Apertura y pobreza: ¿qué clase de apertura?

PIERRE SALAMA*

La pobreza persiste en grados considerables tanto en la mayoría de los países del llamado tercer mundo como en los del primero. Las formas de medirla son diferentes, lo que dificulta las comparaciones. En los primeros se utiliza un indicador basado en la posibilidad de compra de una canasta básica mínima que permita la supervivencia, y se añade a esa canasta un conjunto de servicios necesarios como vivienda y transporte. Este indicador define una línea de pobreza. Con excepción de Estados Unidos, en los países del primer mundo se utiliza un indicador que toma en cuenta sólo la distribución del ingreso. La pobreza en este caso se considera relativa: por debajo de 50% del ingreso promedio es ser pobre. El conjunto de las mediciones de la pobreza es arbitrario pues con frecuencia sólo se toman en cuenta los ingresos monetarios y se descuidan los diversos mecanismos de solidaridad no mercantiles. Por ejemplo, se ignora la subjetividad de los individuos que se pueden sentir pobres por muchas otras razones como la de no poder cumplir compromisos transmitidos en alguna medida por códigos de valor heredados.

En los llamados países subdesarrollados destacan dos fenómenos, presentes también en el mundo desarrollado pero menos visibles: el crecimiento fomenta desigualdades cada vez mayores entre el capital y el trabajo y en este último desde hace más de 20 años. Las leyes del mercado no conducen a una disminución de la pobreza cuando el crecimiento es modesto y volátil como en América Latina, y cuando es fuerte sus efectos potencialmente positivos se contrarrestan de manera parcial por el gran aumento de las desigualdades

* Profesor y director científico de la revista *Tiers Monde*.

como en el caso de China. La evolución de la pobreza depende en último análisis de tres factores: la tasa de crecimiento, el grado de las desigualdades y la variación de éstas. Entre más alto sea el nivel de las desigualdades, habrá menos posibilidad de que el crecimiento disminuya la pobreza si dichas desigualdades permanecen constantes (crecimiento neutro desde el punto de vista de los efectos de la distribución), y a la inversa: si las desigualdades se acentúan es necesario lograr una mayor tasa de crecimiento para disminuir la pobreza, siempre que las desigualdades permanezcan estables. El hecho es que en América Latina el grado de las desigualdades

es muy elevado y el crecimiento es modesto. La volatilidad de este crecimiento se traduce en un incremento de las desigualdades muy pronunciado durante la crisis y que tiende a continuar al inicio de la recuperación. Esto es lo que explica la persistencia de la pobreza en tanto que las altas tasas de inflación dejaron de producir pobres en masa.[1]

La pobreza se mantiene elevada en América Latina, disminuye ligeramente en los periodos de gran crecimiento, aumenta de manera drástica cuando se presenta una crisis económica y se estanca durante las fases iniciales de la recuperación. Las acciones gubernamentales acentúan esta

1. La transición de una economía con altas tasas de inflación hacia una economía con bajas tasas al principio de los años noventa ha dado como resultado una disminución de las desigualdades cuyo efecto es una reducción de la pobreza.

La apertura puede permitir un aumento de la tasa de crecimiento, pero sólo si se acompaña de medidas que no tengan que ver con el libre comercio

evolución: mientras se esperaría que durante las fases de recesión se protegiera sobre todo a los sectores más vulnerables, ocurre lo contrario. Asimismo, la elasticidad de los gastos sociales con respecto al producto interno bruto (PIB) per cápita tiende a aumentar en los periodos de crecimiento, pero en las fases recesivas, por presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), los gastos sociales disminuyen cuando deberían aumentar, ya que los pobres resienten con mayor intensidad la recesión que los demás estratos de la población. Por cada 1% de disminución del PIB per cápita los programas dirigidos a los pobres bajan 2%; la mitad de este efecto se debe a la disminución del PIB y la otra al aumento del número de pobres.

Se calculó el número de años que México necesitaría para cerrar la brecha entre el nivel de ingresos obtenido por el 10% de los más pobres, luego por el 10% de los siguientes y así sucesivamente, basado en el salario mínimo de 1977, a partir de dos hipótesis.[2] El crecimiento se considera *neutro* desde el punto de vista de la distribución de los ingresos; la tasa de crecimiento es regular y llega a 3% anual. Con la ayuda de estas hipótesis, la población que se encuentra en el primer decil (los más pobres) debería esperar 64 años para que sus ingresos llegaran al umbral de la pobreza, la del segundo decil sólo tendría que esperar 35 años, y la del siguiente decil nada más 21 años. Esto significa que es inútil esperar que el crecimiento por sí mismo sea una solución rápida del problema de la pobreza. Algunos economistas han realizado

2. N. Lustig, "La desigualdad en México", Economía de América Latina: las dimensiones sociales de la crisis, *Revista CET*, núms. 18 y 19, México, 1989.

simulaciones interesantes para Brasil.[3] El método consiste en suponer un ingreso medio constante del país y aplicar la curva de Lorentz (mismo perfil de la distribución de los ingresos) de otro país menos desigual. Si Brasil presentara la misma distribución que Colombia, la pobreza se reduciría en ocho puntos. Estudios recientes, conocidos como del Milenio, intentan aclarar las condiciones por las que el nivel de pobreza de 1990 debería disminuir a la mitad de aquí a 2015: sería necesario que el crecimiento fuera más elevado que el grado de las desigualdades. Por el contrario, la disminución de las desigualdades permitiría alcanzar este objetivo con una tasa de crecimiento más débil. Los primeros resultados justifican el escepticismo con respecto a las capacidades de las leyes del mercado: al proyectar la evolución (crecimiento y distribución) de 1990 a 2002 se observa que se necesitarían 27 años en México, pero 102 años en Nicaragua y 240 años en Honduras para alcanzar ese objetivo, a menos que se evite que el mercado "lleve a cabo sus malas acciones".[4] En Brasil la pobreza disminuirá 37.6% en 2015, en lugar del 50% esperado si ese país continúa con la trayectoria de 1990 a 2002.

Por el contrario, el caso de China podría provocar cierto optimismo, al menos a corto plazo: la tasa de crecimiento ha sido muy elevada desde hace más de 25 años, la pobreza pasó de 50 a 10 por ciento de 1980 a 1996, en promedio, las desigualdades regionales eran notables, pero con posterioridad se estancaron a pesar del alto crecimiento. Las razones de la incapacidad de reducir aún más la pobreza son muy sencillas: el *socialismo de mercado* es excluyente. El índice de Gini, indicador de la desigualdad, pasó de 28 a 45 por ciento entre 1981 y 2001. En la historia del capitalismo este avance de más de 50% en las desigualdades en 20 años es un récord: es más alto que el que sufrió Argentina durante los años noventa. Mientras en otras partes el índice crece con menor rapidez, enmascarando desigualdades entre las clases (las clases medias se empobrecen en favor de las altas), en este caso dio un salto, y esta explosión de las desigualdades anuló a partir de 1996 los efectos benéficos del crecimiento sobre la pobreza.[5]

La aceleración del crecimiento es un factor que incide de manera positiva en el nivel de pobreza siempre que las desigualdades no aumenten demasiado.[6] En la literatura económica, la apertura se presenta con frecuencia como un factor que acelera el crecimiento económico. Tras la expresión *apertura* se esconde el deseo, o los compromisos contraídos con el FMI o con la Organización Mundial del Comercio (OMC), de que la apertura sea el efecto de una política de libre comercio. Pero la apertura puede ser también producto de una política económica que tiende a controlarla, con tipos de cambio móviles, tasas de interés preferenciales, subsidios sectoriales y un proteccionismo selectivo y temporal. De ahí que los efectos sobre la pobreza sean diferentes en cada caso. El objetivo de este artículo es analizar los efectos de la globalización comercial en el crecimiento y la pobreza.

DOS O TRES ACLARACIONES ANTES DE DECIR MÁS TONTERÍAS...

