



Cuadernos del CENDES

ISSN: 1012-2508

cupublicaciones@ucv.ve

Universidad Central de Venezuela
Venezuela

Salama, Pierre

La apertura revisitada: crítica teórica y empírica del libre comercio

Cuadernos del CENDES, vol. 22, núm. 60, septiembre-diciembre, 2005, pp. 1-24

Universidad Central de Venezuela

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40306002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La apertura revisitada: crítica teórica y empírica del libre comercio*

PIERRE SALAMA pp. 1-24

Resumen

La aceleración del crecimiento actúa positivamente sobre el nivel de pobreza a menos que las desigualdades tengan un crecimiento muy fuerte. En la literatura económica, la apertura se presenta a menudo como un factor que acelera el crecimiento económico. A propósito de las negociaciones con las instituciones internacionales, tras la expresión «apertura» muchas veces se esconde el deseo, cuando no la obligación, de que ella sea efecto de una política de libre comercio. Sin embargo, la apertura también puede ser producto de una política económica con miras a controlarla, recurriendo a las tasas de cambio, las tasas preferenciales de interés, las subvenciones focalizadas y un proteccionismo selectivo y temporal. Los efectos sobre la pobreza resultan, entonces, fundamentalmente diferentes. Este artículo tiene como propósito analizar las consecuencias de las diferentes prácticas de apertura sobre la pobreza.

Palabras clave

Pobreza / Apertura / Libre comercio / Proteccionismo / Costo absoluto

Abstract

Accelerating growth rates normally have a positive impact on poverty, but can also lead to an increase in inequalities. In the literature on economics, openness is very often deemed a growth accelerating factor. All too often, when negotiating with international institutions, the use of the word «openness» conceals a wish, if not an obligation, for the country concerned to follow a free trade policy. But openness can also be the product of an economic policy aimed at controlling it, using exchange rates, preferential interest rates, targeted subsidies, selective and temporary protectionism. The impact on poverty is then fundamentally different. In this paper, we aim to analyse the impact on poverty of the various ways openness is implemented.

Key words

Poverty / Openness / Free trade / Protectionism / Absolute cost

* Traducción del francés: Silvia Albo.

La pobreza se mantiene en magnitudes considerables, tanto en la mayoría de los países llamados del tercer mundo como en aquellos del primer mundo. Difieren las maneras de medirla, y ello dificulta las comparaciones. En los países del tercer mundo, se utiliza un indicador que se basa en la posibilidad de compra de una canasta básica de bienes susceptible de permitir apenas la reproducción, y se le adiciona un conjunto de servicios imprescindibles (vivienda, transporte, etc.). Se trata de un indicador de pobreza denominada «absoluta» que a su vez define una línea de pobreza. Con la excepción de Estados Unidos, en los países del primer mundo se utiliza un indicador que considera sólo la distribución del ingreso. Se dice, entonces, que la pobreza es relativa: se es pobre «por debajo de...». El conjunto de mediciones de la pobreza es arbitrario: a menudo sólo se toma en cuenta el ingreso monetario, se desestiman los diferentes mecanismos de solidaridad no mercantiles, y se ignora la subjetividad de los individuos que se sienten pobres por otro tipo de razones: por ejemplo, no poder afrontar sus obligaciones tales como ellas son transmitidas a través de los códigos de valores heredados.

El ejemplo ofrecido por los países llamados subdesarrollados es interesante porque evidencia dos fenómenos, presentes en los países desarrollados, pero muchas veces poco visibles: desde hace una veintena de años aproximadamente, el crecimiento conlleva crecientes desigualdades entre capital y trabajo y en el seno del trabajo; las leyes del mercado no conducen a una reducción de la pobreza cuando el crecimiento es modesto y volátil (América Latina) y, en el caso de un crecimiento muy alto, sus efectos potencialmente positivos resultan neutralizados, al menos parcialmente, por una apreciable aumento de las desigualdades (China).

En suma, la evolución de la pobreza depende de tres factores: la tasa de crecimiento, el nivel de las desigualdades y su variación. Cuanto más elevado el nivel de las desigualdades, tanto menos incidirá el crecimiento en la disminución de la pobreza si las desigualdades permanecen constantes (crecimiento neutro desde el punto de vista del efecto redistributivo) e inversamente. Si las desigualdades se acentúan en vez de permanecer estables, una mayor tasa de crecimiento deviene necesaria para reducir la amplitud de la pobreza. De hecho, en América Latina el nivel de las desigualdades es muy elevado y el crecimiento muy modesto. La volatilidad de ese crecimiento se traduce en un aumento de las desigualdades; es pronunciada durante la crisis y con tendencia a persistir a comienzos del arranque. Ello explica en gran parte la persistencia del tamaño de la pobreza cuando la hiperinflación ya produce pobres en masa.¹

¹ El paso de una economía hiperinflacionaria a una de baja inflación se traduce en una disminución de las desigualdades cuyo efecto es una reducción a veces lógica de la magnitud de la pobreza.

En América Latina, la pobreza se mantiene en niveles elevados; se reduce un poco en períodos de fuerte crecimiento, aumenta significativamente cuando sobreviene una crisis económica y se estanca durante las primeras fases del arranque. El accionar gubernamental acentúa esos desarrollos: aun cuando pudiera esperarse que durante las fases de recesión las capas más vulnerables de la población resulten más protegidas, lo que sucede es lo contrario. En este sentido, ha sido posible medir que la elasticidad del gasto social con relación al PIB tiende a aumentar en las fases de crecimiento; por el contrario en las fases de recesión —generalmente bajo presión del Fondo Monetario Internacional— el gasto social disminuye cuando debería aumentar, por cuanto los pobres resienten mucho más la recesión que otras capas de la población. Por cada punto porcentual de baja en el PIB per cápita, los programas focalizados se reducirán en dos puntos porcentuales por cada pobre; una mitad de este efecto proviene de la disminución del PIB, la otra del aumento del número de pobres (Hicks y Wodon, 2001:109).

Hace algunos años, y con referencia a México (Lustig, 1989), se estimó el número de años necesarios para eliminar la brecha entre el nivel de remuneración alcanzado por el 10 por ciento más pobre, luego el 10 por ciento siguiente, etc., y el salario mínimo de 1977 —cercano a la línea de pobreza— con base en dos hipótesis: la suposición de un crecimiento *neutro* desde el punto de vista de la distribución del ingreso, y una tasa de crecimiento constante y equivalente a un 3 por ciento anual. A partir de esas hipótesis duras, la población ubicada en el primer decil (la más pobre) tendría que esperar 64 años para que su ingreso llegara al umbral de pobreza, la del segundo decil sólo (!) esperaría 35 años y aquella del decil siguiente 21 años. Ello indica cuán vano resulta conferirle únicamente al crecimiento la rápida solución del problema de la pobreza.

Algunos economistas han efectuado simulaciones interesantes referidas al caso de Brasil (Paes de Barros *et al.*, 2000; Paes de Barros y Mendoça, 1997). El método consiste en suponer constante el ingreso medio de Brasil y aplicarle la curva de Lorentz (cuyo perfil es similar a la distribución del ingreso) de otro país menos desigual: si Brasil tuviera la misma distribución que Colombia, la pobreza descendería ocho puntos. Por último, estudios recientes, a propósito del milenio, intentan esclarecer los requisitos para que el nivel de pobreza de 1990 se reduzca a la mitad de aquí a 2015: a mayor magnitud de las desigualdades, más elevado el crecimiento necesario. Inversamente, una reducción de las desigualdades permitiría la consecución de ese objetivo mediante una tasa más modesta. Los primeros resultados dan pie para un cierto escepticismo acerca de la cualidad de las leyes del mercado para llegar a ese objetivo: al proyectar el desempeño (crecimiento, distribución) observado entre 1990 y 2002, la consecución de ese objetivo requeriría 27 años en el caso de México, pero 102 en Nicaragua y 240 en Honduras... salvo que no se dejara al mercado «hacer de las suyas» (Ros, 2004). En Brasil, la pobreza retrocedería a 37,6 por

ciento en 2015 en vez del 50 por ciento esperado si el país continúa la trayectoria seguida entre 1990 y 2002.

