

Capítulo III

LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y EL CRECIMIENTO: EXPERIENCIAS RECIENTES EN AMÉRICA LATINA*

INTRODUCCIÓN

Un gran número de países de América Latina se embarcó en procesos de liberalización comercial en los últimos años. La primera experiencia sostenida en este sentido en los últimos decenios fue la de Chile, país que comenzó un proceso de liberalización en los años setenta que llevaría a su economía, hacia fines de esa década, a ser una de las más abiertas del mundo.

A partir de mediados de los años ochenta, luego de más de medio siglo de políticas proteccionistas, surgió una tendencia que indicaba un giro radical en la estrategia de desarrollo y en las políticas de varios PALS. Ya en 1983 Costa Rica había iniciado un tránsito gradual desde un modelo de sustitución de importaciones al nivel nacional y centroamericano hacia uno de inserción más dinámica en la economía internacional. Luego, en 1985, Bolivia y México iniciaron liberalizaciones comerciales relativamente rápidas.

Al comenzar la década actual, varios PALS se agregaron a esta tendencia, incluyendo Argentina, Brasil, Perú y Venezuela. Incluso Colombia, que en 1990 había adoptado un programa gradual de apertura de la economía, que debía llevarse a cabo en cuatro años, en 1991 decidió acelerar la liberalización y completarla en 1992. Es evidente, entonces, que, con diferentes grados de celeridad, los países de la región han dado un gran viraje histórico.

En este capítulo nos concentramos en los procesos de liberalización de las importaciones, en el contexto en que se realizaron y sus efectos más directos.

La sección 1 resume las principales reformas comerciales llevadas a cabo en los PALS, finalizando con un análisis de las reformas de Chile y México. La sección 2 revisa parte de la voluminosa literatura sobre las economías exportadoras de Asia

* Coautor Manuel Agosin. Publicado en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, N° 3, otoño, 1995. Versión revisada y actualizada del artículo publicado en *Revista de la Cepal* N° 50, agosto de 1993. Agradecemos los valiosos comentarios de Óscar Altamir, Héctor Assael, Renato Baumann, Robert Devlin, Winston Fritsch, Jorge Katz, Bernardo Kosacoff, Carlos Massad, Jorge Mattar, Wilson Peres, Joseph Ramos, Jaime Ros y Gert Rosenthal.

oriental (Corea del Sur, Taiwán y, más recientemente, Indonesia, Malasia y Tailandia) para contrastar las experiencias más actuales de los PALS con otras de más larga duración y de carácter notoriamente distinto. Las mayores diferencias entre las liberalizaciones en los PALS y los procesos de apertura económica de los países asiáticos radican en que, mientras la mayoría de los programas de liberalización latinoamericanos se han realizado en forma rápida y en un contexto de pasividad del Estado, en Asia oriental la apertura fue un largo proceso, liderado por el Estado en la construcción de un aparato productivo orientado hacia los mercados internacionales. Cuando se liberalizaron las importaciones en Asia, la transformación estructural de la economía ya había avanzado y las exportaciones de manufacturas exhibían un prolongado dinamismo. A ello se agregaba, en general, una situación macroeconómica real equilibrada y tasas de inversión más elevadas. En contraste, los drásticos programas de liberalización de las importaciones llevados a cabo en los PALS se sitúan al inicio de sus estrategias de internacionalización y, con frecuencia, coinciden con procesos de estabilización recesivos y con una tasa de formación de capital baja.

La sección 3 expone un marco analítico donde se presentan estilizados los distintos caminos seguidos por los PALS y los países de Asia oriental. Además, se examinan algunos de los elementos clave de los programas de reforma a la luz de las condiciones requeridas para una apertura dinamizadora del desarrollo de largo plazo.

Es evidente que, en el actual contexto mundial, el logro de la competitividad sistémica y una inserción más dinámica en los mercados mundiales se ha convertido en condición indispensable para lograr un desarrollo sostenido. Para esto, se precisaba reducir las altas y frecuentemente arbitrarias restricciones a las importaciones.