En primer lugar el aumento del comercio exterior ha sido en promedio mucho más elevado que el del PIB en los últimos 30 años. De manera natural viene a la mente la idea de una relación causal entre el crecimiento del PIB y el del comercio exterior. Muchos economistas consideran que la única manera de aumentar la tasa de crecimiento del PIB es permitir que el mercado opere con libertad una dotación óptima de los recursos de cada país *gracias* al libre comercio. Algunos economistas[7] consideran (además) que la apertura de las economías, como consecuencia de la adopción de una política de libre comercio que reconoce las virtudes del mercado, debería llevar a los países que cuentan con una elevada proporción de mano de obra no calificada y poco capital a especializarse en la producción y la exportación de productos manufacturados mediante el uso intensivo de esa mano de obra.

La apertura de una economía no significa necesariamente el reconocimiento de las virtudes de las leyes del mercado. Con frecuencia es resultado de una política deliberada del

3. R. Paes de Barros *et al.*, *O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desiguldade sobre a pobreza*, Texto par Discussão, núm. 528, 1997, y R. Paes de Barros *et al.*, *Poverty, Inequality and Macroeconomic Instability*, Texto par Discussão, núm. 750, 2000.
4. J. Ros, *El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño y perspectivas*, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, núm. 18, Santiago, Chile, 2004.
5. Sin embargo, la gran disminución del grado de pobreza a partir de 1976 en China, y más reciente en la India, explica la disminución promedio de la desigualdad, que pasó de uno a nueve a finales del siglo XIX, de uno a 30 en 1960, y de uno a 60 a principios de los años noventa, en tanto que si se cruzan las desigualdades entre las naciones y las que persisten dentro de cada una de ellas, el aumento de las desigualdades disminuyó en los últimos 20 años. El alto crecimiento de China acerca el ingreso medio de este país al de los países desarrollados, y a pesar de que las desigualdades se han acentuado, en la economía mundial han dejado de aumentar relativamente, a pesar de que la globalización se ha incrementado. Véase N. Birdsall, *Asymetric Globalization: Global Markets Require Good Global Politics*, Working Paper, núm. 12, Center for Global Development, 2002.
6. JP. Cling *et al.*, "La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté", *Revue Française d'économie*, vol. XVIII, núm. 3, París, 2004.
7. Banco Munidal, *Globalización, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, 2004.

RECUADRO 1

LOS OBJETIVOS DEL MILENIO EN BRASIL

La pobreza ha disminuido desde 1990 y los Objetivos del Milenio deberían ser más o menos alcanzables. Sin embargo, caben dos observaciones respecto a la amplitud de la pobreza. La primera se refiere a su reducción. Se explica como consecuencia del éxito del Plan Real, de 1993 a 1995. La desaparición de las altas tasas inflacionarias produjo una redistribución de los ingresos a favor de los sectores más pobres y las desigualdades disminuyeron. Esta reducción de las desigualdades es la que explica la disminución de la pobreza. A partir de esa fecha, las desigualdades no mostraron una tendencia a la baja, por el contrario, y el bajo crecimiento explica que se mantenga el alto nivel de pobreza. Por lo anterior, prolongar la tendencia de 1990 a 2002 hasta 2015 es de alguna manera artificial, ya que esta reducción está lejos de haber sido regular en esos 12 años. La segunda observación se refiere al método que siguen los expertos en estadística. No han considerado los efectos redistribuitivos del programa de becas familiares. Aunque modestas, incluso en extremo si se comparan con los gastos destinados al servicio de las deudas públicas interna y externa, la redistribución que se logra con ese plan reduce la pobreza y en especial la pobreza extrema. Se puede considerar que si el plan se extiende en verdad a más familias, y si las sumas destinadas a ese plan aumentan, Brasil alcanzará el objetivo. Hay que añadir que los demás objetivos se deberán cumplir también: 94.7% de los niños de 7 a 14 años deberán haber completado el ciclo escolar básico, la desigualdad de género ya se habrá suprimido en la enseñanza básica, se deberá lograr la reducción de las dos terceras partes de la mortalidad infantil; de igual manera, es necesario que se reduzca a la mitad el número de personas que no tiene acceso al agua potable; a pesar de los avances en curso, aún falta el acceso al alcantarillado.

Estado: los subsidios a la exportación, las políticas de tasas de interés selectivas, el proteccionismo temporal y selectivo, una política industrial activa, han caracterizado las formas y las secuencias de la apertura de los principales países asiáticos durante los últimos 40 años. También se sabe que la apertura de las economías produce sobre todo especializaciones por ramas con base en la asignación relativa de los factores de producción. Los países que continúan especializados en productos primarios, agrícolas y minerales, estarán marginados del comercio internacional a menos que *industrialicen* su agricultura con tecnologías de punta, tanto en los insumos como en los bienes de capital (los casos de Chile y Argentina). La estructura del comercio internacional de los países en desarrollo se ha transformado de manera profunda desde hace poco más de 20 años. En 1980, 25% de las exportaciones de esas economías consistía en productos manufacturados; en 1988 el porcentaje se elevó a 80%, y a partir de entonces ha seguido creciendo.[8] Estos pocos países han orientado sus exportaciones hacia productos manufacturados. Los demás, las naciones menos desarrolladas, están cada vez más marginados en el comercio internacional. Esta nueva orientación no corresponde a una especialización de acuerdo con los cánones de la teoría pura del comercio internacional.[9]

En segundo lugar, como siempre, la realidad es más compleja de lo que parece. Las economías asiáticas emergentes, por ejemplo, pudieron beneficiarse de las ventajas vinculadas con las asignaciones relativas de factores (sobre todo la mano de obra barata y poco protegida), pero por una parte son ventajas con costos absolutos del tipo enunciado por Smith,[10] y por otra sólo se trata de obtener ventajas más efectivas. El costo de su mano de obra les ha permitido obtener ventajas *absolutas* sobre un número muy restringido de productos, cuando había un espectro de técnicas que permitían utilizar combinaciones productivas poco intensivas en capital con posibilidad de sustituirlas por combinaciones intensivas en capital y que son más rentables. A partir de esta ventaja pudieron, gracias a una política industrial activa, flexibilizar su aparato productivo orientado a la manufactura de productos que requieren más capital y mano de obra calificada, que son de mayor rentabilidad. Tanto en el caso de Corea, Taiwan y Brasil como en el de China, se observa la tendencia hacia una mayor tecnificación, a pesar del bajo costo de su mano de obra. La verdadera amenaza para los países desarrollados, a un plazo más o menos corto, no es que se especialicen en productos ricos en mano de obra no calificada, sino que compitan con las empresas localizadas en esos países con bienes de alta tecnología, intensivos en capital, utilizando una mano de obra calificada mal remunerada.[11] Su crecimiento está financiado por un doble proceso de acumulación primitiva: el primero, en sentido marxista, que tiende a sobre-

8. *Ibid.*, p. 45.
9. *Ibid.*, sección C.
10. No confundirlas con las ventajas comparativas del tipo de Ricardo versión Hecker-Ohlin, como ocurre con frecuencia.
11. "The Three Scariest Words in US Industry: Cut Your Price...", *Business Week*, 6 de diciembre de 2004.

explotar la emigración del campo a las ciudades al imponer una *gestión libre de su fuerza de trabajo*; la segunda, nueva y original, consiste en aprovechar las ganancias obtenidas por las empresas que utilizan mucha mano de obra mal remunerada para invertir en sectores con tecnología más compleja, y utilizando una mano de obra más calificada, mejor remunerada que la que no es calificada, pero con ingresos mucho menores comparados con los vigentes en las economías semiindustrializadas.