Por el contrario, el caso de China sustentaría cierto optimismo, al menos de corta duración: desde hace más de veinticinco años su tasa de crecimiento es extremadamente elevada, la pobreza —en promedio— pasa del 50 por ciento en 1980 al 10 por ciento en 1996, con desigualdades regionales particularmente acentuadas, pero desde entonces la pobreza se estanca en esa proporción, a pesar de la permanencia de un elevado crecimiento. Las razones que explican la incapacidad para reducir aún más la pobreza son muy sencillas: el «socialismo de mercado» resulta particularmente excluyente. El índice de Gini, indicador de desigualdad, equivalente en 1981 al 28 por ciento, se sitúa en 45 por ciento para el año 2001. Para la historia del capitalismo, esta progresión de las desigualdades durante veinte años por encima del 50 por ciento constituye un récord; es superior a la que conoció Argentina durante los años noventa. Mientras que en otras partes, el índice no crece mucho —ocultando por cierto desigualdades entre capas (las capas medias «se empobrecen» relativamente en beneficio de las capas «altas») — en el caso de China el índice registra un salto, y a partir de 1996 la explosión de las desigualdades aniquila los efectos benéficos del crecimiento sobre la pobreza.²

La aceleración del crecimiento incide positivamente en el nivel de pobreza, a menos que las desigualdades experimenten un fuerte incremento (Cling et al., 2004). En la literatura económica, la apertura se presenta usualmente como un factor que le imprime velocidad al crecimiento económico. Tras la palabra «apertura» se oculta, a menudo, el deseo —cuando no la obligación en el momento de negociar con el Fondo Monetario Internacional o con la Organización Mundial de Comercio— de que ella sea producto de una política de libre comercio. No obstante, la apertura puede ser también el resultado de una política económica con miras a su control mediante manipulaciones tanto de la tasa de cambio como de tasas preferenciales de interés, subsidios focalizados y un proteccionismo selectivo y provisorio. Difieren, entonces, los efectos sobre la pobreza. El propósito de este artículo consiste en analizar la incidencia de la globalización comercial sobre el crecimiento y la pobreza.

² Sin embargo, es el importante descenso del nivel de pobreza en China desde 1976, y más recientemente en India, el elemento que explica la reducción promedio de la pobreza absoluta en el mundo, al pasar del 25 por ciento en 1987 al 21 por ciento en 1998, con base en la metodología del Banco Mundial (un dólar/día a la tasa de cambio de la paridad del poder adquisitivo). Aun cuando las desigualdades registran un fuerte incremento desde hace un siglo, pasando de 1 a 9 a finales del siglo XIX a 1 a 30 en 1960 para alcanzar 1 a 60 a principios de los años noventa, cuando se cruzan las desigualdades entre las naciones con aquéllas en el seno de las mismas se observa que el acrecentamiento de las desigualdades disminuyó durante estos últimos veinte años. En virtud del fuerte crecimiento de China, el ingreso promedio de ese país se acerca al de los países desarrollados y aunque las desigualdades se acentúan significativamente, las desigualdades en el ámbito de la economía mundial detienen su crecimiento relativo aun cuando la globalización se acentúa (v. Birdsall, 2002).

Dos o tres cositas previas para no decir demasiadas tonterías...

1. A lo largo de los últimos treinta años, el crecimiento del comercio exterior ha sido, en promedio, mucho más alto que el del PIB (v. gráfico 1, en anexo). La idea de establecer una relación de causalidad entre el crecimiento de uno y otro viene naturalmente a la mente. Dando un paso más, muchos economistas consideran como único medio para acrecentar la tasa de crecimiento del PIB dejar que el mercado efectúe libremente la asignación óptima de los recursos de cada país *gracias* al libre comercio. Algunos economistas³ estiman (todavía...) que la apertura de las economías, luego de la adopción de una política de libre comercio que asume las virtudes del mercado, debería conducir a los países con una fuerte dotación en trabajo no calificado y poco capital a especializarse en la producción y exportación de productos manufacturados *labour using*.

La apertura de una economía no significa necesariamente el reconocimiento de las virtudes de las leyes del mercado. Ella es, a menudo, el resultado de una deliberada política de Estado: subsidios a la exportación, políticas de tasas de interés selectivas, proteccionismo transitorio y preferencial; manifestaciones éstas de una política industrial activa que han caracterizado las modalidades y las progresiones de la apertura en los principales países asiáticos durante los últimos cuarenta años. También se conoce que la apertura de las economías produce más que todo especializaciones intrasectoriales muy distanciadas de las especializaciones intersectoriales, que se sustentan en las dotaciones relativas de los factores de producción. Los países cuya especialización se basa en productos primarios –agrícolas y mineros– se encuentran hoy marginados del comercio internacional, si no emprenden una «industrialización» de su agricultura mediante el desarrollo de una agroindustria que utilice tecnologías de punta tanto en el ámbito de los insumos como en el de los bienes de capital (Chile y Argentina, por ejemplo). La estructura del comercio internacional de los países en vías de desarrollo ha sido profundamente transformada desde hace más de dos décadas. En 1980, los productos manufacturados constituían el 25 por ciento de sus exportaciones; en 1998 esa proporción se eleva al 80 por ciento y desde entonces continúa creciendo (Banco Mundial, 2002). Algunos pocos países orientan entonces sus exportaciones hacia productos manufacturados. Los menos avanzados que no los importan –o lo hacen en poca cantidad– resultan cada vez más marginados del comercio internacional. Esta nueva orientación no corresponde, por lo tanto, a una especialización en concordancia con los «cánones» de la «pura teoría del comercio internacional».⁴

2. Sin embargo, como siempre suele ocurrir, la realidad es más compleja de lo que parece. Las economías asiáticas, devenidas en emergentes, han logrado, por ejemplo,

³ Véase, particularmente, el informe del Banco Mundial (2002) donde se hace referencia a este enfoque.

⁴ Véase la sección «De nuevo... acerca de los efectos beneficiosos ...» para un análisis más amplio.

beneficiarse de las «ventajas» ligadas a las dotaciones relativas de factores (esencialmente mano de obra barata y con poca protección social), pero, por una parte, son ventajas en costos absolutos de tipo smithiano,⁵ y por la otra, sólo es para constituir nuevas «ventajas» de mayor alcance. El precio de su mano de obra les ha permitido entonces, y más a menudo, obtener ventajas *absolutas* sobre un número muy reducido de productos, cuando existe un abanico de tecnologías susceptibles de utilizar combinaciones productivas poco intensivas en capital que sustituyen combinaciones intensivas en capital, y de ofrecer una mayor rentabilidad. Es a partir de esta ventaja y gracias a una política industrial activa que dichas economías han logrado flexibilizar su aparato productivo para producir bienes que incorporan más capital y trabajo calificado y que poseen una mayor elasticidad ingreso. Cualquiera que sea el caso considerado, el de Corea, Taiwán, Brasil y ahora China, puede observarse el cambio hacia una creciente tecnificación, a pesar del costo todavía bajo de la mano de obra.

La verdadera «amenaza» para las naciones desarrolladas, en un plazo más o menos corto, no es que los países antes nombrados se especialicen en productos que incorporan mucha mano de obra poco calificada (*labour using*) –cosa que hacen al comienzo– sino que compitan, en última instancia, con sus empresas allí localizadas, mediante productos de alta tecnología, intensivos en capital, que insumen mano de obra calificada y con baja remuneración.⁶ El crecimiento de los países emergentes se financia mediante un doble proceso de acumulación originaria: el primero, según el sentido que le confiere Marx, dirigido a la sobreexplotación de la migración del campo a la ciudad al imponer una «gestión libre de su fuerza de trabajo»; el segundo, novedoso y original, consiste en aprovechar las ganancias obtenidas en empresas que emplean mucha mano de obra con baja remuneración para invertir en sectores tecnológicamente más sofisticados que utilizan mano de obra mayor calificada y mejor remunerada que la no calificada, pero recibiendo muy bajos ingresos comparados con aquellos vigentes en las economías semiindustrializadas.

3. La apertura comercial impone nuevas reglas de juego a las economías semiindustrializadas. Incapaces de beneficiarse de las ventajas vinculadas a la «competitividad fuera de costos» –salvo en el caso de unos pocos países y de un restringido número de productos–, esas economías están sometidas a la «competitividad-precio» tanto más intensamente cuanto más rápida es su apertura externa. Las empresas confrontan la siguiente decisión: o se adaptan, o desaparecen, o intentan finalmente una tercera vía, cual es buscar ayuda –directa o indirecta– del Estado y adoptar una política «maltusiana» de

⁵ Que no hay que confundir con las ventajas comparativas de tipo Ricardo versión Hecker Ohlin, como se lee a menudo.

⁶ Tal como lo subraya, por ejemplo, la revista *Business Week*: véase el número del 6 de diciembre de 2004 titulado *The Three Scariest Words in US Industry*.

salarios y empleo cuando ello es posible. Cuando ocurre que es demasiado importante la diferencia de los costos unitarios del trabajo (salario real en relación con la productividad del trabajo) asociada a una tasa de cambio sobrevaluada, la probabilidad de desaparecer es alta, por falta de una rentabilidad suficiente.⁷

Esta es la situación que se ha observado, con mayor o menor amplitud, en gran parte de las economías latinoamericanas después de la adopción de políticas liberales de ajuste, inspiradas en el Consenso de Washington (v. recuadro 1). Las importaciones se sustituyen, entonces, por segmentos de líneas de producción. Se trata de un proceso contrario al que prevaleció en los regímenes de acumulación durante treinta o cuarenta años luego de la crisis de los años treinta: se produce una «desustitución» de importaciones, denominada usualmente *desverticalización*. Cuando las importaciones se concentran en bienes de capital y productos intermediarios, el efecto positivo sobre la valorización del capital de las empresas que utilizan esos bienes es generalmente beneficioso. Los productos cuestan menos e incorporan más tecnología de punta que aquellos de la competencia producidos localmente y amenazados de desaparición. El efecto apertura puede compararse al de la crisis *a priori*. Las empresas obsoletas desaparecen y su producción es sustituida por importaciones cuyo propósito es favorecer la valorización del capital.