A pesar de su desprestigio actual, es indudable que la estrategia de sustitución de importaciones cumplió un papel histórico clave que es preciso rescatar: aun considerando las ineficiencias con que se llevó a cabo, ésta dejó a los países de la región, en particular a aquellos de mayor tamaño, con un sector manufacturero importante y que en algunos casos ha sido la base de un proceso posterior de industrialización más eficiente y orientado hacia la competitividad internacional (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000). De hecho, hasta comienzos de los años ochenta, varios países (especialmente Brasil, Colombia y México) ya transitaban hacia un modelo en que la promoción de exportaciones manufactureras había adquirido una importancia central en su estrategia de desarrollo. Como se verá más adelante, aun después de la liberalización mexicana, fueron los sectores ya establecidos los que lideraron el crecimiento de las exportaciones manufactureras. Y como lo indica la experiencia chilena, la liberalización indiscriminada de importaciones, más que dar pie a ganancias generalizadas de eficiencia, conduce por muchos años a una contracción relativa del sector manufacturero, a la quiebra de un número elevado de empresas y a una vigorosa expansión de las exportaciones, pero intensas en recursos naturales y con poco

arrastre sobre el resto de la economía.¹ Sin embargo, está claro que los países de la región demoraron demasiado en realizar la transición y algunos de éstos insistieron en un proteccionismo a ultranza de cualquier bien que pudiera producirse nacionalmente. Es indudable que esto constituye (hoy día) un obstáculo al desarrollo.

El problema fundamental de las políticas proteccionistas del pasado era que, al final, terminaban siendo generalmente tan arbitrarias, que los responsables de las políticas no sabían qué estaban incentivando y con qué propósito (French-Davis, 2004, cap. III, Fritsch y Franco, 1993, p. 32). Las políticas proteccionistas pasadas, tanto en América Latina como en otras regiones, fueron generalmente utilizadas por intereses privados, *rentistas*, que buscaban ganancias de capital. En muchos casos no produjeron beneficios sociales evidentes y las estructuras industriales resultantes tendieron a ser poco competitivas internacionalmente y siguieron dependiendo indefinidamente de la protección gubernamental. Debe reconocerse, sin embargo, que en diversos casos permitieron el establecimiento de sectores industriales que han servido de base a una forma posterior de desarrollo más fuertemente orientada hacia la competitividad internacional. Además, constituye un desconocimiento sorprendente de la historia económica al ignorar el crecimiento del PIB y que los estándares de vida mejoraron rápidamente durante el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), particularmente entre 1950 y 1980 (French-Davis, Muñoz y Palma, 1997). Sin embargo, la ISI estaba agotándose como fuente de desarrollo sostenido; sin duda, necesitaba reformarse.

El éxito de una reforma comercial requiere que el valor agregado por la creación de nuevas actividades sea mayor que el "desagregado" por la destrucción de éstas. Esto tiende a asociarse con un aumento de las exportaciones más significativo que la baja en la sustitución de importaciones;² que las exportaciones derramen efectos positivos sobre el resto de la economía, lo que dependerá del grado de diversificación y valor agregado que éstas tengan; y que la competitividad internacional se logre con aumentos continuos de la productividad en lugar de salarios bajos y subsidios o exenciones tributarias crecientes.

Por eso, es indispensable que la apertura de la economía se haga de manera que no involucre la destrucción indiscriminada de la capacidad instalada existente y que permita una efectiva reconversión de las actividades productivas. Una condición

1. En Chile, una expansión promedio de 10% del *quantum* exportado en 1973-89 fue acompañada de un aumento de sólo 1.6% del resto del PIB. Con esto, el crecimiento económico anual apenas promedió 2.9%. Ver French-Davis (2004, cap. VI). El caso de América Latina se examina en French-Davis (2005, cap. V).
2. Esto no significa que la sustitución de importaciones deba ser desechada. Mientras más grande sea el mercado nacional, mayor será el ámbito potencial de la sustitución de importaciones. Esto se refleja en que las exportaciones de países como Estados Unidos y Japón sólo representan alrededor de 10% de su PIB. Lo que es novedoso en la nueva estrategia de desarrollo, es la idea que las empresas productoras de bienes y servicios, ya sea para los mercados nacionales como para los internacionales, deben tomarse progresivamente competitivas durante el período de aprendizaje. Esto se logra, en parte, con la exposición a la competencia externa.

crucial es la gradualidad del proceso, asociada a la capacidad efectiva de respuesta de los diversos agentes económicos frente a los cambios inducidos por políticas públicas. Es necesario también que este proceso sea acompañado por un cambio sostenido y confiable de precios relativos favorable a la producción de exportables, y por la creación o mejora de los mercados e instituciones indispensables para el aumento constante de la productividad. Eso incluye capacitación laboral, mejoramiento de la infraestructura, incentivos a la innovación tecnológica, desarrollo de segmentos de largo plazo de los mercados de capitales, y fortalecimiento de la capacidad de negociación para el acceso a mercados externos.