En tercer lugar, la apertura comercial impone nuevas reglas del juego a las economías semiindustrializadas. Al no ser capaces de beneficiarse de las ventajas ligadas a la competitividad fuera de costos, salvo pocos países y en un número restringido de productos, sufren la competitividad vía precios, más intensa a medida que se abren con mayor rapidez al exterior. Las empresas se enfrentan ante la opción de adaptarse o desaparecer, a menos que intenten una tercera vía, que podría ser la de buscar ayuda —directa e indirecta— del Estado y adoptar una política *malthusiana* sobre los salarios y el empleo cuando sea posible. Cuando la diferencia de los costos unitarios del trabajo (salario real con relación a la productividad) asociada a un tipo de cambio sobrevaluado es muy importante, la probabilidad de desaparición de las empresas es factible, pues carecen de suficiente rentabilidad.[12] Esto se ha observado, en mayor o menor medida, en la mayoría de las economías latinoamericanas después de que se han puesto en práctica políticas de ajuste liberales inspiradas por el Consenso de Washington. Se sustituyen las importaciones por segmentos de la línea de producción. Se trata de un proceso inverso al que caracterizaron los regímenes de acumulación durante 30 o 40 años después de la crisis del tercer decenio del siglo pasado: se presenta una *desustitución* de las importaciones, conocida en general por el término *desverticalización*. Cuando las importaciones se concentran en bienes de capital y productos intermedios, el efecto es en general positivo en la valorización del capital de las empresas que utilizan dichos bienes importados: son más baratos e incorporan tecnologías tan recientes que los del mercado de artículos de producción local amenazan con desaparecer. El efecto de la apertura es comparable al de la crisis *a priori*. Las empresas obsoletas desaparecen y su producción se sustituye por importaciones con el objeto de mejorar la valorización del capital.

Aclarados estos puntos se puede proceder a analizar con mayor profundidad las complejas relaciones entre la apertura y el crecimiento desde el punto de vista del comercio.

12. A menos que se ponga en práctica una política específica como subsidios o protección temporal.

GLOBALIZACIÓN COMERCIAL: ¿A MAYOR APERTURA MAYOR CRECIMIENTO?

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

Hay un indicador sencillo pero discutible que permite medir *a priori* la evolución del grado de apertura de las economías: se trata de la suma de las importaciones y las exportaciones con respecto al PIB durante el tiempo *t* y el tiempo t + 1. De 1977 a 1997, por ejemplo, China, México, Argentina, Filipinas, Malasia, Bangladesh, Tailandia, la India y Brasil experimentaron un avance más rápido de su numerador que de su denominador. Por eso esas economías se abrieron, al contrario de Pakistán, Kenia, Togo, Honduras, Senegal, Nigeria, Egipto y Zambia, tomando los ejemplos que señala D. Dollar.[13] Estos autores clasifican los países de acuerdo con esa relación (calculada para los periodos 1975-1979 y 1995-1997 en 78 países en desarrollo), junto con otro indicador (la reducción de los aranceles de 1985 a 1987 y de 1995 a 1997). Veinticuatro países (30%) aumentaron su comercio con relación al PIB y redujeron aún más los aranceles —por lo que se consideran *globalizadores*— e intensificaron su crecimiento, aun cuando se mantuvieron relativamente cerrados después de esta fase de apertura (Brasil y Argentina, por ejemplo). De ese punto a atribuir virtudes a la apertura no hay más que un paso.

Este indicador se presta a confusiones porque no mide la evolución de la apertura. Birdstall y Hamoudi, en sus críticas a los trabajos de Dollar y Kraay, señalan esta ambigüedad y demuestran que "el contenido de las exportaciones y las variaciones de los precios mundiales pesan más en la historia de la globalización de los *globalizadores* que su liberalización".[14] Este indicador relaciona un denominador compuesto por la absorción y el saldo del intercambio con el exterior y un numerador que incluye la suma de las importaciones y las exportaciones. Si se consideran dos países idénticos, basta con que uno de ellos acepte un déficit en sus intercambios con el exterior para que aparezca como más *abierto* que el otro, que rechaza ese déficit. En el mismo orden de ideas, es suficiente que exista una mejoría de los términos del intercambio para que los países exportadores de materias primas aparezcan como más abiertos y formen parte del grupo de los *globalizadores* de Dollar y Kraay; y a la inversa, basta que

13. D. Dollar, "Poverty and Inequality since 1980", Policy Research, Working Paper, núm. 3333, Banco Mundial, 2004.
14. N. Birdstall y A. Hamoudi, *Commodity Dependance, Trade and Growth: When "Openness" Is Not Enough*, Working Paper, núm. 7, Center for Global Development, 2002.

DEL CONSENSO DE WASHINGTON A LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

El objetivo principal del Consenso de Washington (1990) fue en su origen detener el alza de los precios, muy intensa en América Latina durante los años noventa. Se presenta de manera similar a los 10 mandamientos y tiene un hilo conductor: la liberalización de los mercados.

Los 10 mandamientos son los siguientes.[1] *1)* la disciplina fiscal; *2)* la reorientación del gasto público con objeto de mejorar el gasto en infraestructura, salud, educación, centrada en las necesidades básicas y en detrimento de una intervención del Estado en el sector económico; *3)* una reforma fiscal partiendo de la ampliación de la base tributaria y la baja de los impuestos; *4)* la liberalización de las tasas de interés y el abandono de las tasas preferenciales para eliminar la *represión financiera* y mejorar la selección de las inversiones mediante un aumento de las tasas de interés; *5)* un tipo de cambio competitivo sin que se aclare si debe ser fijo o flexible; *6)* la liberalización del comercio exterior mediante la disminución drástica de los aranceles, el fin de las excepciones y la eliminación de los trámites administrativos; *7)* la liberalización de las inversiones extranjeras directas, lo que significa eliminar procedimientos administrativos costosos y engorrosos, la autorización de la repatriación de las ganancias, los dividendos y otros *derechos*; *8)* la privatización de las empresas públicas; *9)* la eliminación de las regulaciones orientadas a levantar barreras de entrada y salida, favoreciendo así los monopolios y disminuyendo la movilidad, y *10)* garantizar los derechos de propiedad.

Es interesante observar que estos 10 mandamientos no mencionan de manera explícita la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos, ya que hacen una referencia explícita a la liberalización de la cuenta de mercancías (comercio exterior) y las inversiones extranjeras directas, sin referirse a los demás movimientos de capital.[2] Pero esto sucede con todos los proyectos: una cosa es lo que se escribe y otra la que se practica. El *éxito* del Consenso de Washington, es decir, la referencia obligada a las políticas de ajuste estructural convenidas con el Fondo Monetario Internacional, se traducirá a su vez en una ampliación de las medidas de liberalización y una extensión geográfica al aplicar en Asia y África las medidas tendientes a contener el aumento de los precios al amparo de la legitimación de la *década perdida* latinoamericana de los años ochenta.

El éxito (la desaparición de la hiperinflación), pero también el fracaso [a] la incapacidad de promover un crecimiento consecuente con poca volatilidad; b] las dificultades para poner en funcionamiento, así como la expansión y las conexiones de los mercados financieros; c] la incapacidad para reducir la pobreza absoluta de manera significativa; d] la incomprensión del fuerte crecimiento chino y en general asiático) a partir de estos 10 mandamientos conducirán a una *nueva versión* del Consenso de Washington centrado en la necesidad de encontrar *instituciones adecuadas*. A estos 10 mandamientos se añadirán otros tantos:[3] *11)* el adecuado gobierno de las empresas; *12)* medidas contra la corrupción; *13)* una liberalización ampliada del mercado de trabajo; *14)* la adhesión a los principios de la Organización Mundial del Comercio; *15)* la adhesión a los códigos y las normas que regulan las finanzas; *16)* una apertura *prudente* de la cuenta de capital; *17)* la eliminación de regímenes de cambio intermediarios entre el tipo fijo y el flexible; *18)* la autonomía de los bancos centrales y la fijación de metas en materia de inflación; *19)* la formación de redes de protección social, y *20)* metas claras para la reducción de la pobreza absoluta.