Recuadro 1

Del Consenso de Washington a los objetivos del milenio

En sus inicios, el primer objetivo del Consenso de Washington (1990) consistió en contener el alza vertiginosa de los precios en América Latina, durante los años ochenta. Dicho consenso se presenta bajo la forma de diez «mandamientos» y un hilo conductor: la liberalización de los mercados.

Los diez mandamientos⁸ son: 1) disciplina fiscal; 2) reorientación del gasto público para aumentar los gastos en infraestructura, salud y educación centrados en las necesidades básicas y ello en detrimento de la intervención del Estado en el sector económico; 3) reforma fiscal a partir de una ampliación de la base tributaria y de una reducción de las tasas impositivas; 4) liberalización de las tasas de interés y abandono de las tasas preferenciales para eliminar la «represión financiera» y mejorar la selectividad de las inversiones mediante el incremento de las tasas de interés; 5) tipos de cambio competitivos sin una clara indicación de su carácter fijo o flexible; 6) liberalización del comercio exterior a través de una disminución drástica de las tarifas aduaneras y eliminación de restricciones y regulaciones administrativas; 7) liberalización de la inversión extranjera directa, lo cual se traduce en abandono de procedimientos administrativos complicados y costosos, autorizaciones de transferencia de beneficios, dividendos y otros *royalties*; 8) privatización de empresas públicas; 9) eliminación de regulaciones dirigidas a establecer barreras de entrada y salida que favorecen los monopolios y disminuyen la movilidad; 10) por último, garantía de los derechos de propiedad.

⁷ A menos que se establezca una política específica (subsidios, protección transitoria).

⁸ Tales como fueron reformulados por Williamson en 2000.

Recuadro 1 (continuación)

Del Consenso de Washington a los objetivos del milenio

Resulta interesante acotar que estos diez mandatos no conllevan explícitamente la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos, por cuanto se hace claramente referencia a la liberalización de la cuenta comercial (comercio exterior) y a la inversión extranjera directa sin mencionar otros movimientos de capital.⁹ No obstante, así sucede con cualquier proyecto: una cosa es lo que está escrito y otra muy distinta la que se pone en práctica. El «éxito» del Consenso de Washington, o más exactamente, la referencia obligada a las políticas de ajuste estructural rubricadas por el FMI, se traducirá simultáneamente en la ampliación de las medidas de liberalización y su extensión geográfica, al aplicar a Asia y África recetas dirigidas a contener los precios, legitimadas por la «década perdida latinoamericana de los años ochenta».

El éxito (reversión de la hiperinflación), pero también el fracaso (a. incapacidad de promover un crecimiento consistente con una baja volatilidad; b. dificultades para controlar el funcionamiento, auge y conexiones de los mercados financieros; c. incapacidad para reducir significativamente la pobreza extrema; d. incompreensión del alto crecimiento chino y en general, del crecimiento asiático, partiendo de los diez mandatos antes mencionados) conducirán a una «nueva versión» del Consenso de Washington centrada esta vez en la necesidad de encontrar «buenas instituciones». A los diez mandamientos antes enunciados se agregaran diez más (Rodrik, 2003a): 11) regulación y fortalecimiento institucional (*corporate governance*); 12) medidas anticorrupción; 13) amplia liberalización del mercado de trabajo; 14) adhesión a los principios de la OMC; 15) adhesión a los códigos y estándares que regulan las finanzas; 16) apertura «prudente» de la cuenta de capital; 17) regímenes para tipos de cambio sin intermediarios; 18) autonomía de los bancos centrales y establecimiento de metas en materia de inflación; 19) creación de redes de seguridad social; 20) y por último, objetivos claramente definidos para la reducción de la pobreza.

El enfoque muy a menudo elástico de las instituciones (véase *supra*) y la permanencia de las principales orientaciones contenidas en los diez primeros mandamientos constituyen los límites de esta nueva versión del Consenso de Washington. Los dos últimos mandamientos, que en el marco de la lógica del renovado Consenso aterrizan un poco «como un pelo en la sopa», dan origen a un proyecto más ambicioso denominado «del milenio». Dicho proyecto integra en primer lugar, y no en el último, la reducción drástica de la pobreza (reducir la existente en 1990 a la mitad en 2015), así como mejorar la salud (disminuir en dos tercios la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años, en tres cuartos la tasa de mortalidad de las mujeres parturientas, combatir el sida y las epidemias) y la educación (incorporar a niños y niñas de 7 a 14 años a la educación básica), promover la igualdad de género en todos los niveles educativos), mediante: 1) eficaces políticas macroeconómicas y de gasto público; 2) la participación pública y privada; 3) la combinación de la ayuda a los países más pobres con criterios de buena gobernanza; 4) el decrecimiento del proteccionismo *de facto* de los países más

⁹ Es interesante, también, destacar la ausencia de consenso sobre este punto entre los economistas del FMI y muchos otros economistas ortodoxos: el FMI recomienda la liberalización de la cuenta de capital, y economistas como Mc Kinnon encuentran en ello un peligro (para una presentación del debate entre los economistas partidarios del *big bang* y aquellos que se inclinan por medidas graduales, véase Salama y Valier, 1994). Se observa igualmente otro desacuerdo cuando se trata de la tasa de cambio: a lo largo de los años noventa, el FMI apoyó el mantenimiento de una política de cambio fijo (el anuncio de un cambio flexible para salir de la inflación pudiera ocasionar un impacto negativo sobre la credibilidad de las medidas adoptadas, pero apartar la posibilidad de reglamentar los flujos de capital cuando el cambio es fijo es al menos arriesgado en presencia de una afluencia de capitales, brutal en un sentido u otro, como lo demuestra el ejemplo extremo de Argentina) y la mayoría de los economistas ortodoxos se inclina por tasas de cambio flexible. Será necesario «esperar» la crisis financiera de finales de los años noventa para la recomendación de dicho régimen.

Recuadro 1 (continuación)

Del Consenso de Washington a los objetivos del milenio

ricos y un mejor acceso a sus mercados por parte de los países pobres; 5) la garantía de un desarrollo sostenido (medio ambiente y también bajar a la mitad el porcentaje de personas sin acceso al agua potable). Este conjunto de objetivos reviste singular importancia. Los indicadores sociales y ambientales han sido tomados en cuenta. Pero para que no se queden en el ámbito de un «catálogo de buenas intenciones», debe precisarse la articulación de las relaciones entre esos diferentes objetivos. Es este el caso de la relación positiva que se establece entre el auge del comercio, el crecimiento y, por lo tanto, la reducción de la pobreza. Por un lado, la liberalización comercial produce muchos «perdedores» que necesitan ser ayudados y por el otro, la liberalización debe producirse con posterioridad al establecimiento de buenas instituciones y no ser aprobada independientemente de la calidad de dichas instituciones, tal y como lo señala S. Maxwell (2005).

Dichas y escritas estas dos o tres cositas, podemos analizar ahora más a fondo las complejas relaciones que existen entre apertura y crecimiento, desde el punto de vista del comercio.

Globalización comercial ¿a mayor apertura, mayor crecimiento?

Un indicador que dice a menudo lo contrario de lo que pretende medir

Un indicador sencillo, pero discutible, permite medir *a priori* la evolución del grado de apertura de las economías: se trata de la suma de las importaciones y de las exportaciones entre el PIB en el tiempo t y en el tiempo $t+1$. Por ejemplo, entre 1977 y 1997, China, México, Argentina, Filipinas, Malasia, Bangladesh, Tailandia, India y Brasil registraron una progresión más rápida del numerador que del denominador. Por lo tanto, dichas economías se abrieron, al contrario de Pakistán, Kenya, Togo, Honduras, Senegal, Nigeria, Egipto y Zambia, para retomar los ejemplos suministrados por D. Dollar y A. Kraay (2000). Los autores antes nombrados clasifican los países según esa relación (calculada para los períodos 1975-1979 y 1995-1997 y correspondiente a 68 países en vías de desarrollo), con la adición de otro indicador (la reducción de los aranceles aduaneros entre 1985-1987 y 1995-1997). El 30 por ciento (24 países) que al mismo tiempo incrementó más el comercio con relación al PIB y redujo más los aranceles aduaneros podría ser calificado como *globalizers* y habría presentado un crecimiento acelerado aun cuando esos países resultaran relativamente «cerrados», incluso después de la fase de apertura (Brasil y Argentina, por ejemplo). De allí a atribuirle virtudes a la apertura no hay más que un paso.

