

Nuevos dilemas en la política comercial para el desarrollo

MANUEL R. AGOSIN Y DIANA TUSSIE *

Introducción

Este artículo responde a la necesidad de evaluar la pertinencia de las acciones de política comercial de los países en desarrollo en el marco de las actuales tendencias de la economía mundial y de los dilemas de las nuevas políticas a que se enfrentan esas naciones.

En el decenio de los ochenta se produjo un profundo cambio de actitud en las naciones en desarrollo y en las industrializadas respecto a la política comercial. Las primeras se colocaron a la vanguardia de la liberación comercial,¹ aunque en la práctica los países avanzados continuaron aplicando barreras no arancelarias a las importaciones procedentes de las naciones en desarrollo e hicieron cada vez más selectivo el acceso a sus mercados. Esto último obedece, en parte, a su gran interés por fortalecer a los grupos comerciales regionales existentes e impulsar la creación de otros.

Son múltiples las causas de la liberación comercial en los países en desarrollo. Algunas se relacionan con la creciente interrela-

ción de los mercados, proceso que se resume en el concepto de globalización. Ésta, que se caracteriza por el crecimiento más rápido de las variables económicas internacionales que de las nacionales y por el aceleramiento del cambio tecnológico en las metrópolis, ha evidenciado las ventajas de integrarse estrechamente a la economía internacional. De esa manera, cada vez más países en desarrollo tratan de establecer las bases necesarias para impulsar el crecimiento tanto de las exportaciones como de las importaciones y acrecentar la afluencia de inversiones extranjeras directas (IED). Estos objetivos han conducido a muchas economías a liberar su comercio con distinta intensidad.

También debido a la globalización se ha tornado cada vez más difícil para los países en desarrollo alcanzar (o sostener) el crecimiento orientado al exterior. Éstos, en particular los más industrializados, se han visto forzados a abandonar el uso de instrumentos discrecionales de política comercial e industrial y a aceptar nuevas normas en áreas anteriormente fuera de la competencia internacional. Esta tendencia se refleja en el uso que las economías desarrolladas dan a las negociaciones comerciales. Éstas, con frecuencia, se convierten en medios al servicio de las naciones comercialmente más poderosas para imponer las condiciones de un modelo universal único que determine la política económica. Así, la puerta del comercio se está usando para cuestionar una serie de leyes, instituciones y otras prácticas gubernamentales a las que se ha etiquetado como "impedimentos estructurales para ingresar al mercado" o "desviaciones del comercio".

Existen también factores internos que inducen a los países en desarrollo a adoptar regímenes comerciales más abiertos. En algunos casos, los gobiernos aceptan que habían llevado demasiado lejos y mantenido mucho tiempo la sustitución de impor-

1. El GATT informó que 63 países en desarrollo habían liberado su comercio desde el inicio de la Ronda de Uruguay, GATT/1538, Ginebra, 12 de marzo de 1992.

* Los autores son, respectivamente, Profesor de Economía, Universidad de Chile, e investigador en la FLACSO y el CONICET, Buenos Aires, Argentina. Este artículo se basa en la introducción a la obra de Manuel Agosin y Diana Tussie (editores), *Trading Places: New Dilemmas in Trade Policy for Development*, en prensa. Traducción del inglés de Adriana Hierro.

taciones, y en su oportunidad segmentos amplios de la opinión pública declararon estar "hartos del proteccionismo". Asimismo, aumentó la crítica contra los costos de esas políticas, toda vez que las empresas se sostenían de los ingresos derivados del proteccionismo, sin satisfacer los estándares de competitividad internacional. Otro factor fue la necesidad de promover las exportaciones para aliviar la escasez de divisas.

Estimuladas por el oleaje del cambio, las discusiones sobre la política comercial ocupan de nuevo toda la atención. El tema se reavivó recientemente tanto por el proceso de globalización como por las nuevas aportaciones a la teoría de la política comercial y su aplicabilidad en los países en desarrollo. El debate estriba en si es más fácil alcanzar el crecimiento orientado al exterior mediante la liberación del comercio e incentivos neutrales o si se requieren políticas comerciales selectivas y una actitud gubernamental que favorezca la industrialización, derecho que es objeto de críticas en las negociaciones internacionales. En este artículo se pretende conjuntar todas las facetas de esas políticas y mostrar cómo interactúan.

El nuevo entorno internacional

¿Liberación unilateral o negociada?

Un entorno externo que induce el crecimiento hacia afuera implica que los países en desarrollo se incorporen al sistema comercial internacional como socios de pleno derecho. Esto constituye en sí un reto significativo, toda vez que una de las cuestiones históricamente más debatidas del comercio mundial ha sido la relación entre las economías industrializadas y las que se encuentran en ese proceso. Si bien las primeras han disminuido en forma notable su nivel arancelario promedio, aún sostienen restricciones no arancelarias para diversos productos y sectores. Éstas discriminan las exportaciones de manufacturas procedentes de las economías en desarrollo—concentradas en industrias principalmente intensivas en mano de obra—en las que los países industrializados han dejado de ser competitivos. La renuencia de éstos a ajustarse a los cambios en la competitividad ha conformado un sistema desequilibrado, en el cual segmentos importantes del comercio internacional han quedado parcialmente excluidos del proceso de liberación. En las negociaciones arancelarias del GATT se ha privilegiado a los sectores que están en el centro de los intereses comerciales de los países avanzados, es decir, los que se caracterizan por la especialización intraindustrial, las economías de escala, la diferenciación de productos, la competencia imperfecta y el aumento significativo del comercio intraempresa.²

2. Diana Tussie, *The Less Development Countries and the World Trading System*, Pinter Publishers, Londres y Nueva York, 1989, y Juan A. de Castro, "Determinants of Protection and Evolving Forms of North-South Trade", *UNCTAD Review*, vol. 1, núm. 2, Ginebra, 1989.

Cuando la dotación de factores y las características interindustriales dominan en los flujos comerciales, los aranceles permanecen relativamente altos y las restricciones no arancelarias se multiplican con rapidez, con lo que se minimiza cualquier liberación arancelaria. Los sectores "sensibles", principalmente los intensivos en mano de obra, se ven bombardeados por cuotas, restricciones voluntarias a las exportaciones (RVE), precios garantizados y medidas *antidumping* y derechos compensatorios a los que se da un uso proteccionista. Una parte significativa de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo (para no mencionar las de productos agrícolas) a sus principales socios comerciales industrializados está sometida a acciones de esa naturaleza y, por tanto, a negociación permanente.³

Se han excluido de las negociaciones de liberación del GATT a industrias completas en las que las economías en desarrollo son competitivas; incluso se les ha dejado fuera de la competencia de ese organismo. En 1961 entró en vigor un sistema de restricciones discriminatorias contra las exportaciones de productos textiles y ropa de países en desarrollo; en la medida en que ha aumentado la oferta de ese sector, las restricciones se han vuelto más estrictas cada vez que se renueva el Acuerdo Multifibras. Desde 1977 se emprendió un sistema similar contra el acero. Las restricciones voluntarias a las exportaciones y el abuso de derechos compensatorios y medidas *antidumping* también afectan en forma severa a un sinnúmero de industrias de países en desarrollo, cuyos productos van desde flores naturales hasta aparatos electrónicos.

Mientras la gran mayoría de las naciones en desarrollo tenían regímenes restrictivos a las importaciones y dependían en gran medida de la intervención gubernamental en el comercio, puede argüirse que el discriminarlas respondía a su autoexclusión. Estas economías fueron sorprendidas en una difícil posición: por un lado exigían el acceso al mercado y por otro se mostraban reuentes a apoyar un régimen comercial más libre en su territorio. La siguiente es la razón convencional con que se explica esa incapacidad para obtener oportunidades significativas de acceso al mercado: "Una limitación inherente a la fuerza negociadora de los países en desarrollo en las últimas rondas de negociación comercial ha sido la falta de ofertas de liberación propias que actúen como mecanismos de negociación."⁴

Debido a las prácticas comerciales más ortodoxas que adoptaron, los países en desarrollo son cada vez más proclives a redu-

3. La experiencia de los países asiáticos de industrialización reciente es un ejemplo del difícil proceso de negociación para lograr el acceso al mercado. David Glover, "Trade Policy and Trade Bargaining: Lesson from the Asian NIC's", en Diana Tussie (ed.), *Towards a New World Trade Order. Bargains for Developing Countries*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1992, en prensa.

4. C. Fred Bergsten y William R. Cline, *Trade Policy in the 1980s*, Institute for International Economics, Washington, 1982.

