en todos los niveles de la enseñanza.

HAY QUE SUBIRSE AL TREN DE LA MODERNIDAD

1. El anverso: la definición

a) Definiciones

El tema de la modernidad es tan amplio que da lugar a múltiples enfoques. Abarca tanto a la sociedad como a la filosofía, a la literatura, al arte, a la arquitectura y a toda otra acción en la que quiera marcarse una transición o una ruptura entre una actividad pasada frente a otra presente.

Una primera definición llama modernizar a "dar forma o aspecto moderno a cosas antiguas" (así lo puntualiza el Diccionario de la Real Academia Española); sería un proceso de rejuvenecimiento de las apariencias. Esta caracterización podría reflejar la superficialidad de algunos de los recientes procesos de modernización.

El primero en utilizar el término fue Baudelaire, quien lo empleó para contraponer lo efímero a lo permanente y lo refirió al arte: "la modernidad es lo transitorio, lo fugitivo, lo contingente, la mitad del arte, cuya otra mitad es lo eterno y lo inmutable".¹

También se ha designado como moderno a aquello que sigue la moda; de donde sería lo "que en cualquier época existe y se conduce según *modo*, que es una forma de conducta y de existencia accidental, superficial, arbitraria, mutable, al margen de la sustantividad";² sería lo

¹ Véase Charles Baudelaire, *Oeuvres complètes*, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, París, pág. 1153.

² Véase José Gabriel, *Entrada en la modernidad*, Ed. del autor, Buenos Aires, 1942, pág. 20.