

LA APERTURA EXTERNA: UNA APROXIMACION CRITICA. *

Por: ARMANDO YANCE PEREZ **

En los años 70s el país experimentó el impacto de un modelo de profundización financiera que condujo a un debilitamiento notable del sector industrial y a una crisis misma de los mercados de dinero y financiero. Fue el comienzo de una liberalización de la economía desde su interior hacia afuera. Con una industrialización a medias (Kalmanovitz, S. 1988), se quiere ahora liberar el sector externo, primero comercialmente de acuerdo con los cánones de la ortodoxia aperturista (Frankel, J. 1987) y luego, si ello tiene éxito, abrir la economía a los capitales foráneos. No vamos a examinar lo ocurrido acerca de la liberalización financiera, sobre lo cual ya tuvimos la oportunidad de hacerlo (Yance, A. 1989). Pero sí nos queremos ocupar en señalar algunos elementos críticos a la alharaca aperturista que se ha desatado en los últimos meses producto, parcialmente, del éxito de economías fuertemente orientadas hacia afuera (outward-looking) como Corea, Hong-Kong, Singapur y Taiwan, como también de manera relevante, por las presiones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Es de relevar la importancia que las políticas de apertura propuestas por el Banco Mundial y el FMI, como por los gobiernos de los "Siete Grandes", tienen para una recomposición y reordenamiento del espacio de acumulación mundial. Esto es lo que significa la hipótesis de la modernización (Peemans, Jean Ph. 1988): una mejor integración de las economías nacionales dentro de una

*Esta es una visión preliminar de un trabajo más amplio.

**Economista - Investigador del Departamento de Investigaciones Socioeconómicas - DIS.

nueva división internacional del trabajo. Aquí integración como interdependencia son sinónimos de reactivación del proceso de acumulación mundial en un nuevo orden institucional redefinido por las multinacionales. Es en este contexto sobre el cual se debe analizar y desentrañar la racionalidad oculta de las propuestas aperturistas. Estas suponen, "aún cuando no se demuestre, que es a través del respeto por los Estados nacionales, por los procesos de acumulación en sus espacios nacionales, de su inserción en el mercado internacional, como se puede lograr la maximización del beneficio de los diferentes pueblos nacionales" (Peemans, J. Ph. 1988). En el fondo, lo que está implícito es el replanteamiento económico nacional supeditado a las exigencias de las estructuras oligopólicas internacionales para salir de su crisis de acumulación. En este proceso de adaptación hacia afuera, el estado debe privatizar ciertas actividades (servicios públicos, etc), los precios se liberan, la estructura productiva y los patrones distributivos se acentúan, como la dinámica del desempleo, en concordancia con las exigencias internacionales.

Es crucial tener en mente que las políticas comerciales y de desarrollo, no deben concebirse en abstracto del contexto económico, social, político y cultural de una nación. El marco Institucional deviene un papel crítico y se constituye en uno de los focos centrales del problema. Crecer y desarrollarse exige mirar hacia afuera, pero no para actuar miécticamente sino en forma creativa.

En este orden de ideas, en primer lugar, deseamos dejar sentado que no defendemos una política sustitutiva a ultranza que propicie una sustantiva distorsión de los precios relativos y comportamientos empresariales más de satisfacción que de racionalidad económica (Ranis, Gustav. 1983), como

tampoco rechazamos el objetivo de promover nuestros productos al exterior dentro de un contexto diversificado que recoja la experiencia habida en los últimos veinte años. Nos oponemos a la apertura indiscriminada, suicida e imprudente que irresponsablemente no consulta las características estructurales de nuestra economía nacional, su dinámica interna como su coyuntura internacional y el entorno de inserción de nuestra economía dentro de la economía mundial como corresponde a un país en desarrollo. Este último aspecto es clave dado el entorno asimétrico del comercio internacional y de los factores o variables que determinan dicha asimetría. La importancia del entorno económico internacional es tal dadas sus características actuales de un comportamiento más incierto en su información y en sus decisiones. La coordinación de políticas nacionales que se pregona actualmente existe más en la retórica que en la práctica. No es posible pensar en que ello fructifique por la existencia de factores de mercado que inducen a la asimetría ya señalada, la cual se manifiesta en el fuerte y crecientemente acentuado proteccionismo de los países industrializados y la presión de los mismos, por diversos medios, sobre el Tercer Mundo, a que abran sus fronteras a las mercancías producidas por ellos. Esta asimetría del proteccionismo en el "centro" y de libre comercio en la "periferia", interactuando, puede conducir a una compensación mucho más que proporcional a favor del primero en detrimento de la segunda. En un entorno de tal naturaleza es imposible pensar que funcione la hipótesis de las ventajas comparativas y ello converja, al tenor de SAMUELSON en la "ley de un precio único" (Si es que ello puede denominarse ley). Con una realidad económica mundial de mercados financieros al cierre, tendencia secular de una caída severa de los términos de intercambio -debido a las vicisitudes de la demanda externa que fuerzan cada vez, a los países en desarrollo, a devaluar para poder mantener las ganancias del comercio y el nivel de la producción interna (Braun, O. 1973; citado en Ocampo, J. A. 1986)-, niveles más profundos y un resquebramiento de los procesos de integración regional comercial, es difícil, concebir que una apertura comercial, como la