C U A D R O 1

RESERVAS MUNDIALES DE IED POR REGIÓN, 1960-1988 (MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES DEL PNB¹ EN REGIONES GENERADORAS Y RECEPTORAS)

	RESERVAS EXTERNAS		RESERVAS INTERNAS				Mundo ¹	%
	Países desarrollados	%	Países desarrollados	Países en desarrollo	Monto	%		
			Monto	%	Monto	%	Monto	
1960	67.0	6.7	—	—	—	—	—	—
1975	275.4	6.7	185.3	4.5	61.5	6.4	246.8	4.9
1980 ^a	535.7	6.7	401.0	5.1	134.9	7.4	539.4	5.5
1985	693.3	8.0	478.2	5.5	159.0	8.5	637.2	6.1
1989	1 276.3	8.7	944.2	6.4	258.0	9.7	1 202.2	6.9

1. Excepto los países de Europa Oriental. a. 1983 para reservas internas.

Fuente: Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas y Banco Mundial.

cir e incluso a abandonar su anterior estilo defensivo, centrado en lograr la derogación de principios del GATT que les impiden determinar libremente sus políticas comerciales internas. La esencia de esa posición era mantener el trato especial y diferencial (ED) en las negociaciones comerciales, así como el derecho a no conceder reciprocidad en la reducción arancelaria, por lo cual mantuvieron elevados aranceles sin límite. Además, los países en desarrollo esperaban un trato flexible al amparo del artículo XVIIIb, que permite la aplicación de restricciones cuantitativas (RC) para atender los problemas de balanza de pagos.

Esa actitud defensiva está desapareciendo rápidamente. Ahora que están dispuestos a aceptar las medidas disciplinarias del GATT, un grupo creciente de países en desarrollo se han convertido en defensores de los principios del comercio auténticamente libre. En la actualidad el mayor obstáculo para su completa integración al sistema es el acceso inadecuado al mercado en sectores en que ya cuentan con una ventaja comparativa o la están desarrollando. Con todo y que los países avanzados no han hecho las concesiones más importantes para el acceso al mercado, han ejercido, sin embargo, una presión inflexible sobre las naciones en desarrollo para que abandonen en definitiva el trato especial y diferencial, otorguen mayores concesiones y cumplan todos los compromisos. Estas demandas se resumen en el concepto de "graduación".

Es difícil explicar por qué las economías en desarrollo han estado dispuestas a liberar su comercio en forma unilateral sin obtener concesiones de sus socios industrializados (o de otros en desarrollo). Ello se debe, en parte, a que se considera que, al igual que los mercados pequeños, cada país en particular podría exigir *quid pro quo* limitados y que, en tal caso, la liberación del comercio sería en sí misma positiva, independientemente de lo que hicieran las contrapartes comerciales. Pero también tiene algo que ver el que los propios países en vías de industrializarse

no hayan llegado a un consenso respecto al modelo de desarrollo. Esto está cambiando y en la actualidad hay mayor acuerdo entre esos países sobre la conveniencia de abrir sus economías.

Así, en términos más amplios, un número cada vez mayor de países en desarrollo apoya un sistema debilitado que todavía tiene que resolver sus necesidades de manera equilibrada. A falta de mejoras significativas en el acceso al mercado, bien puede cuestionarse la conveniencia de que las economías en desarrollo liberen unilateralmente su comercio. Por un lado, la mayor y simultánea orientación exportadora de un grupo importante de tales países, sin la correspondiente reciprocidad de las naciones avanzadas, puede terminar en un crecimiento inmisericorde en el deterioro de los términos de intercambio o en una depreciación cambiaria excesiva en términos reales. Por otro, el persistente proteccionismo contra los sectores que dan a los países en desarrollo mayores posibilidades de acceso a los mercados internacionales pondrá en peligro, con seguridad, la viabilidad política y la capacidad de sostener la apertura comercial que aquéllos están llevando a cabo.

Las fuerzas que impulsan a la globalización

En los últimos veinte años ha cobrado fuerza la internacionalización de la economía; la IED ha sido más dinámica que la formación de capital interno conjunto, y el aumento de los flujos financieros internacionales ha sido muy superior al de las variables financieras nacionales. En el cuadro 1 se muestra el crecimiento de las reservas externas e internas de IED con respecto al PNB en los países desarrollados y en desarrollo.⁵ Las reservas

5. La adecuada comparación entre las reservas de IED y de capital interno se aplica tanto a los países de origen de la IED como a los receptores. Sin embargo, sólo se cuenta con las cifras de las reservas de capital interno de unos cuantos países.

de IED como parte del PNB de regiones generadoras y receptoras han aumentado en forma notable desde el decenio de los setenta. Las naciones receptoras (y sobre todo las de origen) siguen siendo predominantemente las integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Entre los países en desarrollo, los asiáticos exportadores de productos manufacturados han sido los que en los últimos años incrementaron con más rapidez sus reservas de IED. Así, han remplazado a las economías de América Latina como la región favorecida para la inversión extranjera en el mundo en desarrollo.⁶

Lo anterior puede deberse a que los países asiáticos adoptaron una estrategia exportadora más consistente que los latinoamericanos y a que la globalización ha profundizado la creciente interrelación del comercio y la inversión. Mientras que uno de los objetivos principales de la IED en los años sesenta y setenta fue la producción para los mercados internos de los países receptores, en la actualidad se ha concentrado preferentemente en los mercados mundiales.⁷ Por tanto, la capacidad para atraer IED estará determinada por el grado en que una economía se oriente a las exportaciones.

Los vínculos entre empresas de diferentes economías han crecido con rapidez e incluyen acuerdos de subcontratación de largo plazo, inversiones recíprocas, compras minoritarias de acciones de una sociedad y contratos de patente, entre otras. La importancia creciente de la IED y de los nexos de deuda entre empresas en diferentes países implica que la producción y distribución son cada vez más frecuentes en las redes de empresas en todo el mundo. Todos estos factores han incrementado la diferencia entre el crecimiento del comercio y la producción mundiales (véase el cuadro 2).

La internacionalización financiera también ha impulsado el proceso globalizador. Dado que la desregulación de las transacciones financieras empezó en el decenio de los setenta en los principales centros financieros internacionales, el crecimiento de las operaciones de ese tipo⁸ ha sido con mucho superior al de las transacciones nacionales. En el cuadro 3 puede verse el crecimiento de los negocios financieros con respecto a la producción, el comercio y la inversión bruta en capital fijo mundiales. Esa internacionalización, además, hace cada vez más difícil distinguir entre los mercados nacional e internacional.⁹

6. United Nations Centre on Transnational Corporations (UNCTC), "Trends in Foreign Direct Investment", E/C.10/1992/3, Nueva York, 20 de enero de 1992, y *World Investment Report 1991*, Nueva York, 1991.

7. Cabe señalar que buena parte de la IED se orienta al sector de los servicios (UNCTC, *Transnational Corporations in World Development: Fourth Survey*, Nueva York, 1988. Dado que la mayoría de los servicios no son comerciables, gran parte de la IED aún se orienta a los mercados internos de los países receptores.

8. Esas operaciones incluyen a residentes y no residentes o al uso de una moneda extranjera por parte de los residentes.

9. Yilmaz Akyuz, "Comercio y finanzas: disyuntivas del ajuste

C U A D R O 2

CRECIMIENTO DEL COMERCIO Y LA PRODUCCIÓN MUNDIALES, 1970-1989 (TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL)

	1970-1980	1980-1983	1983-1989
Comercio mundial	5	-	6.0
PIB mundial	4	2	3.5

Fuente: Basado en información de la UNCTAD y el GATT.

La tecnología y la desregulación financiera han acelerado la internacionalización. Ambas actúan al alimón como factores habilitantes y fuerzas impulsoras.

La revolución en las comunicaciones amplió los contactos internacionales a pasos agigantados, facilitó la integración de los mercados nacionales, la rápida expansión del comercio mundial y acortó la distancia económica entre los países. Las nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones tienen implicaciones directas en la organización productiva mundial. Debido al alcance global de las transnacionales, países diferentes se convierten en sustitutos de ubicación cercana. La capacidad de esas empresas para transferir y diversificar regionalmente la producción como parte de sus actividades en escala mundial ha recrudescido la competencia entre los países en cuanto a su ubicación. En este nuevo entorno, las diferencias hasta ahora inadvertidas en las prácticas institucionales y los cambios relativamente moderados en la competitividad pueden tener significativos efectos en el comercio internacional y los flujos de inversión. En una era de ventajas comparativas desarrolladas por el hombre, la ubicación constituye una nueva forma de competencia, cada vez más aguda, entre los países.