Como se puede constatar, este criterio no ha sido, en general, el elegido por los PALS que se han lanzado a la liberalización comercial (Damill y Keifman, 1992). Los enfoques específicos adoptados han tendido a ser abruptos y han mostrado graves imperfecciones en tres campos decisivos. Primero, aperturas unilaterales, que tienen sentido en una economía mundial abierta, dinámica y competitiva, pero que son menos aconsejables en una economía donde el proteccionismo sigue siendo activo y hay una fuerte tendencia a la formación de bloques comerciales regionales (Cepal, 1998, cap. II). Segundo, este proceso está basado en ventajas comparativas estáticas y ganancias de corto plazo en la asignación de recursos, pero los beneficios se reducen o revierten si se concentra en áreas de actividad con mercados poco dinámicos y menos intensivos en innovación tecnológica. Tercero, en los mercados financieros y en la cuenta de capitales la desregulación ha entorpecido la reasignación de recursos que se buscaba con la liberalización comercial, al generar (en las condiciones imperantes en los noventa) marcadas apreciaciones cambiarias y altas tasas de interés reales. Ambas desincentivan la inversión productiva requerida para alcanzar la transformación estructural y hacen que los recursos se alejen de la producción de transables y se concentren más en la inversión puramente financiera.

Las recomendaciones convencionales de política económica, que suelen sustentarse teóricamente en una versión simple del modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson, avalan una trayectoria como la seguida por Chile, en la que la liberalización indiscriminada de las importaciones lideró el proceso de reforma. Esta concepción tuvo también una fuerte influencia sobre los procesos posteriores de reforma comercial en la región. Las nociones que subyacen a este enfoque son que la liberalización de las importaciones conducirá a una rápida asignación de recursos hacia la producción de exportables, que la eficiencia neta de la economía aumentará al exponer a los productores nacionales a la competencia internacional, y que se empujará a los sectores sustituidores de importaciones, frecuentemente monopolistas, a aprovechar economías de escala orientándose hacia los mercados externos. Como se verá más adelante, la experiencia de Chile indica que, en la práctica, estas suposiciones no se cumplen desde un inicio y que el resultado inmediato de la liberalización abrupta es la quiebra o jibarización de un segmento significativo del sector sustituidor de importaciones y sólo el aumento parcial de su eficiencia o de su escala de producción.

Algunas contribuciones teóricas recientes arrojan luz acerca de las políticas comerciales más apropiadas para impulsar el desarrollo. Por una parte, un análisis cuidadoso de la noción que la liberalización de las importaciones necesariamente conduce a ganancias en eficiencia técnica, ya sea por la vía de fomentar un mayor esfuerzo por alcanzar los niveles de los competidores externos o por la de promover escalas mayores de producción (y así aprovechar economías de escala), revela que los supuestos de comportamiento y de estructura de mercados que es necesario hacer para llegar a estos resultados son muy poco realistas (véase Rodrik, 1992; 2001).

La existencia de mercados protegidos y ganancias extraordinarias asociadas con la protección puede ser un incentivo (y suministrar los recursos financieros en situaciones típicamente caracterizadas por restricciones al crédito) para incurrir en las pérdidas iniciales que conlleva adquirir la información necesaria para incursionar en los mercados internacionales (Krugman, 1984). Por tanto, la protección de monopolios nacionales puede incluso ser una herramienta para fomentar las exportaciones, salvo que se establezcan barreras que impiden la exportación, lo que ocurrió con frecuencia en los decenios precedentes. Los sesgos antiexportadores tuvieron una influencia decisiva. Sin embargo, su remoción puede hacerse reduciendo brusca y progresivamente la protección del mercado interno, o gradualmente en forma aislada, o progresivamente acompañado de la remoción del sesgo antiexportador con incentivos a la exportación. Es evidente que había más de una opción y se tendió a escoger la menos apta desde un punto de vista de eficiencia económica.

Es probable que el mantenimiento de niveles altos de protección durante períodos demasiado largos induzca a los productores nacionales protegidos, sin competencia interna ni exigencias de productividad creciente, a tomar parte de sus ganancias monopólicas en la forma de menores esfuerzos de reducción de costos. Por tanto, la política más apropiada sería la de anunciar de antemano una reducción del arancel durante un determinado período (el cual debe cumplirse estrictamente para evitar la erosión de la credibilidad y para no incentivar el comportamiento oportunista), con el fin de asegurar un mercado suficientemente atractivo como para que los esfuerzos por bajar los costos sean remunerativos y, al mismo tiempo, que los productores nacionales efectivamente hagan esfuerzos por tornarse internacionalmente competitivos.