cual se pregona, genere los resultados deseados por el país de una tasa elevada de crecimiento, menores niveles de desempleo y solución al problema de la deuda. El crecimiento económico que el país necesita no puede provenir de una estrategia de crecimiento de sus exportaciones. En una expresión muy lúcida de Ocampo (1988), "la paradoja central de esta teoría es por supuesto el intento de sustentar con un esquema conceptual estático lo que son en esencia proporciones *dinámicas*" (Subrayado añadido). En otros términos, a partir de una asignación dada de recursos se logra el crecimiento económico. La raigambre de esta afirmación está insita en los supuestos neoclásicos del crecimiento económico y las externalidades sectoriales generadas por las exportaciones. Pero los supuestos neoclásicos no consideran los desequilibrios intersectoriales (Cf. Sarmiento, E. 1988). A la literatura reciente y a los modelos desarrollados crecientemente en los últimos años, sustentados en una visión ortodoxa del Comercio Internacional y el desarrollo económico y sus vínculos se contraponen un desarrollo crítico-analítico que debate tales estudios y que tiene un fuerte asidero empírico (Ocampo, J. A. 1986). Es relevante señalar que los modelos contemplados en los desarrollos recientes de la literatura del comercio internacional de los años 70s y los 80s, muestran que los precios mundiales no son determinados, en el largo plazo, por consideraciones de oferta y demanda. Adicionalmente, aunque la crítica neo-clásica pueda ser válida, de conformidad con algunos trabajos, en el largo plazo, los modelos Keynesianos y de desequilibrio pueden proveernos de una sólida defensa con respecto al papel que desempeñan los controles a las importaciones en el corto plazo. La experiencia en las políticas de ajuste de algunos países respalda este mecanismo. Estas consideraciones sirven para destacar el carácter complementario y no sustitutivo de estrategias sustitutivas y de orientación hacia afuera. Además en economías con rigideces en precios y salarios, la liberación de importaciones introduce desequilibrios intersectoriales al liberar recursos que por su escasa movilidad interna quedan flotantes. Más aún, estudios recientes muestran que la expansión

de la demanda interna, el crecimiento de las exportaciones, la sustitución de importaciones y el cambio técnico, son factores inductores del desarrollo económico y del cambio estructural que se opera en una economía (Chenery, H. 1986). Con base en estas consideraciones no es correcto pensar en un crecimiento derivado sobre la base de una dinámica exportadora que funja como factor de impulso directo del mismo. No existe acopio empírico abrumador sobre el vínculo de esta relación. Como lo hemos señalado, la literatura reciente de estos ejercicios, en breve, va a contravía de la visión ortodoxa que concibe una relación estrecha entre el grado de apertura de una economía y su comportamiento económico en términos de crecimiento. Adicionalmente, los ejercicios mencionados han arrojado resultados en los cuales economías caracterizadas hacia afuera no presentan relación causal entre apertura y crecimiento; países pequeños de exportaciones primarias que tienden a un mayor grado de niveles de apertura muestran niveles precarios de actividad económica, y si bien Chile ha logrado una alta tasa de crecimiento de sus exportaciones su crecimiento económico no ha llegado a alcanzar su promedio histórico (Ocampo, J. A. 1988). Además, es bueno recordar, que no es correcto tomar la procedencia inter-temporal como sinónimo de causalidad (falacia del tipo post hoc, ergo propter hoc).