Además, las nuevas tecnologías de información han afectado de modo notable los flujos financieros mundiales. Como a los gobiernos les ha incrementado la dificultad para controlar la información financiera transfronteriza y los flujos de capital, dichas tecnologías han contribuido a la internacionalización de las finanzas. Dado que en algunos países el gobierno eliminó o flexibilizó las restricciones a las actividades financieras, el movimiento transfronterizo de fondos ha aumentado y debido a que las finanzas son cada vez más aptas para funcionar en escala mundial, las restricciones gubernamentales a esos flujos son cada vez menos eficaces. Asimismo, gracias a la tecnología se facilita el comercio transfronterizo de los servicios financieros; ese tipo de transacciones han crecido en forma exponencial y exceden con mucho los incrementos de la producción, el comercio de bienes o la IED. Los tipos de cambio y las tasas de interés nacionales son cada vez más sensibles a los movimientos financieros

estructural", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 20-21, abril de 1992.

INDICADORES DEL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN FINANCIERA, 1964-1987

	1964	1972	1980	1983	1985	1987
<i>Como porcentaje de la producción mundial^a</i>						
Préstamos bancarios internacionales netos ^b	0.7	3.7	8.0	12.0	13.2	14.8
Tamaño bruto del mercado de la banca internacional ^c	1.2	6.3	15.5	21.8	25.3	27.9
<i>Como porcentaje del comercio mundial^a</i>						
Préstamos bancarios internacionales netos ^b	6.4	25.7	35.2	57.3	63.9	72.9
Tamaño bruto del mercado de la banca internacional ^c	10.6	43.8	67.8	104.0	122.2	137.2
<i>Como porcentaje de las inversiones mundiales brutas en capital fijo^a</i>						
Préstamos bancarios internacionales netos ^b	4.0	18.0	39.2	66.3	72.4	78.2
Tamaño bruto del mercado de la banca internacional ^c	6.7	30.6	75.4	120.5	138.7	147.3

Nota: El cuadro establece la relación entre las reservas de préstamos bancarios pendientes al término del año y la producción, el comercio y las inversiones mundiales brutas en capital fijo en dólares durante el año.

a. Excepto países de Europa Oriental. b. Títulos de crédito de los bancos en el área BIS, excepto redepósitos interbancarios. c. Títulos de crédito en casi todos los países europeos, Bahamas, Bahrein, Canadá, Islas Caimán, Hong Kong, Japón, Antillas Holandesas, Panamá, Singapur y Estados Unidos, inclusive los redepósitos interbancarios.

Fuente: Yilmaz Akyuz, "Financial Globalization and Instability", en United Nations Development Programme, *Change: Threat or Opportunity?* (en prensa), Nueva York, 1992.

internacionales. Así, debido a la mayor interrelación de los mercados financieros, el comercio (y por tanto, la producción, la inversión y el empleo) está más directamente expuesto a las fluctuaciones del entorno financiero internacional.¹⁰

La desregulación financiera y la internacionalización de los países en desarrollo aún no concluyen. Algunos no han liberado sus movimientos internacionales de capital e independientemente del crecimiento de las transacciones transfronterizas, mantienen las restricciones al establecimiento de bancos extranjeros. A éstos no se les otorgan de manera automática los derechos de establecimiento y trato nacional. Esas restricciones han sido la manzana de la discordia en la Ronda de Uruguay, pues los bancos y otras instituciones financieras insisten en que se les permita aumentar su presencia y su participación en los mercados financieros y, en términos más generales, en que se establezca un régimen libre para los servicios de la banca internacional.

Para los países en desarrollo, éste es uno de los aspectos más importantes de la negociación de la Ronda de Uruguay, ya que les plantea problemas específicos y tiene implicaciones directas para la determinación autónoma de sus políticas. La liberación de las transacciones transfronterizas de servicios financieros lleva consigo el compromiso de levantar los controles de cambio, lo que restringe la capacidad de los gobiernos para manejar los movimientos de capital y el tipo de cambio, así como para emprender políticas monetarias y financieras ajenas a los capri-

chos de los mercados financieros. Además, a menos que estén sujetas a los controles adecuados, las actividades de los bancos internacionales podrían complicar aún más el manejo macroeconómico autónomo, pues pueden ingresar o extraer grandes cantidades de fondos de la economía nacional.

Efectos de la globalización en las políticas gubernamentales

La globalización ha sido favorecida en parte por las fuerzas económicas y la desregulación gubernamental del comercio internacional, las finanzas y las inversiones extranjeras. Por otro lado, dicho proceso impone cada vez mayores presiones a los gobiernos para que liberen aún más sus políticas relativas a las transacciones internacionales y para que alineen las políticas y los regímenes normativos de numerosas áreas—algunas bastante ajenas al comercio— a las prevalecientes en las principales naciones comerciales.

La globalización afecta de manera profunda y en diversos sentidos al sistema comercial internacional. De acuerdo con Lawrence,¹¹ los fundamentos de ese sistema se han basado en el principio de la "integración superficial": la liberación comercial recíproca se orientaba principalmente a conciliar instrumentos

10. *Ibid.*

11. Robert Z. Lawrence, "Perspectivas del sistema de comercio internacional e implicaciones para los países en desarrollo", *Pen-samiento Iberoamericano*, op. cit.

y problemas que se presentaran en la frontera y garantizar que los bienes recibieran trato nacional una vez cruzada aquélla. En un sistema de integración superficial se toleran diferentes prácticas nacionales con efectos en el comercio; los objetivos de las políticas nacionales no son motivo de controversia siempre que se otorgue trato nacional en el país de origen y no se lesione a otras naciones.¹² De hecho, el GATT se concibió como un régimen para que los países pudieran tolerar las diferencias entre sí y comerciar a pesar de ellas. El Acuerdo, como ha existido hasta ahora, no difiere del principio del trato igualitario ante la ley, el cual no requiere que todas las personas sean idénticas; por el contrario, el Acuerdo se concibió con base en una propuesta completamente opuesta, esto es, que las diferencias entre las personas son tantas y tan variadas que nunca se llegará a un consenso universal respecto a los criterios de armonización.¹³ El requisito básico del GATT es un mínimo de disciplina internacional en cuanto a políticas comerciales muy precisas.

Con la globalización y formas más complejas de interpretación económica de los mercados, los problemas asociados a las diferentes prácticas que afectan el medio competitivo se han convertido en una fuente de fricción potencial. Ha llegado a su fin la era de las rondas multilaterales del GATT para reducir aranceles. La agenda de negociaciones internacionales—y también regionales— se encuentra en un momento decisivo gracias al cual las negociaciones ya no se enfocan en los productos sino en las políticas.

Un tipo de respuesta a este nuevo entorno es pasar de la “integración superficial” a la “profunda” a fin de que los países superen sus diferencias. Este camino plantea riesgos al sistema en general y a las naciones en desarrollo en particular.

Para el sistema, se trata de una opción evidentemente inmanejable. La búsqueda de la armonización económica estructural en áreas completamente nuevas y bastante disímolas—como los derechos de los trabajadores, las políticas ambientales, la incidencia de las tasas de ahorro, los costos de la tierra y los hábitos de compra— plantea, en esencia, que todo tiene efectos comerciales y que por tanto debe ser objeto del escrutinio internacional. La búsqueda de un mandato más amplio para el GATT, dirigido a evaluar las políticas y las diferencias institucionales como fuentes de “distorsión”, es una camisa de fuerza, atrapada en la noción de que cada política (o la ausencia de ella) puede tener un efecto en la competitividad y debe estar sujeta al escrutinio internacional.

12. En su propuesta para reformar el sistema de comercio internacional, Jackson también aplica el principio de la integración superficial (es decir, la aceptación de diferentes enfoques para determinar políticas nacionales), *Restructuring the GATT System*, Royal Institute of International Affairs, Pinter Publishers, Londres, 1990.

13. Martin Wolf, “Two-Edged Sword: Demands of Developing Countries and the Trading System”, en J.N. Bhagwati y J.G. Ruggie (eds.), *Power, Passions and Purpose*, The MIT Press, Cambridge,

Esto tiene implicaciones cruciales para los países en desarrollo. En la era de la globalización las negociaciones internacionales son importantes para las políticas comerciales de los países en desarrollo porque, como requisito para mejorar el acceso al mercado, establecen límites a las opciones de políticas que se les han abierto.¹⁴ Por tanto, estas naciones se enfrentan a exigencias de aranceles más bajos, renuncian al uso de las RC, prohíben los subsidios a las exportaciones y contraen compromisos obligatorios con el GATT. Pero, más que nada, reciben presiones para que acepten normas que erosionan su autonomía nacional en sectores y prácticas institucionales. Como resultado, se han incorporado a la agenda del GATT—y, por tanto, al ámbito del escrutinio internacional— los servicios, los derechos de propiedad intelectual y la reglamentación de las inversiones extranjeras.