El enfoque elástico de las instituciones y el mantenimiento de las principales orientaciones que contienen los 10 primeros mandamientos constituyen los límites de esta nueva versión del Consenso de Washington. Los dos últimos *mandamientos,* que en la lógica del Consenso de Washington renovado son algo así como *el pelo en la sopa*, darán origen a un proyecto más ambicioso llamado del Milenio, que combina en primer lugar (y no en el último) la reducción drástica del nivel de pobreza (reducir a la mitad la pobreza absoluta de 1990 a 2015; también mejorar la salud y disminuir en dos tercios la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años, en tres cuartas partes la de las mujeres por el parto, combatir el sida y las epidemias; facilitar la educación, de manera que los niños de 7 a 14 años de uno y otro sexo puedan continuar sus estudios) con: a] políticas macroeconómicas y gastos públicos eficaces; b] la asociación pública y privada; c] un equilibrio de la ayuda con respecto a los países más pobres, tomando en cuenta criterios de buen gobierno; d] disminución del proteccionismo de facto de los países más ricos y mejor acceso a su mercado para los países pobres; e] garantizar un desarrollo sustentable (medio ambiente y también la reducción a la mitad del porcentaje de las personas sin acceso al agua potable). El conjunto de estos objetivos reviste un carácter importante. Se toman en cuenta los indicadores sociales y ambientales. Pero con el fin de que no se queden en un catálogo de buenas intenciones, se debe precisar la vinculación de las relaciones entre estos objetivos. De igual manera se ha de establecer una relación positiva entre la expansión del comercio y el crecimiento, y en consecuencia la disminución de la pobreza. Por una parte la liberalización comercial produce demasiados *perdedores* a los que se debe ayudar, y por la otra, la liberalización debe derivarse de la estructuración de buenas instituciones, y no tomar decisiones al margen de la calidad de éstas, como lo señala Maxwell.

1. Tal como fueron reformulados en 2000 por Williamson.
2. Es interesante señalar que no hay un acuerdo entre los economistas del FMI y numerosos economistas ortodoxos sobre este punto. El FMI pregona una liberalización de la cuenta de capital y ciertos economistas como McKinnon perciben en ello un peligro. Una presentación del debate entre los economistas partidarios del *big bang* y los que se inclinan más por medidas gradualistas se encuentra en P. Salama y J. Valier, *Pauvketés et inegalité dans le Tier Monde*, La Découverte, París, 2004. También hay desacuerdo en cuanto al tipo de cambio: el FMI apoya desde 1990 el mantenimiento de una política de cambio fija (el anuncio de un tipo de cambio flexible para salir de la inflación podría tener un efecto negativo sobre la credibilidad de las medidas que se han tomado, pero a la inversa, la eliminación de una posible reglamentación de los flujos de capital cuando los tipos de cambio son fijos es, por decir lo menos, peligrosa, ya que el flujo de capitales es brutal en cualquier sentido, como lo ha demostrado el ejemplo de Argentina), y la mayoría de los economistas ortodoxos se inclinan por un tipo de cambio flexible; sería necesario "que llegara" la crisis financiera de los últimos años de los noventa para la postulación de este régimen.
3. D. Rodrik, *Growth Strategies*, mimeo.

se presente un derrumbe en los precios de las materias primas y que esos países sigan una política rigurosa con vistas al equilibrio de sus cuentas en el exterior para que ya no formen parte de ese grupo, como lo demuestran Birdstall y Hamoudi y el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) sobre los países menos desarrollados.[15]

El hecho de establecer una relación econométrica de causalidad entre la apertura al exterior —sólo con base en la reducción de aranceles y el aumento del indicador de apertura— y el nivel de la tasa de crecimiento del PIB, sin tomar en cuenta, por un lado, lo que sucede con respecto a las medidas de contingencia, los permisos de importación, la protección de la calidad y, por otro —acaso más relevante—, las políticas industriales (subsidios, reducción de las tasas de interés preferenciales), puede dar lugar a una visión sesgada de los procesos o a interpretaciones simplistas, si no es que erróneas.[16] Algunos países se abren pero controlan la apertura con medidas proteccionistas indirectas, transitorias, acompañadas de políticas industriales específicas que protegen la producción interna, que se destinará a la exportación (como lo muestran las experiencias asiáticas). Otros países se limitan a aplicar las medidas liberales que exigen las instituciones internacionales sin tomar medidas que las acompañen, como se ha podido observar en América Latina y de manera caricaturesca en Argentina durante los años noventa. Como señala Kandur, la relación entre importaciones y exportaciones sobre el PIB no es un indicador de política económica, sino más bien una *variable dependiente*, y su aumento no depende necesariamente de la reducción de los aranceles, sino del clima de negocios, de la eficacia de las instituciones.[17]

Rodrik señala en un viejo artículo que la medición del grado de apertura por la relación entre exportaciones e importaciones sobre el PIB y la deducción de que su crecimiento es el principio de una aceleración del aumento de ese PIB puede ser errónea.[18] Con el ejemplo de Taiwan y Corea del Sur, Rodrik muestra un desfase entre la expansión del crecimiento y el aumento del PIB en los años cincuenta, al inicio del proceso de industrialización *a marchas forzadas*. El aceleramiento de la tasa de aumento del PIB precede al de las exportaciones. Por el contrario, las curvas de inversión y del PIB se corresponden, lo cual se debe a que el aumento del índice del ingreso bruto acelera el crecimiento. Un análisis más profundo permite observar que existe un paralelo entre la curva de las inversiones y la de las importaciones, en especial las de bienes de capital. La lección que se deriva de ello es clara: las importaciones de bienes de capital permiten a la vez incorporar tecnologías recientes y mejorar de manera significativa la productividad laboral. Por otra parte las inversiones masivas aceleran el crecimiento al impulsar un intenso proceso de modernización. Las exportaciones pueden continuar, sobre todo porque se benefician de una política industrial consecuente (proteccionismo temporal y selectivo para las industrias nuevas hasta que éstas alcancen una competitividad que les permita exportar montos considerables, aun antes de buscar satisfacer el mercado interno, una política de bajas tasas de interés y riesgo de que el gobierno haga cambios). Por tanto, las exportaciones no son las que aceleran el crecimiento. Así, se entiende que la elevación de esta relación, regresando a Kandur, es un producto (una variable dependiente) más que un indicador de política económica (apertura para lograr el crecimiento).

La relación entre apertura y crecimiento es más compleja de lo que se suele pensar

La apertura no se reduce a las leyes del mercado sin intervención alguna. Wing Thye Woo analiza de manera crítica las bases teóricas de la relación positiva entre la liberalización comercial y el crecimiento que cimenta el Consenso de Washington[19] (véase el recuadro 1). Éste descansa en tres pilares: a] el promedio de los derechos de aduana era menos elevado en Asia que en América Latina; b] la desviación estándar de esos derechos era superior en América Latina que en Asia, lo que significa, de acuerdo con la corriente ortodoxa, que la intervención del Estado en el primer caso era de carácter *intempestivo*, que menos mercado no se traduce en menor

15. UNCTAD, *Rapport 2004 sur les pays les moins avancés: comerse international et réduction de la pauverté*, Ginebra, 2004.
16. "No estamos a favor del *cierre* del comercio internacional [...] Pero pregonar que 'la globalización es buena para los pobres' (como lo hacen Dollar y Kraay) – y asegurar que 'daña a los pobres' no ayuda a los países que ya están razonablemente 'abiertos' pero aún luchan con lo que Easterly llama 'la escurridiza búsqueda del crecimiento', *Ibid.*, p. 6.
17. R. Kandur, *Growth, Inequality and Poverty: Some Hard Questions*, mimeo., 2004 <www.people.cornell.edu/pages/sk145>. "Muchos países han pasado de una asociación entre la relación comercial y el crecimiento a una recomendación política de reducción de aranceles, pero éste es un abismo metodológicamente insalvable".
18. D. Rodrick, "Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 73, Santiago, Chile, 1995.
19. Una presentación del conjunto de problemas que han surgido por las diferentes pruebas econométricas se encuentra en A. Winters, N. McCulloch y A. Mc Kay, "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far", *Journal of Economic Literature*, vol. XLII, 2004; E. Lora *et al.*, *A Decade of Development Thinking*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2004; Wing Thye Woo, "Serious Inadaquacies of the WC: Misunderstanding the Poor by the Brightnest", en A. Akkerman y JJ. Teunissen (eds.), *Diversity in Development, Reconsidering the Washington Consensus*, Fondad, La Haya, 2004.

eficacia y más ganadores y perdedores que en Asia;[20] c] la tasa de protección efectiva asiática era casi igual que el subsidio efectivo a las exportaciones, en tanto que en América Latina la proporción de la primera era muy superior a la segunda, lo que significaría que si se acercaran las dos tasas se produciría un efecto similar a la ausencia de tasas, ya que los dos efectos se anulan, lo que no sucedería en América Latina. En Asia, las fuerzas del mercado se recuperarían, lo que explicaría la intensidad de su crecimiento, mientras que en América Latina la intervención del Estado frenaría el crecimiento favoreciendo el mercado interno.