Algo sobre lo cual se requiere llamar la atención por cuanto permite visualizar el carácter de dependencia que implícito se encuentra en la apertura, es el énfasis de política comercial que proponen los países industrializados, vía organismos multilaterales, a los países del tercer Mundo: una política libre cambista de especialización y eficiencia en bienes primarios. En primer lugar, pedirle al tercer Mundo que sea consecuente con tal objetivo es pedirle que permita dejar en manos de la demanda externa el desarrollo económico de los países que lo integran. Una apertura generalizada y abrupta implica el supuesto de un sector externo competitivo, para que sea exitosa, y no complementaria. Pero lo real para los PMD es lo último la característica externa; en-

tonces la apertura no permitiría una competencia de la producción doméstica frente a la importada. En nuestro caso, como muchos otros, más bien esta última entraría a generar un proceso "perverso" de desmantelamiento de nuestra estructura industrial que podría provocar, paradójicamente, la caída de nuestras propias exportaciones. Si lo que se desea, en nuestro caso, es una estrategia export-led industrialization antes que una sustentada en bienes primarios, la inserción internacional exigiría una redefinición tecnológica de ciertos sectores claves de la economía. El desarrollo industrial es un proceso permanente continuo de adquisición de capacidad tecnológica. El cambio técnico debe ser incesante, lo cual implica que el costo de mantener una competitividad internacional, lograda en el marco de un esfuerzo diversificador, induce simultáneamente a adquirir o lograr mayor flexibilidad y cambio técnico (Pack, H. y Westphal, J. 1986). En otros términos, el cambio técnico es uno de los focos críticos de un proceso de industrialización eficiente y dinámico, en el cual las economías de escala puedan ser aprovechadas para un abastecimiento masivo interno. Pero esta posibilidad no la poseen los países pequeños, donde la escasez de capital -el cual no es gratuito- no permite construir con años de anticipación para aprovechar dichas economías (Taylor, L. 1986). Como contrapartida los teóricos y académicos han tratado de plantear estrategias tecnológicas diferentes para el mundo en desarrollo (Cf. Robin son, A. 1983), pero creemos que tal como ha sido propuesto sería perpetuar la asimetría mundial del desarrollo económico entre las naciones ricas y las pobres. Similarmente se ha teorizado de que "lo pequeño es hermoso", pero puede que no sea exactamente lo apropiado (Ranis, G. 1983).

Es pertinente hacer observar, complementariamente, que la ausencia sustitutiva de importaciones y la disminución de controles a los mismos como el impulso a las exportaciones, entraría a ser regulado por un cambio en los precios relativos vía un manejo cambiario con base en la teoría de la paridad; pero en ausencia de capacidad com-

petitiva la devaluación no funcionaría como mecanismo de abaratamiento de lo que se exporta y encarecimiento de lo que se importa. Es crucial recordar que la devaluación nominal en nuestro país comporta más un elemento inflacionario en términos de los efectos sobre la tasa de cambio real. Adicionalmente, los bajos coeficientes de las elasticidades que enfrentan los exportables y las importaciones, parece ser que tienden a declinar con el tiempo (Ocampo, J. A. 1982). Esto implica acelerar el ritmo de devaluación y contribuir a mayores presiones inflacionarias a través de mecanismos ya conocidos como los costos de insumo, maquinarias y equipos, agravando el esfuerzo ahorrador de la economía y su tasa de acumulación (Ocampo, J. A. 1985; Ocampo, J. A., Londoño, J. L. y Villar L. 1985). Lo anterior pone de presente el carácter relevante que tienen los cambios en los precios relativos de las exportaciones e importaciones vía la devaluación como foco crítico del sistema. En estas condiciones cabría preguntarse: ¿sería conveniente relajar los controles a las importaciones y dejar que sea la tasa de cambio, con todas sus implicaciones macroeconómicas de sesgos y efectos de ingreso (Krugman y Taylor, 1978), canal focal de transacciones, vía demanda y sector productivo, de efectos contraccionistas e inflacionarios (Wijnbergen Van, Swedeer, 1986; Lizondo, S. J. y Montiel, J. Peter, 1989), la encargada de soportar el peso del ajuste externo? Si el manejo sigue siendo gradual o de *crawling-peg* ("reptante-pegado"), ello no sería consistente con una liberalización de importaciones dentro de los cánones ortodoxos. Si la tasa de cambio se libera a tenor con la liberalización del comercio esto introduciría mayor inestabilidad en las cuentas del sector externo y los desajustes sectoriales se agravarían. El efecto sería similar a la implementación de políticas de liberación financieras en un entorno macroeconómico inestable: empeoramiento de los desequilibrios (IMF, 1989).