Las presiones sobre los países en desarrollo para que alineen sus políticas y sus prácticas a las de sus principales socios comerciales ha ido más allá de las llamadas “nuevas cuestiones” en el Acuerdo General. Asuntos como las políticas ambientales y los niveles salariales y su incidencia en la competitividad internacional han surgido ya en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre México, Canadá y Estados Unidos.

En la era de la globalización, las diferencias en las regulaciones nacionales pueden considerarse fuentes de ventajas y desventajas competitivas en los mercados internacionales. Las primeras son resultado no sólo de los atributos inherentes a las empresas y a ubicaciones específicas, sino también de las medidas emprendidas por los gobiernos. En tal sentido han surgido una serie de asuntos críticos, algunos de los cuales están conduciendo a iniciativas de políticas en escalas mundial y regional. Por ejemplo, muchos gobiernos favorecen las políticas industriales que orienten y apoyen a las empresas para mejorar la competitividad internacional. Empleadas cada vez más en los países desarrollados y en desarrollo, esas políticas de “objetivos industriales” o de “elección de ganadores” se han convertido en motivo de fricción. Esto ha ocasionado disputas sobre la legitimidad de cualquier tipo de apoyo gubernamental que pudiera afectar la competitividad, incluso en la producción, la inversión y los subsidios para investigación y desarrollo. Para los países en desarrollo las implicaciones son evidentes (al menos para los que han logrado incursionar en los mercados de productos manufacturados de las naciones desarrolladas); por consiguiente, sería válido que en las negociaciones comerciales se considerase su derecho a formular políticas industriales activas.

Para los países en desarrollo, el *quid pro quo* de aceptar restricciones cada vez más severas a su autonomía para determinar las políticas es la promesa de que mejorará de manera significativa

1984.

14. Diana Tussie, “La Ronda Uruguay, el sistema de comercio internacional y los países en desarrollo: consideraciones preliminares”,

su acceso a los mercados. Sin embargo, tal mejoría no parece muy próxima, a pesar de los compromisos que han contraído. Su incorporación equilibrada al sistema requiere, por tanto, no sólo la disposición que ya han mostrado, sino también que los bienes que exportan o que podrían exportar se incorporen plenamente al sistema de oferta recíproca.

Las nuevas opciones regionales

Al tiempo que aumenta el número de miembros del GATT y su potencial competencia en las negociaciones, también crece el número de programas comerciales en escala subglobal. Los programas comerciales regionales y subregionales no son una novedad, pero en años recientes han adquirido sin duda dimensiones y características nuevas con el Mercado Único Europeo, la posible expansión de los programas de integración de Europa para que abarque a la CE, la Asociación Europea de Libre Comercio y algunos países de Europa Oriental, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como la racha de acuerdos bilaterales y multilaterales que la Iniciativa para las Américas propició en el subcontinente.

Los empeños regionales han surgido por varias razones: a) la convergencia de políticas que requiere la nueva agenda comercial es más viable en grupos pequeños y homogéneos de países que entre todos los miembros del GATT; esto ha representado un incentivo para profundizar la integración europea; b) aparentemente Estados Unidos ha optado por el camino regional debido a su insatisfacción por el lento avance de los procesos del GATT y como respuesta estratégica a la posibilidad de que la integración europea, una vez que se profundice, llegue a ser discriminatoria con los países no participantes, y c) la aparente mayor facilidad para que los problemas del acceso al mercado que interesan a los países en desarrollo se aborden en el marco de los programas regionales, que requieren que las principales potencias comerciales abran sus mercados en forma selectiva, que en el multilateral del GATT.¹⁵ Mientras Estados Unidos puede relajar sus barreras no arancelarias en favor de los países latinoamericanos con base en sus iniciativas de integración con ellos, es posible que la CE siga un camino similar con las naciones con las que tiene acuerdos comerciales preferenciales (por ejemplo, los países ACP, algunos del Mediterráneo y, especialmente, los de Europa Oriental).

Desde luego, la opción regional presenta riesgos graves. En estimaciones recientes sobre el efecto de los programas regionales propuestos se muestra que podrían acarrear desviación del comercio en los países no miembros, aunque las barreras comerciales para éstos permanezcan intactas.¹⁶ Además, será muy

fuerte la tentación de cambiar las restricciones de los miembros a terceros.

Por lo que toca a las políticas comerciales de los países en desarrollo, las iniciativas regionales tienen consecuencias similares a las de la agenda comercial transformada en escala multilateral. Las economías atrasadas que deseen participar en los grupos regionales tendrán que ceder una parte significativa de su autonomía para fijar las políticas no sólo en el área del comercio tradicional (por ejemplo, bajando los aranceles y controlando los subsidios), sino también en materia de políticas comerciales y en particular de servicios y de protección a la propiedad intelectual. Por otro lado, quizá obtengan mayores beneficios si ingresan al mercado por la vía regional que por las negociaciones multilaterales. Con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se pondrá a prueba en qué grado mejorará el acceso al mercado con base en las negociaciones regionales.

Para los países en desarrollo en su conjunto la alternativa regional podría resultar menos favorable que la liberación multilateral, en particular si a las mejores condiciones de acceso al mercado para un grupo de naciones se añaden restricciones más estrictas a las exportaciones de otras. En tal caso, el sistema multilateral estaría muy próximo a disolverse, con consecuencias impredecibles para los países en desarrollo.

Las normas imparciales y acordadas en forma multilateral se remplazarían con negociaciones permanentes, en las que predominarían las consideraciones de ganancia inmediata de tipo económico o político. En ese marco, correspondería a las economías en desarrollo revalorar sus estrategias de liberación unilateral del comercio sobre una base multilateral.

Desde luego, éste no es el único escenario posible. Antes que "obstáculos" a un sistema de comercio más libre, los nacientes grupos regionales podrían ser "piedras angulares" de un sistema multilateral mejorado. Así, los grupos regionales podrían servir como una especie de "ensayo final" para una liberación más amplia del comercio y la armonización de las políticas en todo el sistema.¹⁷ En el mejor de los casos, los acuerdos regionales podrían sentar precedentes importantes para las negociaciones multilaterales: el Mercado Único Europeo en la armonización de políticas y en futuros acuerdos de libre comercio en el continente americano para reducir barreras no arancelarias en favor de los países en desarrollo.¹⁸ Para que ello pudiera materializarse, el surgimiento de grupos regionales tendría que estar acompañado de una significativa liberación del comercio en

en desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, *op. cit.*, y Refik Erzan y Alexander Yeats, *Prospects for United States-Latin America Free Trade Areas: Empirical Evidence Concerning the View from the South*, Banco Mundial, Washington, octubre de 1991.

17. Robert Z. Lawrence, *op. cit.*

18. Diana Tussie, "La Ronda de Uruguay...", *op. cit.*

15. Diana Tussie, "La Ronda Uruguay...", *op. cit.*

16. Parvin Alizadeh y Stephany Griffith-Jones con Manuel R. Agosin, "La integración europea y sus consecuencias para los países

favor de los países no miembros, lo cual sólo puede lograrse si se sigue avanzando en las negociaciones multilaterales. En el caso de las negociaciones en el continente americano, las primeras entre países desarrollados y en desarrollo, los acuerdos de libre comercio deben conducir a que Estados Unidos y Canadá flexibilicen las restricciones no arancelarias.

Si estas condiciones se cumplieran, la participación en los grupos regionales sería beneficiosa para los países en desarrollo, aun cuando tuvieran que ceder cierto grado de autonomía en el manejo de sus políticas comerciales. Sin embargo, en términos de desarrollo, podría ser mucho más difícil negociar exenciones temporales a ciertas normas con un importante socio comercial regional, que si lo hacen en el ámbito multilateral, donde grandes grupos de países con intereses comunes pueden establecer alianzas. Por éstas y otras razones, la liberación multilateral permanece como la opción más deseable para los países en desarrollo.

Si bien el avance hacia un mayor grado de liberación y de convergencia de políticas implica grandes presiones para la autonomía de los gobiernos en la elaboración de políticas, sigue siendo indiscutible que las naciones atrasadas necesitan emprender políticas industriales y comerciales activas para lograr una capacidad de oferta competitiva. El reto del científico social interesado en las políticas es elaborar recomendaciones para los responsables de aplicarlas y cuyas acciones están restringidas en diversas formas. De acuerdo con lo anterior, ¿cuáles son las políticas que los gobiernos pueden llevar a la práctica para aumentar al máximo la probabilidad de resultados positivos? Esta cuestión tiene dos aspectos: a) ¿Cuáles son las herramientas de la política comercial que deben conservarse en el medio nacional si los países en desarrollo buscan la industrialización orientada al exterior?, y b) ¿cómo deben tomarse en cuenta las necesidades de desarrollo nacional en las negociaciones comerciales internacionales, y cómo puede ajustarse el proceso de convergencia de políticas para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo?