Wing Thye Woo critica este último punto a partir de la presentación de Bhagirath Lal Das en 1985 y señala su error: la proximidad de las tasas de protección a las importaciones y los subsidios a la exportación que se observan en las economías asiáticas no bastan para llegar a la conclusión de la neutralización de los efectos de esas dos tasas (véase el recuadro 2) y deducir que las economías asiáticas presentan un elevado crecimiento gracias al libre comercio, al contrario de lo que sucede en las naciones latinoamericanas.

No hay que olvidar al tercero excluido

La relación entre la tasa de crecimiento y la apertura al comercio internacional es compleja. El crecimiento más elevado puede ser producto de una mejora en el funcionamiento de las instituciones,[21] de una política industrial activa y coherente que controle la apertura, del Estado y de la estructura de la economía.[22] La relación entre el crecimiento y, y la variable x_i se asemeja a la del tipo $y = \Sigma a_i x_i$, y se puede expresar como $y = [\Sigma a_i x_i] + [x_4 \Sigma b_i x_i] + c(x_1 x_2 x_3 x_4) + e$, en la cual las *i* de la primera ecuación van de 1 a 4 y en la segunda de 1 a 3. La primera indica la influencia de las variables explicativas, la segunda influye sobre el crecimiento sólo si x_4 no es nulo, la tercera no ejerce ninguna influencia si una de las variables es nula. De forma más radical, se puede representar sólo como la segunda ecuación, es decir $y = x_4 \Sigma b_i x_i$, en donde la variable x_4 se consideraba la representación de la calidad de las instituciones: las malas instituciones conducen a un crecimiento nulo, sea cual fuere el grado de apertura. La definición de las instituciones es elástica, cada quien puede poner lo que quiera: los aparatos del Estado, el conjunto de reglas, las costumbres y las prácticas, aunque no se definan con precisión, miden el *nivel de ignorancia*, retomando una expresión de Abramovitz aplicada a las pruebas de funciones de producción macroeconómicas que son *saludables* del tipo Cobb Douglas.

20. Resulta interesante señalar que de acuerdo con este enfoque la relación entre el Estado y el mercado se considera un juego empatado: más Estado significa menos mercado, y por tanto, menos eficacia. Se está lejos de los enfoques que consideran esta relación de manera orgánica: el funcionamiento del mercado no es posible sin la intervención del Estado, que define las reglas e interviene directamente para que exista y funcione el mercado.
21. Para algunos autores, la calidad de las instituciones, desde una perspectiva histórica, explica el crecimiento y su volatilidad, más que las buenas o malas políticas macroeconómicas a partir de la segunda guerra mundial. Estas políticas son más bien síntomas que causas del desempeño económico. La calidad de las instituciones se mide en este estudio por una variable *proxy* [sustituta]: la tasa de mortalidad de los colonos en la época colonial. Véase D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson y Y. Thaicharoen, *Institutional Causes, Macroeconomics Symptoms: Volatility, Crises and Growth*, mimeo., Carnegie-Rochester Conference y MIT, 2002.
22. Wing Thye Woo hace una comparación interesante entre los países del este y las economías asiáticas socialistas. Los primeros experimentaron una primera fase difícil al adoptar las reglas del mercado después del derrumbe del sistema soviético (hiperinflación, profunda depresión económica, empobrecimiento, elevación exponencial de las desigualdades), y una segunda fase más positiva (fin de la inflación, recuperación del crecimiento, disminución de la pobreza). Las segundas experimentan desde hace varios decenios una fase de expansión muy pronunciada (crecimiento elevado y poco volátil, disminución drástica de la pobreza pero aumento significativo de las desigualdades) mediante la adopción del socialismo de mercado. Según Wing Thye Woo, el ritmo de esas reformas no es lo que explica la diferencia de las tasas de crecimiento, sino principalmente el hecho de que las primeras eran economías industriales que se debían modificar, y las segundas eran, y aún lo son, economías campesinas. En las segundas existe una reserva de mano de obra, y la emigración del campo a la ciudad permite que la mano de obra sea barata y que mejore su poder de compra relativo, al tiempo que se genera una industria manufacturera y de servicios moderna. Sin que Wing Thye Woo lo mencione, utiliza un modelo del tipo Lewis para explicar el crecimiento y la facilidad de la transición, pero al hacerlo subraya la importancia de las estructuras originales para explicar la posibilidad de lograr un crecimiento elevado.

UN ERROR CONDUCE A CONCLUSIONES ERRÓNEAS

Si P_I es el precio de los productos importables, P_x el precio de los bienes exportables, y *t* es la tasa de protección, *s* la tasa de subsidio a los bienes exportables, PW_I el precio de las importaciones en el mercado internacional, y PW_x el de las exportaciones en el mercado interno, se obtiene la siguiente ecuación:

$$P_I/P_x = PW_I\,(1+t) / PW_x\,(1+s) \qquad [1]$$

Si *t* aumenta o *s* disminuye, la relación P_I/P_x se incrementa y los empresarios optarán por producir para el mercado interno en lugar del externo. Si $t = s > 0$, la ecuación [1] cambia a

$$P_I/P_x = PW_I / PW_x \qquad [2]$$

lo que aparentemente justifica el argumento según el cual los dos efectos se neutralizarían. Las economías asiáticas, gracias a esta neutralización y también porque la desviación estándar de las tasas de protección es menos elevada que en América Latina, se pueden calificar como regímenes de *libre comercio*, en donde el crecimiento sería impulsado por las exportaciones por el papel que desempeña el mercado, hipotéticamente más eficiente que el Estado. Semejante resultado *matemático* es objeto de numerosos análisis sobre la industrialización asiática, lo que es sorprendente.

Esta tesis es según Wing Thye Woo una *farsa*: no distingue los bienes que se someten a la competencia externa (*comercializables*) tanto en las importaciones como en la exportación, o protegidos por ella (*no comercializables*). Un aumento de la protección orienta la producción de los bienes importables en detrimento de los exportables, favoreciendo de este modo la producción para el mercado interno, pero ocasiona también una reducción de la producción de bienes *no comercializables*. Se deduce, por lo anterior, que las dos situaciones $t = s > 0$ y $t = s = 0$ no son equivalentes, y que es un exceso deducir de la primera situación un régimen de *libre comercio*.