Más que medir el desarrollo de la apertura, este indicador confunde. N. Birdstall y A. Hamoudi (2002:15), al formular sus críticas a los trabajos de Dollar y Kraay (2000),

han subrayado esta ambigüedad y han mostrado que «la composición de las exportaciones y los cambios en los precios mundiales tienen mayor peso en la historia de la globalización de los *globalizers* que su liberalización». En efecto, ese indicador relaciona un denominador integrado por la absorción y el saldo de los intercambios externos y un numerador que comprende la suma de las importaciones y las exportaciones. Si se toman en consideración dos países idénticos, resulta suficiente que uno de ellos acepte un déficit producto de sus intercambios externos para aparecer más «abierto» que el otro que rechaza el déficit. En este mismo orden de ideas, basta que ocurra un mejoramiento de los términos de intercambio para que los países exportadores de materias primas aparezcan con mayor apertura y formen parte del grupo de *globalizers* (así llamados por Dollar y Kraay); al contrario, sólo se necesita que se produzca un descalabro de la cotización de las materias primas y que esos países sigan una política restrictiva dirigida a equilibrar las cuentas externas para que ya no formen parte de ese grupo, como lo demuestran Birdstall y Hamoudi (ibíd.) y el informe de la Unctad (2004) sobre los países menos avanzados.

Establecer una relación econométrica de causalidad entre la apertura externa —considerada bajo el único aspecto de la reducción de los aranceles aduaneros y del aumento del indicador de apertura— y el nivel de la tasa de crecimiento del PIB, sin tomar en cuenta, por una parte, lo que sucede con los cupos regulados, las licencias de importación y las medidas de control de calidad y por la otra las políticas industriales diseñadas (subsidios, reducciones de tasas de interés preferenciales), puede suministrar entonces una visión sesgada de los procesos en curso y conducir a interpretaciones simplistas, cuando no erróneas.¹⁰ Algunos países se abren, pero controlando su apertura mediante medidas de protección indirectas y transitorias, acompañadas de políticas industriales específicas susceptibles de proteger una producción local que al final se destinará a la exportación (así lo demuestran las experiencias asiáticas). Otros países se limitan a aplicar las recetas liberales que preconizan las instituciones internacionales sin las medidas protectoras antes mencionadas: es el caso de América Latina, y de manera caricaturesca el de Argentina durante los años noventa. Como lo señala acertadamente R. Kandur (2004), la relación exportación más importación entre el PIB no es en sí misma un indicador de política económica sino más bien una *variable dependiente*, y su incremento no depende necesariamente de la disminución de los aranceles aduaneros; depende sí del «clima empresarial» y de la eficacia de las instituciones.¹¹

¹⁰ Como bien lo expresan Birdstall y Hamoudi (2002:6): «We are not arguing in favor of *closure* to international trade...but the claim that «globalization is good for the poor»—just like the claim that it «hurts the poor»—is not helpful to those many countries who are already reasonably «open» but still struggling with what easterly calls «the elusive quest for growth».

¹¹ «...many have made the leap from an association between the trade ratio and growth to a policy recommendation to reduce tariffs, but this is across a chasm that is not easily bridged methodologically...» (Kandur, 2004:4).

Por último, como lo evidenciaba D. Rodrik (1995) en un viejo artículo, medir el grado de apertura por la relación exportación más importación entre el PIB y deducir que su incremento es producto de la aceleración del crecimiento de ese PIB, puede resultar erróneo. Con el ejemplo de Taiwán y Corea del Sur, Rodrik pone de manifiesto la brecha existente entre el auge del crecimiento y el aumento del PIB durante los años cincuenta, al comienzo del proceso de industrialización «a marcha forzada». La aceleración de la tasa de crecimiento es anterior a la de las exportaciones. Se observa, sin embargo, una correspondencia entre las curvas de inversión y aquellas del PIB: ello es así porque la tasa de formación bruta se eleva cuando el crecimiento intensifica su ritmo.

Finalmente, y afinando el análisis, se evidencia que hay también un paralelismo entre la curva de inversión y la de las importaciones, en particular las importaciones de bienes de capital. La lección es clara: las importaciones de bienes de capital que permiten incorporar las tecnologías más recientes y mejorar significativamente la productividad del trabajo, por una parte, e inversiones masivas, por la otra, aceleran el crecimiento a la vez que impulsan un sólido proceso de modernización. Las exportaciones pueden, entonces, efectuarse a continuación, tanto más cuanto que ellas se benefician de una política industrial concurrente: proteccionismo provisional y selectivo para las industrias recién creadas hasta alcanzar un grado de competitividad capaz de permitir la exportación masiva, antes incluso de abastecer el mercado interno; política de bajas tasas de interés y riesgo cambiario asumidas por el gobierno. No son, por lo tanto, las exportaciones las que sustentan el aumento de la velocidad del crecimiento; la apertura creciente, al adicionar una causa (las importaciones) con un efecto (las exportaciones), carece de pertinencia para explicar el crecimiento. Retomando a Kandur, se comprende entonces como el incremento de esa relación es más bien un producto (variable dependiente) que un indicador de política económica (abrirse para crecer).

La relación entre apertura y crecimiento es más compleja de lo que se presenta generalmente¹²

a. La apertura no puede reducirse a las leyes del mercado desprovistas de toda intervención

En un estudio muy interesante, Wing Thye Woo (2004) analiza de manera crítica los fundamentos teóricos de la relación positiva entre liberalización comercial y crecimiento, que sustenta el Consenso de Washington (v. recuadro 2). Dicha relación descansa sobre tres pilares:

¹² Para una presentación del conjunto de asuntos planteados por los diferentes *tests* econométricos, véase Winters et al., 2004; para una presentación del debate dentro de las instituciones internacionales, véase Lora et al., 2004:29-34.

1) el promedio de los aranceles aduanales es menor en Asia que en América Latina;
2) la desviación típica de esos aranceles es mayor en América Latina que en Asia, lo cual según la corriente ortodoxa significa que la intervención del Estado en el primer caso tiene un efecto «intempestivo», que menos mercado se traduce en menos eficacia y más ganadores y perdedores que en Asia;¹³

3) en Asia, la tasa efectiva de proteccionismo es aproximadamente similar al subsidio efectivo asignado a las exportaciones; mientras que en América Latina la primera tasa supera ampliamente la segunda.

Ello podría significar que la cercanía de las tasas produce un efecto semejante a la ausencia de tasas, anulándose sus dos efectos, no siendo éste el caso de América Latina. En Asia, se volvería al juego de las fuerzas del mercado y ello explicaría su vigoroso crecimiento, mientras que en América Latina, la intervención del Estado frena el crecimiento al privilegiar el mercado interno.

Wing Thye Woo (2004) critica severamente este último punto, partiendo de la presentación efectuada por Deepak Lal (1985) y demostrando su carácter erróneo: la cercanía de las tasas de protección a las importaciones y de las tasas de subsidio a las exportaciones que se registra en las economías asiáticas no es suficiente para concluir acerca de la neutralización de los efectos de esas dos tasas (v. recuadro 2) y deducir que las economías asiáticas experimentan un crecimiento elevado gracias al *free trade*, caso contrario al de las economías latinoamericanas.

Recuadro 2

De un error a conclusiones erróneas...

Sea P_i el precio de los productos importables, P_x el precio de los bienes exportables y « t » la tasa de protección, « s » la tasa de subsidio asignada a los bienes exportables, P_{Wi} el precio de las importaciones en el mercado mundial y P_{Wx} el precio de las exportaciones en el mercado interno, tendremos, entonces, la siguiente igualdad: $P_i / P_x = P_{Wi} (1+t) / P_{Wx} (1+s)$. [1]

Si « t » aumenta o « s » baja, la relación P_i / P_x se eleva y los empresarios preferirán más bien producir para el mercado interno que para el mercado externo. Si $t = s > 0$ la ecuación [1] deviene $P_i / P_x = P_{Wi} / P_{Wx}$ [2] lo que parece justificar el argumento según el cual se neutralizarían los dos efectos. Gracias a esta neutralización, y también porque la desviación estándar de las tasas de protección es menos alta que en América Latina, las economías asiáticas pueden ser calificadas, por lo tanto, como regímenes

¹³ Es interesante resaltar que según este enfoque la relación Estado/mercado se considera como un juego suma cero: más Estado significa menos mercado y por lo tanto menos eficacia. Una gran distancia de los enfoques que conciben la relación Estado/mercado de manera orgánica: siendo el funcionamiento del mercado sólo posible gracias a la intervención del Estado que define las reglas, éste interviene directamente para que el mercado exista y funcione.

Recuadro 2 (continuación)

De un error a conclusiones erróneas...

de *free trade* cuyo rápido crecimiento resultaría dinamizado por aquel de las exportaciones en virtud del rol más decisivo del mercado, supuestamente más exitoso que el desempeñado por el Estado. Este resultado «matemático» sorprende y contradice muchos análisis de la industrialización de las economías asiáticas (Amsten, 1989; Wade, 2002, por ejemplo).

Según Wing Thye Woo (2004:18), esa demostración es «una farsa»: no distingue si los bienes –tanto importaciones como exportaciones– están sometidos a la competencia externa (*tradable*) o si están protegidos frente a dicha competencia (*nontradable*). De allí se deduce que las dos situaciones $t = s > 0$ y $t = s = 0$ no son equivalentes y que resulta, entonces, abusivo deducir de la primera situación un régimen *free trade*.