Nuevos enfoques de la política comercial en los países en desarrollo

Implicaciones de las nuevas teorías del comercio en las políticas

En los años recientes se ha publicado una serie de ensayos sobre la teoría del comercio internacional cuyo mensaje principal en materia de políticas comerciales cuestiona la conclusión al respecto de la teoría del comercio tradicional. Ésta se basa en la ventaja comparativa estática y afirma que la política óptima es la de la neutralidad de incentivos y de no intervención en el comercio internacional.¹⁹ Según los análisis tradicionales, esto se logra mejor con un arancel "bajo" y uniforme y aboliendo todas

las interferencias al "libre comercio" (por ejemplo, restricciones cuantitativas, subsidios a las exportaciones, programas de asignación de divisas y tasas de interés preferencial para algunos bienes comerciables). Como se verá, si bien las nuevas teorías del comercio no respaldan el regreso a los altos niveles de proteccionismo que eran comunes en los países en desarrollo, sus conclusiones respecto a las políticas comerciales son muy diferentes de las de la teoría comercial convencional. En general, puede decirse que la principal implicación de política de las nuevas teorías del comercio es que rescatan la validez de cierto grado de selectividad al formular y aplicar la política comercial.

Los resultados del modelo neoclásico estándar del comercio internacional que sustenta la neutralidad de incentivos dependen de diversos supuestos críticos que, más que una mera simplificación de la realidad, no concuerdan con el funcionamiento real de la economía.²⁰ En este mundo, cada país en desarrollo se enfrenta a un paquete de precios internacionales que no puede modificar y a los que puede vender lo que produce.²¹

Se prescinde de la importancia de dominar tecnologías nuevas y desconocidas para producir bienes comerciables (para el país importador de tecnología), de los procesos de aprendizaje característicos de la fabricación y de buena parte de la diversificación de las exportaciones, así como de la importancia crucial de los procesos de aprendizaje en la mercadotecnia exportadora. Una vez que se resta importancia a estos supuestos y se favorece una perspectiva más realista del sistema económico, cae por tierra la conjetura en favor de la neutralidad de incentivos.

La literatura sobre el nuevo comercio gira en torno a tres ideas básicas: a) el aprendizaje y las economías externas afectan todos los procesos de desarrollo económico; b) las economías de escala son mucho más importantes de lo que se pensaba en la teoría neoclásica, y c) la naturaleza imperfecta de la mayoría de los mercados, ya sea en forma de diferenciación de productos, oligopolios, barreras al acceso, e información costosa sobre las tecnologías o las condiciones del mercado. Estas tesis tienen diversas implicaciones de política comercial para las economías en desarrollo; las más importantes se examinan enseguida.²²

Press, Cambridge, 1990, y "Is Free Trade Passé", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 1, núm. 2, otoño de 1987.

20. Dichas suposiciones son: a) los bienes comerciables son productos homogéneos y no hay ninguna diferenciación de productos; b) el conocimiento de las tecnologías y los mercados no cuesta nada; c) se regresa constantemente a las economías de escala; d) las economías externas no son importantes, y e) existe una competencia perfecta en todos los mercados.

21. Desde luego, las variantes del análisis tradicional se han dirigido a los casos en que un país en particular tiene cierto poder en el mercado del principal producto que exporta.

22. José Antonio Ocampo, "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, op. cit.

19. Paul R. Krugman, *Rethinking International Trade*, The MIT

Si bien los mercados imperfectos que dan lugar al oligopolio internacional no son pertinentes para la mayoría de los países en desarrollo, hay otras imperfecciones del mercado, en especial las asociadas a la diferenciación de productos, que deben tomarse en cuenta al formular una estrategia orientada a las exportaciones. La diferenciación es una característica generalizada de la mayoría de las manufacturas (por ejemplo, diferencias en el diseño calidad, marca y empaque de un mismo bien) e incluso de varios productos agrícolas (frutas y vegetales fuera de temporada, por ejemplo). La estrategia de exportación recientemente adoptada por muchos países en desarrollo, consistente en aprovechar "nichos" del mercado, se basa en la explotación de las posibilidades de diferenciar sus productos y encontrarles consumidores. Esto resulta más fácil cuando el gobierno participa en forma activa para identificar esos nichos y promover las exportaciones, lo cual reconocen incluso los gobiernos más apegados al mercado. Se necesita la intervención estatal porque estas actividades generan efectos indirectos significativos, que la iniciativa privada no podría aprovechar plenamente y, por tanto, sus inversiones serían incompletas.

Si las economías de escala son importantes en una actividad, es posible justificar una fase temporal de sustitución de importaciones detrás de las barreras proteccionistas. Esta clase de política se ha denominado de sustitución de importaciones para promover exportaciones. El proteccionismo temporal permitiría a las empresas aumentar su producción, abatir los costos y, a la larga, exportar a los mercados internacionales.

En presencia de economías de escala más amplias, los beneficios de la liberación del comercio dependerán de manera crucial de qué sectores contraten y cuáles se expandan como resultado de aquélla. Si los sectores contratantes son aquéllos donde se localizan las economías de escala, los posibles beneficios se reducirán en forma considerable.

Los efectos de aprendizaje permean todas las economías, desarrolladas o no. De hecho, puede considerarse que el desarrollo autónomo surge de un "círculo virtuoso" en el que más producción conduce a un mayor aprendizaje que incrementa la productividad y la producción. Las tecnologías no son "cosas" que puedan comprarse en el mercado. El dominio de una tecnología nueva, casi siempre extranjera, así como su adaptación a las condiciones locales, tiene efectos de aprendizaje significativos que a la larga reducen los costos. Además, pueden ser muy importantes las economías externas en otras empresas mediante la migración de mano de obra calificada o del efecto en los proveedores y consumidores.

Los procesos de aprendizaje son acumulativos y su velocidad depende de la tasa de crecimiento de la economía, no necesariamente de las exportaciones. Éstas son importantes porque permiten un aumento de la producción no limitado por el tamaño del mercado nacional, un incremento sostenido al que no le afecta la disponibilidad de divisas, así como la compra de bienes de

capital, que son la fuente más importante de tecnología importada en los países en desarrollo.

Los procesos de contracción también son acumulativos. La liberación del comercio mayorista puede ocasionar pérdidas de producción y de empleo que bien pueden ir más allá de la contracción de empresas que fueron afectadas inicialmente por el retiro de barreras a las importaciones. Por tanto, incluso las empresas fuertes que no dependen del proteccionismo, pero que aportan insumos a sectores protegidos o que dependen de los mercados creados por el empleo en el sector protegido, pueden verse afectadas por programas de liberación comercial formulados de manera inadecuada. Más aún, en los procesos de contracción, los intervalos prolongados de desempleo pueden conducir a la pérdida de habilidades adquiridas a un costo muy elevado. Esta es una razón importante para modificar con mucho cuidado las políticas comerciales.

Todos estos argumentos respaldan las políticas comerciales selectivas y la liberación comercial selectiva. Evidentemente no defienden la sustitución de importaciones como se practicaba en la mayoría de los países en desarrollo. Para éstos el crecimiento y la diversificación de las exportaciones es el camino más seguro al crecimiento sostenido. Sin embargo, la mera neutralidad de incentivos es una forma poco viable para conseguirlo. En algunos casos puede ser muy deseable la sustitución de importaciones (por ejemplo para promover las exportaciones) y en otros las diversas formas de subsidio temporal a las exportaciones. Quizá lo más importante de las políticas que aconsejan las nuevas teorías es que es imposible generalizar en cuanto a la política comercial óptima y que es necesario conocer las condiciones de cada sector en particular.

Efectos de las variables financieras externas en el comercio

En un trabajo reciente se señala que las políticas hacia el sector financiero, tanto nacional como internacional, pueden tener consecuencias decisivas para el comercio y la industrialización.²³ Muchos países en desarrollo liberaron hace poco su sector financiero externo por diferentes razones. La experiencia ha demostrado que así se deja al tipo de cambio real a merced de los movimientos inestables del capital a corto plazo que busca oportunidades de interés-arbitraje. De esa manera, cuando un país requiera una devaluación real (debido a que los precios nacionales, por ejemplo, han aumentado más rápidamente que los extranjeros), la afluencia excesiva de capitales le impediría realizarla. En la mayoría de las economías en desarrollo, donde los mercados de divisas son pequeños y pueden ser muy volátiles si se les libera, los cambios en la dirección de la afluencia de capi-

op. cit.

23. Yilmaz Akyuz, "Comercio y finanzas: disyuntivas del ajuste

tal, que es insignificante según los estándares internacionales, pueden producir grandes fluctuaciones en el tipo de cambio real.