Si P_T representa los precios locales de los bienes *comercializables*, P_N el precio local de los bienes *no comercializables* y PW_T el precio internacional de los bienes *comercializables*, se puede señalar que

$$P_T = a\,P_I + (1-a)\,P_x \text{ con } 0<a<1 \qquad [3]$$

$$PW_T = a\,PW_I + (1-a)\,PW_x \qquad [4]$$

La ecuación [3] se puede representar utilizando la ecuación [1]:

$$P_T = a\,PW_I\,(1+t) + (1-a)\,PW_x\,(1+s) \qquad [5]$$

Si $t = s > 0$, se puede representar esta última ecuación de esta manera:

$$P_T = (1+t)\,PW_T \qquad [6]$$

Es el caso de una economía que experimenta un régimen de crecimiento como consecuencia de las exportaciones (RCE). Si se comparan la relación de los precios de los bienes *comercializables* y los de los bienes *no comercializables* con la relación de los precios bajo el régimen de *libre comercio*, se tiene

$$\begin{aligned} P_T/P_N \text{ bajo RCE} &= [(1+t)(PW_T/P_N)] > PW_T/P_N \\ &= P_T/P_N \text{ bajo "libre comercio"} \end{aligned} \qquad [7]$$

La conclusión es sencilla: el RCE incrementa la producción de los bienes *comercializables* a expensas de los *no comercializables*. Por tanto el crecimiento no se origina por la cercanía de *t* y *s*, neutralizando sus efectos respectivos y provocando un comportamiento de la economía del tipo *libre comercio*, sino por la disminución de la producción de bienes protegidos *no comercializables*. Esto ocasiona que el crecimiento se pueda nutrir del incremento de la producción de los bienes *comercializables* en detrimento de los demás bienes y que la primera tenga mayor valor —gracias a una política de apoyo a este sector— que la segunda, más arcaica, representada en general por la agricultura tradicional, de subsistencia. Toda política industrial que tienda a la expansión de la primera, por medio de subsidios selectivos y temporales, puede favorecer el crecimiento. La conclusión es exactamente la inversa de la que deducen los autores de la corriente de opinión mayoritaria. La asignación óptima producida por el juego del mercado no explica el gran impulso al crecimiento, sino una combinación de la intervención del Estado y las fuerzas del mercado.[1]

1. Como lo señala D. Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity*, Princenton University Press, 2003, las relaciones entre las bases teóricas del análisis neoclásico y las recomendaciones de la política económica son endebles. Al referirse a las principales conclusiones de los trabajos teóricos recientes, Rodrik anota que la correspondencia entre las bases y las políticas debería tomar en cuenta los siguientes aspectos: *1)* "la liberalización de los mercados debe ser completa, o sea que la reducción de las restricciones a las importaciones debe considerar las posibilidades de sustitución y complementación de esos bienes; *2)* el mercado no debe presentar ninguna imperfección en el nivel macroeconómico más que aquella que se relaciona con las restricciones, o sea que las interacciones 'del mejor después del primero' no deben ser negativas; *3)* la economía debe ser pequeña con relación al mercado internacional, o sea que la liberalización no debe conducir a colocarla al lado negativo de la tarifa óptima; *4)* la economía se debe acercar al pleno empleo, y en caso contrario las autoridades fiscales y monetarias deben ser capaces de administrar la demanda; *5)* los efectos redistributivos de la liberalización no deben ser considerados por la sociedad como indeseables, y en caso contrario se podría poner en práctica una política de compensación, por medio de la fiscalía, y *6)* la liberalización debe ser políticamente sustentable y creíble de manera que los agentes no teman su revocación". La mayoría de los países están lejos de cumplir con estas condiciones. A pesar de ello los trabajos econométricos, más elaborados, son cada vez más numerosos (A. Winters N., Mac Culloch y A. Mc Kay, "Trade Liberalization and Poverty. The Evidence so Far", *Journal of Economic Literature*, vol. XLII, 2004) e intentan justificar las políticas de liberalización preconizadas por las instituciones internacionales más importantes. Las bases teóricas de esas políticas supuestamente subyacen en la mayoría de esos trabajos, lo que está lejos de la realidad.

La apertura puede permitir un aumento de la tasa de crecimiento, pero sólo si se acompaña de medidas que no tengan que ver con el *libre comercio*.[23] Éstas constituyen el *tercero excluido*, que no aparece de buenas a primeras, pero sin el cual no se puede comprender nada. Si no se acompaña de estas medidas, la apertura no produce los efectos deseados.

Una apertura del tipo *big bang*, sin medidas de acompañamiento, puede resultar empobrecedora si conduce a una especialización que privilegie productos cuya elastisicidad ingreso sea baja en escala internacional, incluso si fueran legitimados por las relativas asignaciones de los factores. Como lo indica la UNCTAD, al llevarlo a cabo de esta manera, los partidarios de este enfoque empiezan la casa por el techo: en vez de analizar primero los efectos de la liberalización del comercio exterior en el crecimiento, sería mejor analizar primero los efectos del comercio en el crecimiento, la distribución de los ingresos y la pobreza.[24]

DE NUEVA CUENTA: LOS EFECTOS BENÉFICOS DE LA APERTURA ENTENDIDA COMO UNA VICTORIA DEL MERCADO SOBRE EL ESTADO

Según los economistas que pertenecen a la corriente de pensamiento dominante, la apertura debería permitir consolidar una economía más eficaz gracias a la asignación de los factores según su escasez relativa. Esta corriente ha evolucionado, y para numerosos economistas es conveniente considerar la calidad de las instituciones (pero ¿cómo medirla, a partir de qué criterios?) y tomar en cuenta la ética.[25] Sin embargo, para muchos economistas el hecho de no tomar en cuenta que la escasez relativa de los factores obstaculiza el funcionamiento eficiente del mercado es una herejía. La adopción de una política económica voluntarista tendiente a sustituir las importaciones por la producción local favorece la búsqueda de renta (*rent seeking*), el exceso de burocracia, la corrupción, y conduce a una asignación poco óptima de los recursos. Sin embargo, históricamente se ha observado que los grandes periodos de industrialización en América Latina y también en Asia se han caracterizado por una intervención consecuente del Estado, a tal punto que en ocasiones se han calificado a esas economías como capitalismo de Estado: el Estado inversionista en lugar de una burguesía industrial desalentada, en vías de conformarse.[26] Se han olvidado ya los periodos memorables de la industrialización a marchas forzadas que experimentaron algunas economías sudamericanas durante más de 40 años, se han deformado las interpretaciones de las experiencias de las economías asiáticas, llamadas emergentes, durante varios decenios, se han retenido sólo los años difíciles de los ochenta (la década perdida latinoamericana) como si éstos, con independencia de los efectos depresivos e inflacionarios del servicio de la deuda externa fueran representativos de lo justo de la tesis liberal del *mercado amigable*.

Hay que reconocer que la tesis del crecimiento arrastrado por la exportación y el papel fundamental que se atribuye al libre juego de las fuerzas del mercado tienen, a primera vista, el atractivo de la evidencia. Cómo oponerse a una reducción de la intervención del Estado, cuando a partir de una lectura superficial de la situación de crisis se observa que ésta es ineficaz, que los precios se disparan y con ellos la pobreza, que el crecimiento es negativo y muy volátil, como en el caso del decenio de los ochenta en América Latina. El peso del Estado se asemeja al de su burocracia, el clientelismo y la corrupción, al tiempo que el Estado pierde su eficacia debido a su incapacidad de remontar la crisis de la deuda externa, que lo consume, destruye sus aparatos de Estado, y al hacerlo aumenta su déficit de racionalidad. Pero entre *parecer* y *ser* hay grandes diferencias, y a pesar de que con frecuencia se intenta reconstruir el Estado y sus aparatos, la corriente liberal lucha de manera encarnizada por derrotar al fantasma del Estado, generando un conflicto que tiende a romper el círculo perverso de la hiperinflación, de la volatilidad de un crecimiento débil o negativo, de la expansión de la pobreza, pero al precio de una elevada vulnerabilidad externa, de una tendencia al estancamiento económico y de la incapacidad de reducir la pobreza.