Sea P_t el precio local de los bienes *tradable*, P_n el precio local de los bienes *nontradable* y PW_t el precio mundial de los bienes *tradable*, podemos escribir:

$$P_t = a P_i + (1-a) P_x \text{ con } 0 < a < 1 \text{ [3]}$$

$$PW_t = a PW_i + (1-a) PW_x \text{ [4]}$$

La ecuación [3] puede escribirse utilizando la ecuación [1]:

$$P_t = a PW_i (1+t) + (1-a) PW_x (1+s) \text{ [5]}$$

Cuando $t = s > 0$ podemos escribir esta última ecuación bajo la forma:

$$P_t = (1+t) PW_t \text{ [6]}$$

Este caso es el de una economía que experimenta un régimen de crecimiento impulsado por las exportaciones (RCE). Si comparamos la relación de los precios de los bienes *tradable* y de los *nontradable* con la relación de precios bajo el régimen *free trade*, tendremos:

$$P_t / P_n \text{ bajo RCE} = [(1+t)(PW_t / P_n)] > PW_t / P_n = P_t / P_n \text{ bajo } \textit{free trade} \text{ [7]}$$

La conclusión es simple: el RCE incrementa la producción de bienes *tradable* en detrimento de aquella *nontradable*. Por lo tanto, el crecimiento no proviene de la cercanía de «t» con «s» –neutralizando sus efectos respectivos y provocando un comportamiento de la economía tipo *free trade*– sino de la baja de producción de los bienes protegidos (*nontradable*). Lo que determina que el crecimiento sea alimentado por el de la producción de bienes *tradable*, en detrimento de los otros bienes, es que la primera producción tiene una mayor valorización –debido a una política sectorial de apoyo– que la segunda, más arcaica, representada generalmente por la agricultura no moderna o de subsistencia. De allí que cualquier política industrial dirigida a expandir el primer tipo de bienes, mediante subsidios selectivos y provisorios puede favorecer el crecimiento. La conclusión es entonces exactamente contraria de la que sacan los autores del *mainstream*.

Por lo tanto, no es la asignación óptima, producto del libre juego del mercado, lo que explica un crecimiento fuerte, sino una combinación de intervención del Estado con fuerzas del mercado.¹⁴

¹⁴ Como lo señala Rodrik (2003b:11), son débiles las relaciones entre los fundamentos teóricos del análisis neoclásico y las recomendaciones de política económica. Al referirse a las principales conclusiones de trabajos teóricos recientes, Rodrik aduce que la concordancia entre fundamentos y políticas tendría que tomar en cuenta los siguientes puntos:

b. No olvidar al «tercer excluido»

La relación entre tasa de crecimiento y apertura al comercio internacional es compleja. Un crecimiento mayor puede ser producto de un mejoramiento del funcionamiento institucional¹⁵ (v. recuadro 3), de una política industrial activa y coherente que ejerce control sobre la apertura y del estado y la estructura de la economía.¹⁶ La relación entre el crecimiento «y» y las variables explicativas xi se parece a una usualmente sometida a prueba, de tipo $y = \sum a^3 x^3$, y puede tomar la forma de: $y = [\sum a_i x_i] + [x_4 \sum b_i x_i] + c (x_1 x_2 x_3 x_4) + e$ en la cual las «i» del primer término van de 1 a 4 y las del segundo de 1 a 3. El primer término indica la influencia de las variables explicativas, el segundo término influye en el crecimiento sólo si x_4 no es nulo, el tercer término no ejerce ninguna influencia si una de las variables es nula. De manera más radical, la relación puede tomar sólo la forma del segundo término, o sea $y = x_4 \sum b_i x_i$, siendo entonces la variable x_4 muchas veces considerada como representativa de la calidad de las instituciones: instituciones muy malas conducen a un crecimiento nulo cualquiera sea el grado de apertura. Sin embargo, la definición de instituciones es a menudo «elástica», cada quien le pone lo que desea: los aparatos de Estado, el conjunto de reglas, costumbres y prácticas; tanto así que de no precisarse, se mide entonces el «grado de ignorancia», para retomar una expresión de Abramovitz, aplicada al residuo de las pruebas de las funciones de producción macroeconómicas *well behaved* de tipo Cobb Douglas.

«- O la liberalización de los mercados es completa, o bien la reducción de las restricciones a las importaciones debe considerar posibilidades de sustitución y de complementariedad entre bienes;

- no debe existir imperfección alguna de mercado en el nivel macroeconómico distinta de aquellas referidas a las restricciones, o, entonces las interacciones de *second best* no deben ser negativas;

- o bien la economía debe ser relativamente pequeña para el mercado mundial, o la liberalización no debe conducir a situarse sobre la mala vertiente de la tarifa óptima;

- la economía debe estar cercana al pleno empleo, en caso contrario las autoridades fiscales y monetarias tienen que estar en capacidad de gerenciar la demanda;

- los efectos redistributivos de la liberalización no deben ser percibidos como indeseables por la sociedad, en caso contrario es necesario instituir una política compensatoria, de orden fiscal;

- la liberalización debe ser políticamente sostenible y creíble, de manera tal que los agentes no teman ser cuestionados».

La mayoría de los países están lejos de poder cumplir con estas condiciones. Ello no impide, sin embargo, la proliferación de trabajos econométricos cada vez más sofisticados (v. Winters *et al.*, 2004, para un *survey* de la literatura) casi siempre dirigidos a justificar las políticas de liberalización preconizadas por las instituciones internacionales más importantes. Se supone que los fundamentos teóricos de esas políticas residen en gran parte de esos trabajos, lo cual dista mucho de ser el caso.

¹⁵ Para algunos autores (Acemoglu *et al.*, 2002), en una perspectiva histórica y desde la segunda guerra mundial, mucho más que buenas o malas políticas macroeconómicas es la calidad de las instituciones lo que explica el crecimiento y su volatilidad. Dichas políticas sólo serían síntomas y no causas de los resultados económicos. En este estudio, la calidad de las instituciones se mide a través de una variable *proxy*: la tasa de mortalidad de los colonos durante la época colonial.

¹⁶ Wing Thye Woo establece una comparación interesante entre los países del Este y las economías socialistas asiáticas. Los países del Este han pasado por una primera fase, difícil para decir lo menos, al adoptar reglas de mercado luego del desmoronamiento del sistema soviético (hiperinflación, depresión económica profunda, empobrecimiento, elevación exponencial de las desigualdades), y luego por una segunda, más positiva (eliminación de la inflación, reanudación del crecimiento, disminución de la pobreza).

Recuadro 3

Algunas observaciones acerca de las instituciones

Hay que desconfiar de las palabras sobre todo cuando son útiles, porque podrían serlo demasiado, ya sea para enmascarar la incapacidad de comprender un proceso o un fenómeno, o presentar –bajo nuevas y más atractivas vestiduras– políticas económicas que nadie se atreve a llamar por su nombre. Definiciones demasiado elásticas encierran fuertes ambigüedades, incluso cuando es apropiado que dichas definiciones resulten amplias. Como ejemplo tenemos la que suministra P. Petit (2005:6): «Lo que se entiende por institución es bastante vasto, va de usos y convenciones hasta órdenes constitucionales fundamentales, pasando por leyes y reglamentos (...) El concepto de institución remite también a todo lo que ‘norma’ la conducta de los agentes, ya sea que se trate de constreñir sus márgenes de acción o, al contrario, de ensancharlos (para facilitar la coordinación y la cooperación). Además las normas aludidas no son todas de estricta aplicación y los agentes pueden disponer de cierto margen de interpretación (...) Los agentes tienen o no la posibilidad de conferirle legitimidad a los sistemas de restricciones que pesan sobre sus decisiones. Por lo tanto, opciones políticas, culturas e ideologías condicionan el funcionamiento de las instituciones. A lo largo del tiempo esta diversidad de formas va a permitir densificar el tejido institucional. En cada período, un proceso de institucionalización, que afecta de manera diferencial las variadas formas estructurales, aportará especificidad a las situaciones, introducirá diferencias en los tratamientos y creará nuevas oportunidades...».

Esta definición es rigurosa pero tiene un inconveniente: ser muy amplia y dejar espacio para la ambigüedad cuando se apela a las instituciones para explicar un proceso, una crisis, o un crecimiento. No se sabe con certeza a qué se hace referencia: ¿órdenes constitucionales fundamentales, el sistema financiero, el sistema educativo etc. o mejor dicho usos y convenciones? Y entonces ¿cuáles supuestos sustentan la definición de normas? (algún conocimiento antropológico sería bienvenido por parte de los economistas). Se sabe, por ejemplo, que para ciertos autores que pertenecen al *mainstream*, las instituciones son deficientes si no se respetan las normas de propiedad... y la falta de crecimiento se explica con base en ese irrespeto. Como lo recalca Rodrik (2004) con humor, medir las instituciones para analizar sus efectos «saca a relucir un conjunto de preguntas sin respuesta»; aprehender las percepciones de los inversionistas a partir de normas jurídicas, tales como el respeto de los derechos de propiedad,¹⁷ no permite comprender por qué China registra una expansión sin precedentes de su PIB e inversiones extranjeras directas, cuando esos derechos son denegados. Por último, Rodrik (ibid., p. 10), conocido, sin embargo, por sus contribuciones sobre el rol de las instituciones, menciona un estudio de Hausman et al. que muestra que, en ochenta casos registrados desde 1950 (aceleración del 2 por ciento con duración de siete años), la aceleración del crecimiento no proviene, en general, de reformas importantes tales como la apertura y la liberalización económica.