Así, es aconsejable que los países que aún no emprenden la liberación financiera externa impongan una supervisión y un control estrictos sobre la afluencia y la salida de capital a corto plazo. En las naciones en que ya se liberaron los flujos financieros internacionales debe desalentarse la afluencia de capital indeseable que presiona al alza el tipo de cambio real. Esto puede lograrse con un impuesto a los movimientos de capital a corto plazo, reservas más altas en el pasivo de divisas en los bancos, exigiéndoles que iguallen el monto y la madurez del activo y del pasivo de divisas, y mediante "persuasión moral" o guía administrativa. Sería apropiado, incluso, instrumentar algunos mecanismos de alineamiento para las IED, siempre que los grandes flujos de esas inversiones amenacen con desorganizar los mercados de divisas o no puedan ser absorbidos por la economía nacional sin ocasionar un efecto inflacionario. Ante la amenaza de devaluaciones importantes a causa de las destructoras salidas de capital puede ser necesario reimponer de modo temporal los controles cambiarios y retener activos sobre el exterior o activos denominados en monedas extranjeras.

La liberación financiera dificulta la aplicación de las políticas industriales selectivas, pues quienes las determinan pierden el control sobre la tasa de interés. A causa de la liberación los activos financieros nacionales deben competir con los foráneos, que tienden a sujetar las tasas de interés nacionales a las prevalentes en los mercados internacionales de capital. De hecho, dado que los activos nacionales se consideran más riesgosos, los rendimientos generalmente deben ser más elevados que los correspondientes a los activos internacionales. Esto presiona al alza la tasa de interés nacional y deteriora la competitividad externa de los productores del país.

Por lo general, a la liberación financiera externa le corresponde otra en las transacciones financieras internas. Esta última implica eliminar los créditos subsidiados para actividades que actualmente no son rentables. La visión de los sectores bancarios de los países en desarrollo normalmente no va más allá de lo inmediato y por lo general no existen otros intermediarios financieros; por ello los gobiernos deben tomar el lugar de los inversionistas. Además, la capacidad del Estado para asignar recursos financieros a las actividades prioritarias es un elemento indispensable de las políticas industriales activas. Dejar la asignación de tales recursos exclusivamente al mercado limitará la capacidad de quienes determinan las políticas para influir en las decisiones de largo plazo del sector privado.

Evidencia empírica del comportamiento de la política comercial

Al examinar el período de la posguerra, la evidencia no favorece la hipótesis de que la neutralidad de incentivos o la liberación

de las importaciones se revirtieron en un crecimiento económico más rápido. El análisis transversal del decenio de los ochenta revela que las elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados se asociaban estadísticamente con tasas de crecimiento económico más elevadas, en particular en los países con procesos de apertura económica genuinos (según se desprende del aumento conjunto en la relación exportación e importación con el PIB). Sin embargo, no surgió ninguna relación estadística entre las tasas de crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados o del PIB, por un lado, y las medidas disponibles de restricción del régimen comercial (el nivel promedio de aranceles y la incidencia de las barreras no arancelarias), por otro. Asimismo, la evidencia estadística para los ochenta muestra que el sólido crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados estaba asociado al deseo de prevenir la volatilidad del tipo de cambio.²⁴

Los resultados estadísticos se muestran en el cuadro 4, en el cual 34 países se dividen en tres grupos conforme a la tasa de crecimiento de sus exportaciones de manufacturas en el período 1980-1988. El primer grupo incluye países con tasas mayores de 10%; el segundo, de 4 a 10 por ciento, y el tercero a aquellos con tasas menores de 4 por ciento.

En el cuadro 5 se muestran pruebas de significación estadística. Los registros sobre los años ochenta muestran que el manejo del tipo de cambio es considerablemente más importante que la política de importaciones para impulsar las ventas externas y el crecimiento sostenido en general. Todos los países que lograron generar un incremento sostenido de las exportaciones con el fin de inducir tasas elevadas de crecimiento de la producción también pudieron mantener, durante períodos prolongados, tipos de cambio atractivos para exportadores y productores de bienes importables, permitiéndoles, así, hacer planes de inversión a largo plazo. La capacidad para manejar el tipo de cambio real se relaciona estrechamente con el anterior logro de la accidentada estabilidad de los precios. Los países que lograron emprender un proceso de crecimiento orientado a las exportaciones no cayeron en la tentación de usar el tipo de cambio nominal como un sustituto de políticas monetarias y fiscales estables.

Comparación de estudios de caso

El registro histórico a más largo plazo lleva a conclusiones similares. No es posible realizar análisis estadísticos para períodos más prolongados que los presentados aquí porque no se dispone de información sobre las variables políticas o es difícil calcularlas. Por tanto, se debe confiar en los estudios de países. Ello permite comparar a los que han tenido más éxito al indus-

24. Manuel R. Agosin, "Reforma comercial y crecimiento: una reseña de la temática y evidencia preliminar", *Pensamiento Iberoamericano*, op. cit.

C U A D R O 4

PROMEDIOS NO PONDERADOS DE LOS INDICADORES DE COMERCIO, CRECIMIENTO Y POLÍTICA COMERCIAL PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO EXPORTADORES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS, 1980-1988 (PORCENTAJE)

	Grupo I ¹	Grupo II ²	Grupo III ³
Crecimiento de las exportaciones de manufacturas	16.5	6.0	0.4
Crecimiento de los volúmenes de exportación	9.1	4.0	1.4
Crecimiento del PIB real	5.4 ^a	2.8	1.0
Crecimiento del valor agregado real de las manufacturas	5.4 ^b	2.8	1.9
Participación de las manufacturas en el PIB (1980)	19.3 ^c	17.2	20.8
Relación de inversión y PIB: 1988	26.9	19.4	17.8
1980	27.8	27.3	25.9
Frecuencia de barreras no arancelarias (mediados de los ochenta)	46.9	41.8	43.6
Cambios a las importaciones totales (mediados de los ochenta)	29.5	44.1	35.3
Variabilidad del tipo de cambio	8.0	10.0	19.9
Cambio en los precios al consumidor	15.9	31.0	59.5

1. Doce países con tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas superiores a 10% en 1980-1988: Indonesia, Turquía, Mauricio, México, Tailandia, Malasia, Sri Lanka, República de Corea, China, Marruecos, Hong Kong, Pakistán. 2. Doce países con tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de 4 a 10 por ciento en 1980-1988: Túnez, Chile, Egipto, Singapur, Bangladesh, Brasil, Jordania, Zimbabwe, Senegal, India, Costa Rica, Trinidad y Tabago. 3. Diez países con tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas inferiores a 4% en 1980-1988: Filipinas, Uruguay, Ecuador, Yugoslavia, Kenia, Colombia, Guatemala, Costa de Marfil, Argentina, Perú.

a. Excepto Hong Kong. b. Excepto China. c. Excepto Mauricio.

Fuente: UNCTAD.

C U A D R O 5

SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA DE DIFERENCIAS PROMEDIO ENTRE PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON LA TASA DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS (t - ESTADÍSTICA)

	Grupos I y II ¹	Grupo II y III ²	Grupo I y III ³
Tasa de crecimiento del PIB	2.24 ^a	1.76 ^b	5.00 ^c
Tasa de crecimiento del valor agregado de las manufacturas	2.82 ^a	0.60	3.97 ^c
Relación de inversiones (1988)	2.66 ^a	0.48	2.64 ^a
Participación de las manufacturas en el PIB (1980)	0.80	1.24	0.60
Frecuencia de las barreras no arancelarias	0.35	0.15	0.25
Cambios en las importaciones totales	1.24	0.73	0.73
Variabilidad del tipo de cambio	1.10	1.65	1.99 ^b
Cambio en los precios al consumidor	0.87	0.99	1.76 ^b

1. Promedios significativamente diferentes del nivel de 5 por ciento. 2. Promedios significativamente diferentes del nivel de 10 por ciento. 3. Promedios significativamente diferentes al nivel de 1 por ciento.

a. Grados de libertad = 22; excepto para la tasa de crecimiento del valor agregado de las manufacturas, la frecuencia de las BNA y los cambios en las importaciones totales (21). b. Grados de libertad = 20. c. Grados de libertad = 20, excepto para la tasa de crecimiento del valor agregado de las manufacturas, la frecuencia de las BNA y los cambios en las importaciones totales (19).

Fuente: UNCTAD.

trializarse para los mercados de exportación –Corea del Sur, Taiwán, otras naciones del Sudeste Asiático y Turquía– con el único país (Chile) que ha mantenido la liberación comercial por un período prolongado (desde 1974). De esa manera es posible arribar a algunas conclusiones sobre la correspondencia entre la liberación del comercio y el comportamiento económico. Las naciones que lograron promover un crecimiento a largo plazo orientado a las exportaciones se apoyaron básicamente en el comercio selectivo y en las políticas de industrialización. Por el contrario, no hay ejemplos de países en desarrollo que hayan crecido con rapidez únicamente con políticas orientadas al mercado y la neutralidad de incentivos.