1) La peligrosidad de esta tesis justifica detenerse en ella y analizar otros argumentos que se han presentado para justificar su pertinencia. El análisis se realiza a partir de la combinación de dos tesis que se complementan y de una prueba econométrica obtenida a partir del análisis de una encuesta (una muestra de países durante un largo periodo). La primera es la de Hecker-Ohlin sobre los costos comparativos. La asignación de los factores está dada, sólo se pueden inter-

23. Tampoco es posible demostrar con bases econométricas, de manera contundente, que las restricciones a la apertura favorecieron el crecimiento a partir de la segunda guerra mundial, contrario a lo que se pudo observar durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. P. Bairoch, *Economic and World History: Myths and Paradoxs*, Clarendon Press, 1993.
24. UNCTAD, *op. cit.*
25. Véase, por ejemplo, el informe del Banco Mundial de 2005 dedicado a estos aspectos.
26. Incluso se ha podido observar que una de las especificidades de esta intervención del Estado era que producía la clase social que había considerado representar. Una exposición del conjunto de estas discusiones, así como una propuesta teórica para comprender la importancia de esta intervención, se encuentra en G. Mathias y P. Salama, *L'Etat surdéveloppé, des métropoles an Tiers Monde*, La Découverte, París, 1983.

cambiar las mercancías, y los factores de producción son supuestamente inmóviles entre los países, pero del todo móviles (por lo mismo sin costo de transacción) dentro de cada país. Los factores de producción, para cada producto, son en apariencia idénticos en cada país, continuos y derivables. El razonamiento consiste en comparar dos equilibrios, uno autárquico, el otro en libre intercambio. Esta tesis explica la especialización entre ramas según las asignaciones relativas de los factores, y muestra por ejemplo que un país con poco capital y mucha mano de obra debería optar por productos que privilegian el uso intensivo de trabajo. En efecto, ganaría en bienestar al practicar el libre intercambio más que la autarquía. La segunda tesis analiza los efectos redistribuitivos de la nueva especialización lograda de acuerdo con las asignaciones relativas. Los países con poco capital y mano de obra calificada, pero con mucha mano de obra no calificada, se especializarán de acuerdo con una combinación productiva utilizando la mano de obra no calificada y poco

RECUADRO 4

ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE LAS INSTITUCIONES

Es necesario desconfiar de las palabras, en especial si son útiles, ya que podrían ser demasiado útiles y encubrir la incapacidad para entender un proceso, un fenómeno, o presentar con ropaje más vistoso y atractivo las políticas económicas que uno no se atreve a nombrar por su verdadero nombre. Las definiciones demasiado elásticas ocultan grandes ambigüedades, a pesar de que es correcto que sean demasiado amplias. Como lo menciona P. Petit:

"Lo que entendemos por institución es muy amplio: va desde las costumbres y las convenciones a los órdenes constitucionales fundamentales, pasando por las leyes y los reglamentos [...] El concepto de institución nos remite a todo lo que *regula* la conducta de los agentes, tanto si se trata de limitar sus márgenes de acción como por el contrario, ampliar su campo (para facilitar la coordinación y la cooperación). Además, no todas las reglas se aplican de manera estricta, y los agentes pueden disponer de un margen de interpretación [...] Los agentes pueden o no considerar como legítimos los sistemas de presión que pesan sobre sus decisiones. Las opciones políticas, las culturas y las ideologías condicionan el funcionamiento de las instituciones. Al cabo del tiempo, todos esos factores provocan que el tejido institucional sea más denso. En cada periodo, un proceso de institucionalización que se acerca de algún modo a las diferentes formas estructurales, especificará las situaciones, diferenciará los tratamientos, creará nuevas oportunidades".[1] Esta definición es rigurosa, pero presenta un inconveniente, la de ser demasiado amplia, tanto que deja un espacio a la ambigüedad cuando evoca a las instituciones para explicar un proceso, una crisis, un crecimiento. Ya no queda claro a qué se refiere: a los órdenes constitucionales fundamentales, pero también al sistema financiero, al educativo, etcétera, o a los usos y costumbres, y en este caso, ¿qué papel desempeñan en la definición de las reglas? (no estaría de más que los economistas tuvieran algún conocimiento de antropología). Se sabe, por ejemplo, que para algunos autores que pertenecen a la corriente mayoritaria de opinión, las instituciones son malas si las normas de propiedad no se respetan, y la falta de crecimiento se explica entonces por esta falta de respeto. Como lo recuerda Rodrik[2] con sentido de humor, medir a las instituciones para analizar sus efectos "pone de relieve un montón de preguntas sin respuesta": captar las percepciones de los inversionistas a partir de las reglas del derecho, como el respeto a los derechos de propiedad[3] no permite entender por qué razón China experimenta una expansión sin precedente de su PIB, así como de inversiones directas, cuando esos derechos están negados. Por último Rodrik, conocido por sus contribuciones sobre el papel de las instituciones, cita un estudio de Haussman *et al.* que muestra que la aceleración del crecimiento observado en noventa casos (una aceleración de 2% que lleva ya siete años) desde 1950 no es producto en general de reformas importantes como la apertura y la liberalización económica. Al utilizar demasiado a las instituciones, juzgándolas buenas o malas de acuerdo con criterios que son impuestos *de facto*, al abusar de ello, se llega a la conclusión que se plantea en la hipótesis, y el razonamiento científico se transforma en tautológico: Argentina experimentó una crisis porque tenía malas instituciones, y lo mismo los países del este después de la caída del muro de Berlín, el "descubrimiento" de que el capitalismo coreano, que funciona de acuerdo con relaciones de "compadrazgo" (*capitalismo de compadres*) se deterioró al punto de provocar la crisis de los años noventa (¿pero será posible que la recuperación acelerada y sustentable se deba a que el compadrazgo haya desaparecido con tanta rapidez?).

Estas observaciones tienen la finalidad de subrayar el abuso de esa palabra que se ha puesto de moda y que se utiliza con frecuencia para presentar viejas recetas con ropajes nuevos. No tienen la finalidad de negar que las instituciones desempeñan un papel importante, siempre que cada vez que se utilice el término se defina con claridad su alcance.

1. P. Petit, *La difficile émergence de nouveaux régimes de croissance á p'ése de l' information et de la communication*, mimeo., Cepremat, París, 2005.

2. D. Rodrik, *Getting Institutions Right*, Harvard University, 2004.

3. En el informe de 2005 del Banco Mundial se encuentran referencias con respecto a los derechos de propiedad. La eficacia del gobierno (medida por la calidad del servicio público, la burocracia, la competencia de los funcionarios, su independencia, y finalmente la credibilidad de los compromisos que han asumido los gobiernos) sería tan elevada como el respeto a los derechos de propiedad, y a la inversa, tanto que en caso de una *voice and accountability* (voz y rendición de cuentas) débil o fuerte (medida por un conjunto de indicadores que se refieren a procesos políticos, al respeto de las libertades, a la posibilidad de los ciudadanos de participar en la elección de sus gobernantes).

capital, sin que con ello la especialización sea absoluta. El razonamiento inverso se refiere a los países que tienen un gran capital y mano de obra calificada. La movilidad de la mano de obra dentro de cada país, un supuesto para que esa especialización tenga lugar, aumentará relativamente la demanda de trabajo no calificado con respecto a la calificada en los primeros países citados, y a la inversa en los segundos. La diferencia de salarios se deberá reducir en los países en desarrollo y acentuarse en los desarrollados. En este punto interviene el análisis econométrico. Se observa que durante un largo periodo de entre 20 y 25 años los países —asiáticos en general— que presentan la menor tasa de desigualdad son los que han experimentado un crecimiento rápido, a la inversa de aquellos cuyas desigualdades son importantes. La conclusión es indiscutible desde el punto de vista ético: las desigualdades son insoportables, resulta legítimo que disminuyan. Esta reducción se puede obtener si se respetan las leyes del mercado, es decir, si se favorece el libre intercambio y se rechaza cualquier política voluntarista que intente la industrialización sin respetar las asignaciones relativas. Por el contrario, si se presenta una intervención del Estado que sustituya al mercado, se producen las desigualdades. Esta intervención, por tanto, es condenable. La conclusión, desde el punto de vista económico, es indiscutible: la apertura permite reducir las desigualdades de los países en desarrollo, estos países podrán formar parte del club de los países con un crecimiento sólido. Pero esto es un sofisma. Suponiendo que las desigualdades se puedan reducir gracias a la apertura, lo que se cuestiona no es que son menos importantes y que ese hecho implique *ipso facto* un mayor crecimiento, a menos que se demuestre económicamente la relación, lo que no es más que una suposición: la liberalización es más eficaz en la medida que produce un mayor crecimiento. Al alejarse del análisis de la encuesta, en la que Birmania se encuentra cerca de Estados Unidos, y en la que el periodo considerado no tiene nada que ver con los periodos que han vivido cada uno de los países, según su régimen de acumulación dominante. No se puede entender por qué en Brasil se experimentaron las mayores tasas de crecimiento en los años sesenta y aumentaron las desigualdades, que fueron posibles por la llegada de dictaduras militares. No se puede comprender por qué en las economías latinoamericanas y asiáticas sometidas a una rápida apertura en los años noventa, las desigualdades salariales también crecieron. Por último, no se puede entender la explosión de las desigualdades en China, que mantiene su tasa de crecimiento muy elevada, y que se participa cada vez más en el mercado mundial.