Al recurrir demasiado y abusivamente a las instituciones –juzgadas buenas o malas según criterios que se desean imponer *de facto*– se coloca muchas veces la conclusión buscada en la hipótesis, y el razonamiento del científico deviene en tautológico: Argentina habría sufrido una crisis por la mala calidad de sus instituciones; ídem para los países del Este luego de la caída del muro de Berlín; y el

¹⁷ En el *Informe 2005* del Banco Mundial se encuentran referencias puntuales relativas al respeto de los derechos de propiedad. La eficacia de un gobierno (medida por la calidad del servicio público ofrecido por la burocracia, la competencia de los funcionarios y su independencia y finalmente la credibilidad de los compromisos asumidos) sería tanto más alta cuanto más importante fuera el respeto de los derechos de propiedad, y también, a la inversa, en caso de débil o fuerte *voice and accountability* (medida por un conjunto de indicadores referidos a los procesos políticos, al respeto de las libertades y a la posibilidad para los ciudadanos de participar en la elección de sus gobiernos). Véase la segunda parte del *Informe* e igualmente el capítulo 5.

Recuadro 3 (continuación)

Algunas observaciones acerca de las instituciones

«descubrimiento» de que el capitalismo coreano, al funcionar con base en relaciones informales (*crony capitalism*), estaría minado al punto de engendrar la crisis de finales de los años noventa (¿pero, entonces, qué del crecimiento rápido y durable? ¿tan repentina habría sido la desaparición del *crony capitalism*?)

Estas pocas observaciones tienen el propósito de subrayar el abuso de esa palabra que está de moda y sirve, a menudo, para presentar viejas recetas bajo un nuevo ropaje. No pretenden denegarle a las instituciones un papel importante, siempre y cuando se especifique exactamente su contenido y alcance, cada vez que se utilice el término.

La apertura puede entonces contribuir a un aumento de la tasa de crecimiento pero sólo si se acompaña de medidas que no tienen nada que ver con el *free trade*.¹⁸ Estas constituyen el «tercer excluido», aquel que no aparece a primera vista pero sin el cual nada se comprende. Al no estar acompañada de esas medidas, la apertura no produce los efectos deseados.

Una apertura de tipo *big bang*, sin medidas concurrentes, puede resultar empobrecedora si conduce a una especialización que privilegia productos cuyas elasticidades ingreso son débiles en el ámbito internacional, aun cuando las dotaciones relativas de factores la «legitimaría». Como lo resalta la Unctad, los partidarios de ese enfoque ponen «la carreta delante de los bueyes»: en vez de analizar primero los efectos de la liberalización del comercio exterior sobre el crecimiento, más conveniente sería analizar, previamente, los efectos del comercio sobre el crecimiento, la distribución del ingreso y la pobreza.

De nuevo... acerca de los efectos beneficiosos de la apertura entendida como una victoria del mercado sobre el Estado

Desde el punto de vista de algunos economistas del *mainstream*, la apertura debería permitir instaurar una economía más eficiente gracias a una asignación de factores según su escasez relativa. Ciertamente, esta corriente ha evolucionado, y para numerosos economistas resulta conveniente hoy abordar la calidad de las instituciones (pero, entonces, ¿cómo medirla y a partir de cuáles criterios?), y la ética.¹⁹ Sin embargo, no tomar en cuenta que la escasez relativa de los factores traba el funcionamiento eficiente del mercado constituye una herejía para muchos economistas. Adoptar una política económica

¹⁸ A la inversa, no se puede demostrar econométricamente, de manera sólida, que restricciones a la apertura hayan favorecido el crecimiento desde la segunda guerra mundial, al contrario de lo que puede ser observado, a menudo, durante el siglo XIX y la primera mitad del XX (Bairoch, 1993).

¹⁹ Véase, por ejemplo, el *Informe 2005* del Banco Mundial, centrado en estos aspectos.

voluntarista dirigida a sustituir importaciones por producción local favorece el *rent seeking*, el exceso de Estado y de burocracia, el clientelismo y la corrupción y conduce a una asignación no óptima de los recursos. No obstante, la observación histórica revela que los grandes períodos de industrialización —tanto en América Latina como en Asia— se caracterizan por una intervención concurrente del Estado a tal punto que a veces se ha calificado a esas economías de «capitalismo de Estado»: éste invierte en vez de y en sustitución de una burguesía industrial en vías de extinción o de constitución²⁰... Se olvidan los períodos fastos de la industrialización «a marcha forzada» que conocieron algunas economías suramericanas durante más de cuarenta años; se distorsionan las interpretaciones de las experiencias de las economías asiáticas, llamadas emergentes, durante varias décadas; y se retienen solamente los difíciles años ochenta (la década perdida latinoamericana) como si estos fueran representativos de la pertinencia de la tesis liberal del *market friendly* —independientemente de los efectos depresores e inflacionarios del servicio de la deuda externa.

Es necesario reconocer que la tesis del crecimiento impulsado por las exportaciones y el papel principal atribuido al libre juego de las fuerzas del mercado tiene, en una primera instancia, el atractivo de la evidencia. Cómo oponerse a una disminución de la intervención del Estado cuando se observa —a partir de una lectura superficial de la situación de crisis— que dicha intervención es ineficaz, que los precios alcanzan el vuelo y con ellos la pobreza, y que el crecimiento deviene en negativo y altamente volátil, como sucedió en América Latina durante los años ochenta. El peso del Estado se vincula al de su burocracia, al clientelismo y a la corrupción al perder eficacia, y por su incapacidad para superar la crisis de la deuda externa; crisis que lo debilita y que destruye sus aparatos, incrementando su «déficit de racionalidad». Sin embargo, entre el «parecer» y el «ser» existen grandes diferencias: cuando se trata de reconstruir el Estado y sus aparatos, la corriente liberal se empeña en derribar el fantasma del Estado y crea, de esta manera, un choque cuya naturaleza consiste en romper el círculo vicioso de la hiperinflación, de la volatilidad de un crecimiento en promedio débil cuando no negativo, y del auge de la pobreza, pero al precio, posteriormente, de una vulnerabilidad externa elevadísima, de una tendencia al estancamiento económico y de la incapacidad para disminuir la pobreza.

La peligrosidad de esta tesis justifica detenerse sobre ella y analizar otros argumentos que se anteponen para justificar su pertinencia. La apertura, asimilada al libre cambio, tendría la facultad de dinamizar el crecimiento. La demostración se efectúa con base en el

²⁰ Se ha subrayado, incluso, que una de las especificidades de esta intervención del Estado ha sido producir aquella capa social a la que supuestamente representaba. En Mathias y Salama, 1983, se encontrará una presentación del conjunto de esas discusiones, así como también una propuesta teórica para comprender la importancia de esa intervención. Para el caso de las economías asiáticas, la referencia obligada es a la obra de A. Amsten (1989).

ensamblaje de dos tesis supuestamente complementarias y una constatación econométrica derivada de un análisis de panel o cohorte (una muestra de países durante un largo período).

La primera tesis es la de los costos comparativos de Heckscher-Ohlin. Dadas las dotaciones de factores, se intercambian únicamente las mercancías, y los factores de producción se presumen invariables entre los países, pero perfectamente móviles (por lo tanto sin costo de transacción) dentro de cada país. Las funciones de producción de cada producto se suponen idénticas en cualquier país, además de continuas y derivables. El razonamiento consiste en comparar dos equilibrios: uno en autarquía, otro en situación de libre cambio. Esta tesis explica la especialización intersectorial según las dotaciones relativas de factores e indica, por ejemplo, que un país escasamente dotado en capital, pero «rico» en trabajo, debería optar por productos que privilegian la utilización intensiva de mano de obra. Practicando el libre cambio más que la autarquía, dicho país ganaría en bienestar.

La segunda tesis analiza los efectos redistributivos de la nueva especialización alcanzada, con base en las dotaciones relativas. Los países pobres en capital y mano de obra calificada, pero ricos en mano de obra no calificada, se especializarían en términos de una combinación productiva que utilizaría mano de obra no calificada y poco capital, sin que por ello la especialización tenga que ser absoluta. Un razonamiento inverso se formula para aquéllos con una dotación abundante en capital y mano de obra calificada. La supuesta movilidad de la mano de obra dentro de cada país, para que pueda ocurrir tal especialización, aumentaría relativamente la demanda de trabajo no calificado con respecto a aquella calificada en los primeros países antes nombrados e inversamente en los segundos. Las diferencias salariales deberían, entonces, disminuir en los países en vías de desarrollo y acentuarse en los países desarrollados.