Corea del Sur y Taiwán, los paradigmáticos países cuya industria se orienta al exterior, adoptaron políticas comerciales muy selectivas.²⁵ Cuando el primero emprendió ese proceso no liberó sus importaciones de inmediato, pues de hecho no constituyó una parte fundamental de su estrategia. Se conservaron relativamente intactas las estructuras proteccionistas existentes y se les añadió un programa de incentivos muy atractivos para la exportación, entre otros, mecanismos para reintegrar aranceles, asignación de divisas escasas y cuotas de importación a los ex-

americano, op. cit.

25. Alice H. Amsden, "Trade Policy and Economic Performance in South Korea", estudio preparado para la UNCTAD, marzo de 1992; *Asia's Next Giant - South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Nueva York, 1989, y Robert Wade, *Governing the Market-Economic Theory and the Role of Government in East Asian*

portadores, créditos subsidiados y supresión de impuestos. Asimismo, se preveían mecanismos de persuasión moral, orientación de los subsidios gubernamentales a metas específicas en materia de exportación e incluso castigos si éstas no se cumplían. Todo ello formaba parte de una estrategia para obligar, persuadir e inducir al sector privado a industrializarse con un patrón orientado al exterior.²⁶

La experiencia de esos países muestra que la liberación de las importaciones se realiza una vez que se ha consolidado la industrialización orientada a las exportaciones. Así, Corea del Sur adoptó su actual programa de liberación a principios de los años ochenta. Las razones han sido muy variadas. En la presente etapa del desarrollo coreano, la capacidad de innovar y de mejorar la mezcla de sus exportaciones es crucial para sostener un crecimiento elevado. Un medio orientado al mercado es mucho más propicio para lograrlo. Además, identificar y crear ganadores ya no es tan fácil como antes. Por último, Corea ha recibido fuertes presiones de sus principales socios comerciales, en especial Estados Unidos, para que libere sus importaciones.²⁷ Taiwán ha adoptado políticas similares.²⁸

Algunos países del Sudeste Asiático que recientemente se incorporaron a los mercados internacionales de productos manufacturados (Indonesia, Malasia y Tailandia) han adoptado patrones similares de política comercial. En la segunda mitad de los setenta el crecimiento de las exportaciones reemplazó a la sustitución de importaciones como la pieza central de su estrategia de crecimiento, y aunque sus barreras comerciales eran mucho más bajas que las de otros países en desarrollo, no retiraron la protección existente. En su lugar, establecieron fuertes mecanismos de apoyo a las ventas externas y mantuvieron niveles significativos de protección efectiva a las actividades sustitutivas de importaciones. Las liberaciones comerciales de la segunda mitad de los ochenta fueron cautelosas y se realizaron después de que se reestructuró la economía y se le orientó hacia los mercados internacionales.²⁹

En Turquía el éxito espectacular de las exportaciones no tradicionales a principios de los ochenta no fue resultado de una liberación previa de las importaciones, pues se empezó a gestar a fines de ese decenio y aún no concluye. Ese dinamismo se debió más bien a la introducción y reforzamiento de los incentivos a las exportaciones y a una severa devaluación a principios de la década. A pesar de la significativa flexibilización de las restricciones cuantitativas (en particular la abolición de permisos para

la mayoría de los productos), los aranceles aumentaron. Otra característica importante de la experiencia turca fue que el auge de las exportaciones se registró en las industrias establecidas durante la prolongada fase de sustitución de importaciones.³⁰

Chile siguió una política de liberación total en vez del crecimiento orientado a las exportaciones con base en políticas selectivas. Aunque la meta del programa chileno cambiaba constantemente y se volvía más radical a medida que se conocían las reformas, durante el período 1974-1979 introdujo una reforma severa a la política comercial que eliminaba todas las restricciones no arancelarias y reducía los aranceles desde un punto máximo superior a 1 000%, con enormes variaciones de un renglón arancelario a otro, hasta un arancel uniforme de 10%.³¹ También se eliminaron numerosas prácticas cambiarias en los inicios del proceso de reforma.

La liberación del comercio es, en esencia, un incentivo negativo para arrancar recursos a los sectores que se consideran ineficientes. Las economías en desarrollo responden muy lentamente a ese tipo de incentivos. La experiencia chilena demuestra que si la política se mantiene el tiempo suficiente, las exportaciones aumentan, pero a un costo enorme en términos de desempleo y de producción perdida. De 1973 a 1989 la economía creció menos de 1% anual en función de los ingresos per cápita y desapareció una parte importante del sector industrial que se había desarrollado durante el régimen de sustitución de importaciones. A finales de los ochenta, después de 15 años de liberación comercial, el valor agregado per cápita en el sector manufacturero no había recuperado el nivel de principios de los setenta. Muchas de las empresas que quebraron por el efecto de la liberación de las importaciones (y también de la sobrevaluación monetaria) eran potencialmente fuertes y con políticas de conversión industrial adecuadas; por ello habrían contribuido a una expansión más dinámica de la economía en un modelo de desarrollo orientado al exterior. Así, la mayor parte del incremento de las exportaciones que se derivó de la reorientación de los incentivos provino de nuevas inversiones en el sector primario.

El comportamiento del comercio depende más del manejo del tipo de cambio que de las políticas de importación. Excepto por breves períodos, los países asiáticos orientados al exterior evitaron sobrevaluaciones reales del tipo de cambio. La experiencia chilena —así como la de los demás países del Cono Sur durante la segunda mitad de los setenta— destaca cuán dañino puede ser el aumento del valor real del tipo de cambio. En el período 1976-1981 el tipo de cambio estuvo estrechamente vinculado a la reducción inflacionaria. En consecuencia, el tipo de cambio real se sobrevaluó mucho en un momento en que el régimen

26. Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant...*, *op. cit.*

27. Alice H. Amsden, "Trade Policy...", *op. cit.*

28. Marcus Noland, *Pacific Basin Developing Countries - Prospects for the Future*, Institute for International Economics, Washington, 1990.

29. Mohamed Ariff, *Trade Policy, Foreign Direct Investment and Economic Performance in Malaysia*, Trade Policy Series, núm. 2, UNCTAD (en prensa), Ginebra, 1992.

30. Ercan Uygur, *Trade Policies and Growth in Turkey: 1970-1990*, Trade Policy Studies, núm. 6, UNCTAD, (en prensa), Ginebra, 1992.

31. Ricardo Ffrench-Davis, Patricio Leiva y Roberto Madrid, *La apertura comercial en Chile: experiencias y perspectivas*, Estudios de Política Comercial, núm. 1, UNCTAD, Ginebra, 1991.

comercial se liberaba drásticamente, cuando lo indicado era una fuerte devaluación real. En muchos sectores hubo quiebras, incluso de empresas que quizá hubieran sobrevivido a la liberación comercial de haber existido una política cambiaria diferente.

El caso chileno de liberación indiscriminada, sin ningún apoyo selectivo para las actividades de exportación y en un entorno de fuerte aumento del valor del tipo de cambio real, es una experiencia que deben considerar quienes determinan las políticas que han introducido reformas similares en el pasado reciente en América Latina. Países como Argentina, Bolivia, Colombia, Perú, México, Venezuela y, en menor grado, Brasil, han adoptado programas que se asemejan mucho al chileno: carencia total de selectividad en el proceso de liberación, y ningún intento por reasignar los recursos al sector exportador mediante políticas de promoción activas, así como una política cambiaria que conduzca a una apreciación real de la moneda.³² Es muy improbable que esos programas prosperen.

Algunas implicaciones de política

¿De qué manera debe considerarse el desarrollo dentro del orden del comercio internacional que está surgiendo y que casi seguramente implicará la creación de un organismo de comercio multilateral absoluto que limite cada vez más la autonomía política de los países miembros? Por un lado, en una economía mundial globalizadora, la integración a los mercados internacionales se ha convertido en el principal motivo de crecimiento y, por tanto, los países en desarrollo no pueden darse el lujo de mantenerse al margen. Por otro lado, cada vez es más evidente la tensión entre las necesidades de desarrollo de las naciones atrasadas y las tendencias hacia la convergencia de políticas, implícita en la globalización.

Existe, asimismo, un cambio de actitud hacia la liberación del comercio. Si bien esa doctrina está ganando aceptación en las economías en desarrollo, las relaciones comerciales entre éstas y las adelantadas registran más cambios que en el período de la posguerra. Los países atrasados han alterado drásticamente su enfoque respecto a sus propias políticas comerciales y a su participación en las negociaciones del GATT. Sin embargo, este cambio coincide con una creciente ambivalencia de las economías industrializadas respecto a los principios del multilateralismo basado en los reglamentos.