2) Se pueden hacer dos objeciones. Los países pobres en capital utilizan, *de facto,* cuando pueden, técnicas intensivas en capital ya que sus empresas no podrían en caso contrario defenderse de la competencia internacional, pues su propia competitividad es insuficiente a menos que se encuentren muy protegidas por los aranceles, restricciones y otros permisos disuasivos de importación. Desde los años sesenta, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) demostró que en la región las economías supuestamente pobres en capital (relativamente en mano de obra), lo desperdiciaban más que los países desarrollados, ya que sus capacidades de producción improductivas eran más importantes, lo que es una paradoja para los partidarios de la especialización internacional según las asignaciones relativas de factores. El comercio internacional obedece cada vez más a una lógica de especialización intrasectorial. La nueva teoría del comercio internacional, impulsada por Kaldor *vía* Krugman, equilibra los hechos y la teoría como no lo habían logrado los partidarios de una división internacional según las asignaciones relativas de factores. Al incorporar los rendimientos de escala crecientes y la diferenciación de los productos, se demostró teóricamente que el intercambio se realizaba de acuerdo con una especialización intrasectorial, lo que por lo menos es bien recibido. Aunque elemental, la observación de las especializaciones muestra en efecto que éstas se llevan a cabo sobre todo dentro de los sectores, y que las que siguen realizándose entre ellas se descartan cada vez más, reservadas a los países menos desarrollados que no logran despegar. La relación de las exportaciones de los países en

desarrollo sufrió severos trastornos estos últimas decenios. Exportan más de 80% de productos manufacturados. [27] Es cierto que el costo de la mano de obra es baja en general, en comparación con la de los países desarrollados[28] y esto puede ser una ventaja relativa: permitir que las exportaciones de esos países compitan con las producciones nacionales de los países desarrollados. Pero hay que hacer dos observaciones. La primera se relaciona con el razonamiento en sí: asegurar que el costo más barato de la mano de obra pueda ser una ventaja no es razonar en términos de costos comparativos (Ricardo, y la teoría pura del comercio internacional), sino en términos de costos absolutos comparativos (A. Smith, y en general la nueva teoría del comercio internacional), lo que está lejos de ser lo mismo, ya que la comparación se realiza producto por producto entre dos países, y no en términos relativos dentro de un país con el costo relativo dentro de otro país. La segunda observación se refiere al proceso de producción de un producto: no es ni continuo como lo imaginan los teóricos de la teoría pura del comercio internacional, ni semejante en los dos países. Es discontinuo, separado en segmentos. Existen limitaciones sobre las posibilidades de optar por las distintas técnicas. Sólo se puede utilizar una técnica obsoleta en un número restringido de productos, con el pretexto de que utiliza mucha mano de obra y poco capital. En efecto sólo es posible la comparación de los costos unitarios de la mano de obra entre los países subdesarrollados que utilizan una combinación productiva intensiva en mano de obra no calificada y que requieren poco capital, con los países desarrollados que utilizan una combinación productiva más que para algunos productos, desde el punto de vista de la productividad. Por esta razón algunos países asiáticos (Corea del Sur, Taiwan y China) que han utilizado esta ventaja absoluta comparativa han intentado e intentan (China y la India) ampliar la gama de sus productos, gracias a una política industrial voluntarista, así como utilizar tecnología de punta, y para ello han emprendido grandes esfuerzos para la capacitación y la investigación. La tesis de los costos comparativos[29] parece evidente, pero en economía hay que tener cuidado con lo que *parece evidente*.[30] Las empresas buscan valorizar sus capitales, y en consecuencia minimizar los costos unitarios de trabajo (salario y productividad), así como beneficiarse de los apoyos directos del Estado, de un tipo de cambio subvaluado, si exportan o trabajan para el mercado interno, sobrevaluado si importan. En otras palabras, no son los costos comparativos los que importan, sino los costos absolutos. Al apartarse de David Ricardo (análisis dinámico), y de Hecker-Ohlin (análisis estático), se vuelve a Adam Smith. Al hacerlo, se descubren de nuevo los terceros excluidos, aquellos sin los cuales es difícil entender los fenómenos económicos, si no es que no imposible. Las instituciones son parte de esos terceros excluidos, o un *presente ausente*. Pero como lo señala Rodrik en sus numerosos artículos, no sólo se trata de los cánones de la ortodoxia: respeto de los derechos de propiedad o transparencia. El crecimiento sostenido de China, y de la India es prueba viviente de esto.[31]

La liberalización de la economía no siempre estimula el crecimiento ni favorece la expansión de la productividad: puede arruinar a un gran número de personas, destruir los mercados sin permitir que surjan otros en caso de que las empresas no sean capaces de responder a los embates externos sin un apoyo adecuado del Estado, puede ser el origen de una mayor vulnerabilidad en caso de que la inserción descanse en especializaciones poco dinámicas sujetas a una demanda internacional volátil, puede producir especializaciones llamadas empobrecedoras.[32] La relación que parece imponerse entre mayor apertura y mayor crecimiento no es tan evidente como lo quisieran hacer ver las instituciones internacionales. La apertura puede favorecer el crecimiento, y al hacerlo contribuir a reducir la pobreza, pero para que sea eficaz y mantenga la cohesión social, es decir, la consolide, se debe llevar a cabo de acuerdo con las modalidades que tienen poco que ver con el libre comercio. Más allá de las confusiones que provocan la asimilación de la apertura al libre comercio, del simplismo que consiste en oponer al Estado y al mercado sin comprender sus relaciones orgánicas, la propuesta de una inserción más sólida en la economía mundial no es incompatible con el desarrollo del mercado interno, sino posible gracias a una redistribución de los ingresos que respete las simples reglas de equidad, con la condición de que la apertura se razone. CE

27. En 1980, 25% de las exportaciones de los países en desarrollo consistía en productos manufacturados, y en 1998 se llegó a 80% (Banco Mundial, *op. cit.*, p. 32).
28. El costo por hora de trabajo en 1995 era de 31.88 dólares en Alemania, 19.34 dólares en Francia y 0.25 de dólar en China y la India. *Ibid.*, p. 45.
29. Hay que señalar que se trata de una ambigüedad del lenguaje: ya sea en el marco de la teoría de las ventajas absolutas o de las ventajas comparativas, siempre existe la comparación, pero en un caso se trata de costos comparativos y en el otro de costos absolutos comparativos.
30. Sin querer entrar en detalles, esta tesis no puede explicar por qué las empresas razonarían en términos de costos comparativos. Para que pudieran hacerlo, sería necesaria la existencia de un *tasador de subastas* o en su defecto un *dictador*, para decirlo en términos que utiliza O. Lange.
31. Retomando los trabajos de Qian, Rodrik señala que estas pueden ser "instituciones de transición", que ponen en práctica políticas pragmáticas de transición como las de precios dobles, formas intermedias de propiedad, etcétera. Véase D. Rodrik; *In Search of Prosperity*, Princeton University Press, 2003.
32. A. Winters, *op. cit.*