Es en este punto que interviene el análisis econométrico. Se observa que en un período largo (de 20 a 25 años) los países con menor desigualdad —los asiáticos generalmente— son aquellos que experimentan un crecimiento rápido, al contrario de los que registran importantes desigualdades. Desde el punto de vista ético, la conclusión es sólida: las desigualdades resultan intolerables y es legítimo reducirlas. Dicha reducción se alcanza si se «respetan» las leyes del mercado; en otras palabras, si se estimula el libre cambio y se rechaza cualquier política voluntarista de industrialización que no respete las dotaciones relativas. Contrariamente, toda intervención del Estado que sustituya al mercado ocasiona desigualdades y es susceptible, por lo tanto, de ser reprobada.

Desde el punto de vista económico, la conclusión luce irrefutable: la apertura permite aminorar las desigualdades de los países en vías de desarrollo de manera tal que ellos ingresen al club de los países de alto crecimiento. Pero de lo que aquí se trata es de un *sofisma*. Suponiendo que las desigualdades pudieran disminuir gracias a la apertura (lo

cual es discutible), ello no implica *ipso facto* un mayor crecimiento, a menos que se demuestre económicamente la relación, lo cual no se hace sino bajo la forma de presuposiciones: la liberalización confiere mayor eficacia y más crecimiento. Apartando el análisis de panel —en el cual Birmania es vecina de EE. UU. y el período considerado nada tiene que ver con los subperíodos de cada país según su régimen de acumulación dominante— no es posible comprender por qué Brasil experimentó sus más altas tasas de crecimiento durante los años setenta, con desigualdades en aumento que devienen factibles por el arribo de las dictaduras militares. No se puede comprender tampoco por qué crecieron las desigualdades salariales durante los años noventa en las economías latinoamericanas y asiáticas sometidas a una rápida apertura durante esos años. No puede comprenderse, finalmente, la explosión de las desigualdades en China, la permanencia de su tasa de crecimiento en un nivel muy alto y su inserción cada vez mayor en el comercio internacional.

Pueden oponerse dos objeciones: los países «pobres» en capital utilizan *de facto*, cuando pueden, tecnologías intensivas en capital, porque en caso contrario no estarían en capacidad de resistir la competencia internacional, debido a su insuficiente competitividad, a menos que dispongan de protecciones extremas y disuasivas en materia de aranceles aduaneros, restricciones y licencias de importación. Desde los años sesenta, la escuela cepalina destacó que en América Latina las economías supuestamente pobres en capital (relativamente con respecto a la mano de obra) dilapidaban más ese capital que los países desarrollados, y que sus capacidades ociosas de producción eran relativamente mayores, lo cual constituye por lo menos una paradoja para los defensores de la especialización internacional con base en las dotaciones relativas de factores. El comercio internacional obedece cada vez más a una lógica de especialización intrasectorial. La nueva teoría del comercio internacional, bajo el impulso de Kaldor *via* Krugman, ha conciliado más hechos y teoría que los partidarios de la división internacional sustentada en las dotaciones relativas de factores. Al incorporar los rendimientos de escala crecientes y la diferenciación de productos, dicha teoría ha demostrado que el intercambio se efectúa sobre la base de una especialización intrasectorial, lo cual al menos es bienvenido. La observación —incluso elemental— de las especializaciones muestra, en efecto, que estas operan principalmente intrasectores y que finalmente aquellas que continúan ocurriendo entre sectores son cada vez más desechadas y reservadas a los países «menos avanzados» que no logran «despegar». La composición de las exportaciones de los países en desarrollo se ha trastocado completamente durante las últimas décadas. Hoy ellos exportan más de un 80 por ciento de productos manufacturados, tal como ya lo hemos indicado.²¹ Ciertamente, el costo de

²¹ Con mayor precisión, en 1980, el 25 por ciento de las exportaciones de países en vías de desarrollo eran productos manufacturados, y en 1988 constituían el 80 por ciento (Banco Mundial, 2002:32).

la mano de obra es, en general, débil en comparación con el de los países desarrollados²² y esto puede constituir una ventaja relativa, permitiendo que las exportaciones de esos países compitan con las producciones nacionales de los países desarrollados.

Sin embargo, es necesario formular de inmediato dos observaciones. La primera concierne al razonamiento mismo: decir que el costo menos elevado de la mano de obra puede representar una ventaja no significa argumentar en términos de costos comparativos (David Ricardo y luego la «teoría pura del comercio internacional»), sino en términos de costos absolutos comparados (A. Smith y luego, a menudo, la nueva teoría del comercio internacional), lo cual dista mucho de ser lo mismo, puesto que la comparación se hace producto por producto entre dos países y no en términos relativos dentro de un país que luego se compara con el costo relativo dentro de otro.

La segunda se refiere a la función de producción de un producto: ésta no es ni continua como lo imaginan los teóricos de la «teoría pura del comercio internacional» ni similar en dos países. Es discontinua y fraccionada en algunos segmentos. De allí las restricciones para seleccionar tecnologías. Únicamente para un pequeño número de productos puede elegirse una tecnología antigua, bajo el pretexto de que utiliza mucha mano de obra y poco capital. En efecto, la comparación de costos unitarios de trabajo entre los países subdesarrollados, con una combinación productiva intensiva en trabajo no calificado y poco capital, y los países desarrollados que utilizan otra combinación productiva, sólo es posible para un pequeño número de productos, desde el punto de vista de la competitividad. Es por esta razón que muchos países asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, etc., China hoy) que aprovecharon esa «ventaja absoluta comparada» han buscado luego (Corea del Sur, Taiwán, etc.) y buscan (China e India) ampliar su gama de productos e incorporar tecnologías de punta, mediante una política industrial voluntarista; para ello han realizado ingentes esfuerzos en materia de educación e investigación, tal como lo hemos visto. La tesis de los costos comparativos²³ tiene aspecto de evidencia, pero en economía hay que desconfiar de lo que luce evidente.²⁴ Las empresas se proponen valorizar sus capitales y por lo tanto minimizar sus costos unitarios de trabajo (salario y productividad); tratan, también, de beneficiarse de los apoyos directos del Estado y de una política de cambio – depreciado si exportan o trabajan para el mercado interno, apreciado si importan. Dicho de otra manera, lo importante no son los costos comparativos, sino los costos absolutos. Apartando a David Ricardo (análisis dinámico), desnaturalizado por Heskler-Ohlin (análisis estático), se

²² En 1995, el costo de la hora de trabajo era de 31,88 dólares en Alemania, 19,34 en Francia, 0,25 en China e India (Banco Mundial, 2002:45).

²³ Notemos que ella se beneficia de una ambigüedad del lenguaje: ya sea en el marco de la teoría de las ventajas absolutas o en aquella de las ventajas comparativas, siempre se compara, en un caso costos comparativos y en el otro costos absolutos.

²⁴ Sin entrar en detalles, esta tesis no explica por qué las empresas razonarían en términos de costos comparativos. Para ello sería necesario que hubiera un «perito evaluador» o en su defecto un «dictador» según O. Lange.

retorna a Adam Smith... con este proceder, se redescubren los «terceros excluidos», aquellos sin los cuales los fenómenos económicos se comprenden mal o no se comprenden. Uno de los «terceros excluidos» o también un «presente ausente» son, como lo hemos visto, las instituciones. Pero, como lo apunta Rodrik en muchos artículos, ellos no se reducen a los «cánones» de la ortodoxia: respeto de los derechos de propiedad y transparencia. El crecimiento sostenido de China, y más recientemente el de la India son, en este sentido, una demostración en vivo.²⁵

La liberalización de la economía puede no estimular el crecimiento ni resultar favorable al auge de la productividad; también puede arruinar a muchas personas, destruir mercados y no permitir que otros se reconstituyan, volver a los hogares incapaces de responder a los choques externos sin el adecuado apoyo por parte del Estado, dar origen a una mayor vulnerabilidad si la nueva inserción reposa sobre especializaciones poco dinámicas, sujetas a una demanda internacional volátil (Winters *et al.*, 2004), y ocasionar especializaciones calificadas como «empobrecedoras». La relación que parece imponerse entre más apertura y más crecimiento no es, entonces, tan evidente como las instituciones internacionales quisieran hacerlo creer. La apertura es susceptible de ser beneficiosa para el crecimiento y, de esta manera, contribuir a reducir la pobreza; sin embargo, para que sea eficaz, para que mantenga la cohesión social e incluso la consolide, debe efectuarse con base en modalidades que poco tienen que ver con el libre cambio. Más allá de las confusiones alimentadas que asimilan apertura y libre cambio, y del simplismo dirigido a oponer Estado y mercado sin comprender sus relaciones orgánicas, proponer una inserción más sustantiva en la economía mundial no es incompatible con el desarrollo del mercado interno, hecho posible mediante una redistribución del ingreso con mayor respeto de normas simples de equidad, siempre y cuando, sin embargo, la apertura más importante sea... la del pensamiento.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu D., S. Johson, J. Robinson e Y. Thaicharoen** (2002). «Institutional Causes, Macroeconomics Symptoms: Volatility, Crises and Growth», Carnegie-Rochester Conference, NYU/MIT, mimeo.
- Akkerman, A. y J.J. Teunissen**, eds. (2004). *Diversity in Development. Reconsidering the Washington Consensus*, La Haya, Fondad.
- Amsden, A.** (1989). *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial** (2002). *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Washington D.C., World Bank.
- Banco Mundial** (2005). *World Development Report 2005: Development and Equity*, Washington D.C., World Bank.