32. Mario Damill y Saúl Keifman, "Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina 1989-1991", *Pensamiento Iberoamericano*, op. cit.; Winston Fritsch y Gustavo H.B. Franco, *Trade Policy Issues in Brazil in the 1990s*, Trade Policy Studies, núm. 4, UNCTAD (en prensa), Ginebra, 1992; José Antonio Ocampo y Leonardo Villar, "Trayectoria y vicisitudes de la apertura económica colombiana", y Adriaan Ten Kate, "El ajuste estructural de México: dos historias diferentes", ambos en *Pensamiento Iberoamericano*, op. cit.

Hasta el decenio de los ochenta, los países avanzados no consideraban que fuera preocupante la autoexclusión de las naciones en desarrollo, pues ello no afectaría de ninguna manera sus intereses comerciales. Sin embargo, al parecer se ha llegado a un momento crucial. Los mercados de esos países son cada vez más importantes para los industrializados y por esa razón éstos han insistido cada vez más en que asuman una mayor responsabilidad en el sistema. Empero, si bien las naciones ricas exigen reciprocidad, no puede decirse lo mismo de su disposición para abrir sus mercados a las menos adelantadas. Esta contradicción es un elemento que destruye el éxito de la liberación del comercio en estas últimas.

Las nuevas ideas en la teoría del comercio internacional, así como los estudios de caso analizados, sugieren algunas conclusiones evidentes para la política nacional, la cual puede diferir de la tendencia liberalizadora que se observa en los países en desarrollo, así como de las presiones hacia la convergencia de las políticas y la renuncia a su autonomía. En primer lugar, el manejo del tipo de cambio es crucial para el éxito de cualquier reforma a la política comercial, sea una liberación drástica o la administración de incentivos selectivos a las exportaciones. Por ello es fundamental que quienes determinan las políticas conserven el control sobre la afluencia internacional de capital. Este requisito no debe soslayarse cuando se formule un acuerdo internacional sobre servicios bancarios, que sin duda conducirá al establecimiento de filiales de bancos internacionales en los países en desarrollo, lo cual podrá limitar la capacidad de los receptores para restringir las operaciones de divisas a través de las fronteras nacionales.

Los gobiernos deben conservar el derecho de aplicar políticas comerciales e industriales selectivas. Este no es un argumento para que continúe la sustitución de importaciones al viejo estilo. El uso de la selectividad es adecuado cuando permite identificar, crear y adquirir una ventaja comparativa potencial. Las políticas comerciales neutrales no sirven para ese propósito y la distorsión extrema y arbitraria de los incentivos mediante aranceles, restricciones cuantitativas o subsidios tampoco es el mejor medio para crear una ventaja comparativa dinámica. La cooperación entre los sectores privado y público para alcanzar metas sociales precisas y aceptadas, parece haber sido la característica principal de las economías que han logrado generar procesos duraderos de crecimiento orientados al exterior.

La sustitución de importaciones no es *per se* una opción de política despreciable, en particular en procesos incipientes de industrialización. Pero debe procurarse con niveles moderados de protección y a cambio de estándares de comportamiento tangibles que hagan innecesaria la protección durante un período previamente acordado. En escala internacional, es necesario reconocer la necesidad —más bien el derecho— de los países en desarrollo de mantener aranceles más elevados y de mayor dispersión sectorial que los que privan en los industrializados.

Subsidiar las exportaciones ha sido característico de la mayoría

de los países en desarrollo que han logrado incursionar en los mercados internacionales y emprender un proceso de crecimiento sostenido basado en las exportaciones. Al igual que con la sustitución de importaciones, los subsidios deben ser moderados y disminuir con el tiempo. Pueden adoptar diferentes formas; una que no contradice las normas del GATT es el establecimiento de un sistema de aranceles y reintegros fiscales indirectos para los exportadores directos e indirectos, de tal suerte que estén en igualdad de condiciones que sus competidores internacionales.

Si se desea continuar con un crecimiento autónomo orientado a las exportaciones serán necesarios subsidios más directos, aunque ello puede generar fricciones internacionales a menos que se justifique desde el punto de vista económico. No es difícil encontrar una justificación para los subsidios a las exportaciones no tradicionales: los costos iniciales para promoverlos (por ejemplo, acopio de información sobre los mercados extranjeros, cambios en el diseño de los productos y esfuerzos de mercadotecnia) son cuantiosos y generalmente rebasan la capacidad de la mayoría de las empresas en los países en desarrollo. Además, existen factores externos a esas actividades que no están al alcance de los inversionistas. Es más fácil para los imitadores entrar en los mercados de exportación.

Existen otras actividades que el gobierno debería emprender en nombre de los exportadores de productos nuevos, como la identificación de nichos de mercado para los productores nacionales, la promoción de las exportaciones y estudios de mercado. Todas presuponen una política industrial activa y selectividad en la política comercial.

Es posible esgrimir argumentos sólidos en favor de cierto grado de selectividad en los países en desarrollo. El torrente de políticas comerciales en las economías avanzadas hacia un comercio administrado, los acuerdos regionales preferenciales y el abandono gradual *de facto* del multilateralismo, corroboran la conveniencia de la selectividad. Las naciones atrasadas deben comprometerse cada vez más a identificar lo que pueden producir y vender y a qué mercados. Además, las negociaciones internacionales sobre el acceso al mercado para productos específicos han cobrado más importancia.

Los países en desarrollo han participado activamente en la Ronda de Uruguay pero han cambiado su actitud de manera significativa. Conforme las políticas comerciales de muchas de esas economías (en particular países grandes como la India, Brasil, México y Argentina) se tornaron más liberales, entendieron que a cambio del acceso al mercado tendrían que aceptar mayores obligaciones internacionales con respecto a sus políticas comerciales e incluso otras que afectan la competitividad internacional.³³ Actualmente, en vista de la tendencia de las principales potencias comerciales hacia las acciones unilaterales y las pre-


ferencias sustentadas en consideraciones políticas, es probable que los costos de exclusión sean mayores que los que implica ser parte de un nuevo convenio comercial global.

Una opción interesante para los países en desarrollo sería negociar la retención de "cláusulas de desarrollo" en las reglas globales y regionales que se negocian. Éstas podrían incluir derogaciones temporales de reglamentos —aprobadas internacionalmente— que serían diferentes para cada país, con base en su grado de desarrollo, y que revisarían periódicamente (cada diez años, por ejemplo).

Las cláusulas de desarrollo tendrían ciertas diferencias cruciales con respecto a los programas de los sistemas generalizados de preferencias (SGP) que operan en la mayoría de las naciones avanzadas. De conformidad con el SGP, cada programa nacional es "autónomo". En otras palabras, es una concesión que el país donante puede retirar sin negociar o conceder compensaciones; éste determina unilateralmente la lista de beneficiarios, la cobertura del producto y las reducciones arancelarias, por ejemplo. Por otro lado, la condición de "país en desarrollo" que se requiere para que una economía disfrute nominalmente de los beneficios del SGP es un asunto de autoselección y convierte al criterio de la "graduación" en un asunto discutible en escala internacional.

La "cláusula de desarrollo" sería obligatoria para todos los participantes, abarcaría todas las barreras al comercio, no sólo los aranceles, establecería criterios concertados en forma unánime para obtener los beneficios de la derogación, plazos (renovables) para los beneficios y un sistema de revisión internacional para fijar la graduación.

Como se señaló, la incorporación de los países en desarrollo al sistema tal como ahora existe aún no ha terminado. Ahora que un número cada vez mayor de naciones están dispuestas a aceptar normas más estrictas del GATT, la razón principal para excluirlas es que las principales economías importadoras no pueden aplicar los principios del Acuerdo General a una porción importante de las exportaciones de aquellas. Si los países compradores realmente quieren incorporar a los en desarrollo al sistema como socios con plenos derechos, deben demostrar su buena voluntad eliminando la asimetría entre sus demandas a esas naciones y lo que están dispuestos a ofrecer en cuanto al acceso al mercado. El éxito de los esfuerzos de los países en desarrollo por abrir sus economías al comercio internacional reside en la apertura real del mercado de los países desarrollados.

El rápido aumento en el número de economías en desarrollo que adoptan políticas comerciales más liberales abre nuevas e insospechadas posibilidades de negociación. Desde hace algunos años las liberaciones se han dado de manera unilateral. Si bien la mayoría de las naciones carece de la fuerza necesaria para negociar en forma aislada, en conjunto pueden obtener concesiones importantes como *quid pro quo* por liberaciones pasadas y futuras. Por ello las coaliciones flexibles de países en torno a intereses específicos pueden ser un camino digno de examen. 

33. Diana Tussie (ed), *Towards a New World Trade Order...*, op. cit.