Es conveniente dentro de este contexto, citar las palabras de uno de los más prestigiosos expertos actuales en economía internacional quien, desde su posición ortodoxa,

no duda en afirmar que "Según el GATT, los países industrializados aplican actualmente más de 40 medidas no arancelarias, prohibiciones, cuotas, autorización discrecional para las importaciones, autorización condicional para las importaciones, restricciones "voluntarias" a las exportaciones, cuotas estacionales, investigación sobre precios y volúmenes, derechos anti-inundación y compensatorio para impedir el flujo internacional de mercancías. Las barreras no arancelarias (BNA) abarcan muchos renglones y afectan la cuarta parte de las importaciones de todas las naciones industrializadas" (Edwards, S. 1989). Las BNA llegan a más del doble de la protección arancelaria. Adicionalmente, "más grave aún que -de hecho hay pruebas ineluctables- va en aumento el alcance de los BNA. En la medida en que estas barreras crezcan o conserven su nivel actual, será más difícil y quizá imposible, que las naciones latinoamericanas aumenten sus exportaciones en la magnitud requerida para resolver la crisis actual de la deuda (Edwards, S. 1989, Subrayados añadidos). Como se puede colegir de lo anterior el proteccionismo vía aranceles es, en promedio, más alto y discriminatorio contra los países en desarrollo exportadores de manufacturas que el promedio usado entre los mismos países industrializados (Bouza, R. 1988). Como se evidencia, esto presenta un panorama altamente frágil para una política aperturista acelerada e indiscriminada. Conviene recordar, además, que países como los Estados Unidos se encuentran orientados hacia una política de movilización creciente de sus exportaciones y desaceleración de sus importaciones por razones de ajuste en sus cuentas externas.

No queremos finalizar este breve artículo, sin apuntalar un aspecto que, aunque ya lo mencionamos líneas arriba, ha venido siendo subrayado como un obstáculo serio a una política aperturista centrada en el relajamiento y eliminación de los controles, restricciones y cuotas a los importables. El deterioro de los términos factoriales por diversas causas (Ocampo, J. A. 1988), enfatizado por Prebisch como simple deterioro de términos de Comercio, no puede solucionarse vía devaluación permanente. En primer lugar

la devaluación tiene un efecto efímero o estático y "en un contexto dinámico donde la capacidad competitiva depende fundamentalmente de la productividad y ésta está sujeta a economías de escalas dinámicas (efectos Verdoon), las alteraciones en precios relativos no generan un desarrollo exportador estable" (Ocampo, J. A. 1985). Además el problema de transferencia que plantea la generación de divisas tiene un impacto neto contraccionista con redistribución "perversa" en economías con características como la nuestra. Adicionalmente, lo enunciado por Prebisch décadas atrás ha venido a ser recientemente confirmado -a pesar de la afirmación de Streeten (1982)- por dos investigadores del Banco Mundial (Cf. Grilli, Enzo R. and Cheng Yung Maw, 1988). El apoyo empírico a la hipótesis confirma la tendencia secular de caída, más no su magnitud. En consideración a lo anterior, "el cambio técnico, la utilización cada vez más eficiente de los insumos básicos y de composición sectorial del crecimiento en las economías industrializadas (fundamentalmente sesgado hacia actividades de servicios y ramas industriales con baja absorción de recursos básicos)" tienden a perpetuar dicha tendencia y hacen improbable su reversión (Bouza, R. 1988). Por consiguiente, en un contexto libérrimo del comercio mundial, por el lado del Tercer Mundo, y de proteccionismo a ultranza, por el lado industrializado, una sobreoferta estructural de productos básicos presionaría aún más a un desplome de los precios relativos del primer bloque. El esfuerzo para recuperar los niveles de desarrollo perdidos para estos países sería inimaginable. A esto, a su vez, ha contribuido la desaceleración de la inversión que ha reducido la incorporación de cambio técnico, especialmente en aquellos sectores más estratégicos de la producción doméstica. Esto, como es apenas natural, limita su capacidad de expansión sostenida y la imposibilita para un proceso competitivo el cual exige la apertura comercial. En este sentido es pertinente señalar que antes que una economía pueda llegar a competir con éxito en el mercado mundial, debe lograr, primero, un sólida base industrial fundada en el mercado interno (Kubo, Y. , De Melo, J. y Robinson, Sh.

1986). En breve, una política de control a los desbalances externos generados por estructuras productivas complementarias y sujetas a las vicisitudes de la demanda extranjera, funge como un instrumento útil de política económica. Como un instrumento de "óptimo de primer orden" (first best) (Ocampo, J. A. 1987).