²⁵ Retomando los trabajos de Y. Qian, Rodrik indica que esas instituciones pueden ser «instituciones de transición» que adelanten políticas pragmáticas de transición tales como las de doble precio, formas intermediarias de propiedad, etc. Véase Qian, 2003; Rodrik, 2003b, y especialmente Rodrik, 2003a.

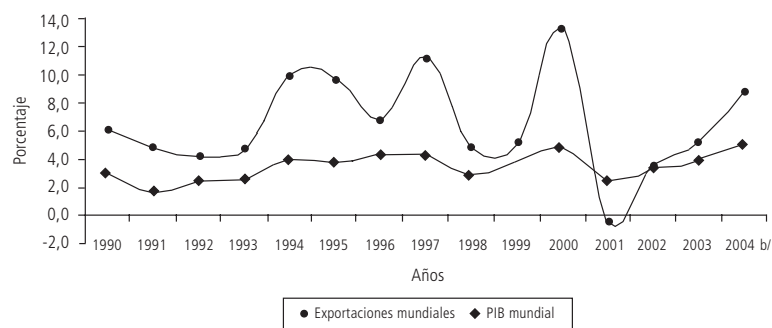
- Bairoch, P.** (1993). *Economic and World History: Myths and Paradoxes*, Oxford, Clarendon Press.
- Birdsall, N.** (2002). «Asymmetric Globalization: Global Markets Require Good Global Politics», Working Paper n°12, Washington D.C., Center for Global Development.
- Birdstall, N.** y **A. Hamoudi** (2002). «Commodity Dependence, Trade and Growth: When «Openness» Is Not Enough», Working Paper n°7, Washington D.C., Center for Global Development.
- Bosworth, B.** y **S. Collins** (2003). *The Empirics of Growth: An Update*, Washington D.C., Brookings Institution/Georgetown University.
- Cepal, Ipea y PNUD** (2003). *Hacia el objective del milenio de reducir la pobreza*, Santiago de Chile, Cepal.
- Cling, J.P., P. De Vreyer, M. Razafindrakoto y F. Roubaud** (2004). «La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté», *Revue française d'économie*, vol. XVIII, n°3, París.
- Dollar, D.** (2004). «Poverty and Inequality since 1980», Policy Research Working Paper n° 3333, Washington D.C., World Bank.
- Dollar, D.** y **A. Kraay** (2000). «Growth Is Good for the Poor», World Bank Working Paper, disponible en <www.worldbank.org/research>.
- Durya, S., O. Jaramillo y C. Pagés** (2003). «Latin American Labor Markets in the 1990s: Deciphering the Decade», Working Paper 486, Washington D.C., BID.
- Faini, R.** (2004). «Trade Liberalization in a Globalization World», Working Paper n° 28976, Université de Rome Tor Vergata/CEPR/IZA/CSLA.
- Frenkel, R.** y **J. Ros** (2004). «Desempleo, políticas macroeconómicas y flexibilidad del mercado laboral. Argentina y México en los noventa», *Desarrollo Económico*, vol. 44, n° 173, Buenos Aires.
- Furtado, C.** (1969). *Développement et sous développement*, París, PUF.
- Hicks, N.** y **Q. Wodon** (2001). «Protección social para los pobres de América Latina», *Revista de la Cepal*, n° 73, pp. 95-116, Santiago de Chile.
- International Labour Organization –ILO** (2003). *Global Employment Trends*, Ginebra, ILO.
- International Labour Organization –ILO** (2004). *World Development Report: Employment, Productivity and Poverty Reduction*, Ginebra, ILO.
- Kandur, R.** (2004). «Growth, Inequality and Poverty: Some Hard Questions», mimeo, disponible en <www.people.cornell.edu/pages/sk145>.
- Lora, E., C. Pagés, U. Panizza y E. Stein** (2004). *A Decade of Development Thinking*, Washington D.C., IADB, Research Department.
- Lustig, N.** (1989). «La desigualdad en México: las dimensiones sociales de la crisis», *Economía de América Latina*, n° 18/19, México, CET.
- Lustig, N.** (2000). «Economic Crises and the Poor. Socially Responsible Macroeconomics», Washington D.C., Technical Papers Series, Inter-American Development Bank.
- Mathias, G.** y **P. Salama** (1983). *L'Etat surdéveloppé, des métropoles au Tiers Monde*, París, La Découverte/Maspéro.
- McKinnon, R.I.** (1989). «Financial Liberalization and Economic Development: A Reassessment of Interest-Rate Policies in Asia and Latin America», *Oxford Review of Economy Policy*, vol. 5, n° 4.

- Maxwell, S.** (2005). «The Washington Consensus Is Dead! Long Live the Meta Narrative!», Working Paper n° 243, Londres, Overseas Development Institute.
- Meredith, G.** et al. (2004). *Mexico*, Washington D.C., Selected issues, FMI.
- Organización Internacional del Trabajo –OIT** (2004). *Panorama laboral: América Latina y el Caribe*, Ginebra, ILO.
- Paes de Barros, R.** et al. (2000). «Poverty, Inequality and Macroeconomic Instability», documento de trabajo n° 750, IPEA.
- Paes de Barros, R. y R. Mendonça** (1997). «O impacto do crescimento economico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza», documento de trabajo n° 528, IPEA.
- Petit, P.** (2005). «La difficile émergence de nouveaux régimes de croissance à l'ère de l'information et de la communication», Cepremap Working Papers, París.
- Qian, Y.** (2003b). «How Reform Worked in China», en D. Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press.
- Rodrik, D.** (1995). «Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich», *Economic Policy*, n° 20, pp. 55-107, Gran Bretaña.
- Rodrik, D.** (2001). «Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina», *Revista de la Cepal*, n° 73, Santiago de Chile.
- Rodrik, D.** (2003a). «Growth Strategies», Harvard, John F. Kennedy School of Government, mimeo.
- Rodrik, D.**, ed. (2003b). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press.
- Rodrik, D.** (2004). «Getting Institutions Right», Working Paper, Harvard University.
- Ros, J.** (2004). *El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño y perspectivas*, Serie estudios y perspectivas n° 18, Santiago de Chile, Cepal.
- Salama, P.** (1976). *Un procès de sous développement*, París, Ed. Maspéro.
- Salama, P.** (1989). *La dollarisation*, París, La Découverte.
- Salama, P.** (2004). «La tendance a la stagnation revisitée», *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 52, París.
- Salama, P. y J. Valier** (1994). *Pauvretés et inégalités dans le Tiers Monde*, París, La Découverte.
- Székely, M.** (2003). «The 1990's in Latin American: Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty», *Journal of Applied Economics*, n° 2, Buenos Aires.
- Unctad** (2003). *Trade and Poverty from a Development Perspective*, Ginebra.
- Unctad** (2004). *Rapport 2004 sur les pays les moins avancés: commerce international et réduction de la pauvreté*, Ginebra.
- Wade, R.** (2002). «Globalización, Poverty and Income Distribution: Does the Liberal Argument Hold?», Working Paper Series, LSE 02-33, Development Studies Institute.
- Willem te Velde, D.** (2004). «Foreign Direct Investment and Income Inequality in Latin American. Experiences and Policy Implication», ODI Working Papers, Reino Unido.
- Winters, A., N. Mc Culloch y A. Mc Kay** (2004). «Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far», *Journal of Economic Literature*, vol. 42, n° 1, pp. 72-115.
- Woo, Wing Thie** (2004). «Serious Inadequacies of the Washington Consensus: Misunderstanding the Poor by the Brightest», en A. Akkerman y J.J. Teunissen, eds., *Diversity in Development. Reconsidering the Washington Consensus*, La Haya, Fondad.

Anexos

Gráfico 1

México, cobertura de agua potable y alcantarillado, zonas urbana y rural, 1995 y 2000



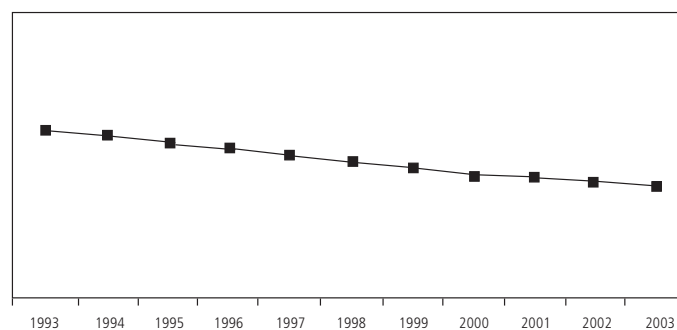
a. Con base en paridades de poder de compra de 2000.

b. Estimado.

Fuente: elaboración OIT con base en FMI, *World Economic Outlook*, septiembre de 2004.

Gráfico 2

Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos. Brasil 1993-2003



Fuente: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, *Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade o Período 1980-2005*.