BIBLIOGRAFIA

- BOUZAS, Roberto. 1988. "América Latina en la Economía Internacional: Los Desafíos de una Década Perdida", en "Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política", Nº 13 Enero-Junio.
- BRAUN, Oscar. 1973. "Comercio Internacional e Imperialismo". Siglo XXI, Buenos Aires.
- CHENERY, Hollis. 1986. Growth and Transformation", en Chenery, H. et al. 1986. "Industrialization and Growth". A World Bank Research Publication. Oxford University Press.
- _____ Robinson Sherman and Sirquin Moshe. 1986. "Industrialization and Growth". A World Research Publication. Oxford University Press.
- EDWARDS, Sebastian. 1989. "Comercio entre los Estados Unidos y Latinoamérica: Percepción y Realidad". PERSPECTIVAS ECONOMICAS. Revista trimestral de Economía Mundial Nº 66.
- FRANKEL, Jacob. 1987. "Discussion", en Corbo Vittorio, et. al. 1987 (edit). "Growth-Oriented Adjustment Programs". International Monetary Fund, Washington.
- GRILLI, Enzo and CHENG YUNG, Maw. 1988. "Primary Commodity Prices Manufactured Goods Prices, and the Terms of Trade Developing Countries: What the Long Shows". The World Bank Economic Review, Vol. 2 January, Nº 1.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND,

1989. "Survey". Vol. 18, Number 14, Washington D. C. U. S. A.
- KRUGMAN, Paul and Taylor, Lance. 1978. "Contractionary Effects of Devaluation". *Journal of International Economics*. Amsterdam, North Holland, 8.
- Kubo, Yugi DE MELO, Jaime and ROBINSON, Sherman. 1986. "Trade Strategies and Growth Episodes", en Chenery, H. et al 1986. "Industrialization and Growth". A World Bank Research Publications, Oxford University Press.
- LIZONDO, Saul L. and MONTIEL, Peter J., 1989. "Contractionary Devaluation in Developing Countries: An Analytical Overview". *International Monetary Fund. "Straff Papers"*. Vol. 36 N° 1. March, Washington D. C. U. S. A.
- OCAMPO, José. 1982. "La Política Económica bajo Condiciones cambiantes del Sector Externo". Banco de la República. "Ensayos sobre Política Económica", Vol. I N° 2. Bogotá.
- _____. 1985. "Problemas Teóricos del Proceso de Ajuste", en Revéiz Edgar (editor). "Deuda Externa Latinoamericana y Proceso de Ajuste: Experiencia y Perspectivas". Colección Debates CEDE, Unidades N° 5. Bogotá.
- _____. 1986. "New Developments in Trade Theory and LDCs" *Journal of Development Economics* 22, North Holland.
- _____. 1987. Comentarios a la Ponencia de Edwards Sebastian. "Control de Cambios, devaluación y tasa de cambio real: la experiencia latinoamericana", en Banco de la República, "Colombia 20 años de Régimen de Cambios y de Comercio Exterior" (Simposio) Vol. 2, Bogotá.
- _____. 1988. "Dilemas de Política Comercial en América latina". *Coyuntura Económica*, Vol. XVIII N° 4. Diciembre.
- _____. LONDOÑO, Iván L. y VILLAR, Leonardo. 1985. "Ahorro e inversión en Colombia". *Coyuntura Económica* Vol. XV. N° 2.
- PACK, Howard and WESTPHAL, E. Larry. 1986. "Industrial Strategy and Theoretical Change: Theory Versus Reality". *Journal of Development Economics* 22, North-Holland.
- PEEMANS, Jean Phillippe. 1988. "El Sudeste Asiático entre el mito y la realidad". *Cuadernos de Economía* N° 12 Universidad Nacional de Colombia.
- RANIS, Gustav. 1983. "La Tecnología apropiada en la Economía dual: reflexiones sobre la experiencia de Filipinas y Formosa", en Robinson Austin (comp.). 1983. "Tecnologías Apropriadas para el Desarrollo del Tercer Mundo". Fondo de Cultura Económica. México.
- SARMIENTO, Eduardo. 1987. "Las complementariedades en la Teoría del Desarrollo" en *Desarrollo y Sociedad*. CEDE Uniandes N° 21 Bogotá.
- STREETEN, Paul. 1982. "Fronteras de los Estudios sobre el Desarrollo". Fondo de Cultura Económica, México.
- TAYLOR, Lance. 1986. "Modelos Macroeconómicos para los Países en Desarrollo". Fondo de Cultura Económica. México.
- WIJNBERGEN Van, Sweder. 1986. "Exchange Rate Management and Stabilization Policies in Developing Countries", en Edwards Sebastian and Ahamed Liaguat (edit.). "Economic Adjustment and Exchange Rates in Developing Countries". National Bureau of Economic Research. The University of Chicago Press, Chicago.
- YANCE, Armando. 1988. "Teoría y Práctica del Mercado de Capitales". Departamento de Investigaciones Socioeconómicas - DIS. Corporación Universitaria de la Costa, Barranquilla, mimeo.