Aquí ya estamos en otro marco teórico, bastante alejado de los supuestos simplistas del modelo convencional de las ventajas comparativas. Es justamente hacia estas realidades que las "nuevas teorías" apuntan su mira analítica (Krugman, 1986 y 1988; Ocampo, 1991). Estas teorías surgieron a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta con el propósito de incorporar al análisis teórico algunos aspectos de la realidad de los cuales hace abstracción el modelo neoclásico de las ventajas comparativas: en particular, la competencia imperfecta y la diferenciación de productos. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, los aspectos más relevantes de estas teorías son los relacionados con fenómenos como las economías de escala estáticas y dinámicas.

La presencia generalizada de estos fenómenos en las manufacturas y servicios modernos indica que la distribución internacional de la producción está determinada, en parte, por procesos históricos y no por características difícilmente modificables de la realidad económica, como lo son la dotación de factores. Es así como, en sectores donde las economías de escala son importantes (una buena proporción de las manufacturas), aquellos países con mercados nacionales de mayor tamaño tendrán ventajas iniciales de costos sobre sus competidores, y el comercio internacional sólo ahondará la brecha inicial de costos (Krugman, 1987a). En presencia de economías de escala estáticas, la protección del mercado nacional o regional, al permitir aumentos en las escalas de producción y una disminución de los costos medios, puede incluso ser una eficiente y eficaz política de promoción de exportaciones (ver Krugman, 1984 y Ffrench-Davis, 1980).

Por otra parte, en sectores donde los costos medios dependen del número de veces que se produce un bien (en otras palabras, donde existen economías de escala dinámicas, o de aprendizaje), la protección temporal del mercado nacional puede promover no sólo la competitividad dentro de dicho mercado, sino también en mercados internacionales (Krugman, 1987b). El fenómeno de economías de aprendizaje es de especial importancia para los países en desarrollo, ya que sus industrias suelen estar muy rezagadas con respecto a la frontera tecnológica mundial. Estas nuevas vertientes teóricas sugieren que es posible alcanzar dicha frontera, pero para ello se requiere de políticas comerciales e industriales activas, algo que las conclusiones del modelo convencional de comercio rechazan.

Las ventajas comparativas son, entonces, adquiribles. La política económica en países en desarrollo no consiste sólo en asegurar una asignación óptima de recursos existentes, sino que, principalmente, en promover la expansión de la frontera productiva para lograr, progresivamente, en el plazo más corto posible, la competitividad internacional en un rango creciente de bienes y servicios. Esto puede implicar la protección del mercado local o subsidios a la producción o a las exportaciones, políticas que, sin duda, representan un costo estático para la sociedad y una pérdida de bienestar presente. Pero para evaluar adecuadamente la bondad de las políticas económicas, también es necesario intentar medir las ganancias de bienestar futuro que éstas pueden conllevar.

1. LOS PROGRAMAS DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL EN AMÉRICA LATINA

Desde la crisis de la deuda, muchos países de la región han llevado a cabo reformas de liberalización comercial. Ocho de los nueve países que figuran en el cuadro III.1 —es decir, todos a excepción de Costa Rica— introdujeron reformas que pueden catalogarse de drásticas y abruptas. Es más, en siete de estos ocho países —a excepción de Chile— la liberalización de las importaciones se llevó a cabo en un período de dos o tres años (1989-90 a 1992-93). En Argentina, el grueso de la liberalización de las

importaciones se efectuó en abril de 1991. En el caso chileno, el proceso de liberalización tomó cinco años y medio (fines de 1973 a mediados de 1979).

En mayor o menor medida, las reformas implicaron el desmantelamiento de las restricciones cuantitativas y una rebaja sustancial de los aranceles. En general, han involucrado un cambio sustancial respecto a la protección arancelaria vigente antes de las reformas y una disminución radical de la dispersión de la protección efectiva. No obstante, ningún país ha adoptado un arancel cero aún, y sólo Chile tiene un arancel uniforme.

Estas tendencias en las políticas comerciales de la región han sido complementadas por acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio que cubren un amplio espectro de productos (ver Ffrench-Davis, 2005, cap. V).³

En varios países de la región, la liberalización comercial estuvo acompañada de una liberalización de la cuenta de capitales. En las condiciones imperantes desde comienzos de los años noventa hasta 1998, en que los mercados internacionales de capital nuevamente evaluaron en forma positiva a los PALS, la liberalización de la cuenta de capitales promovió apreciaciones cambiarias importantes (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1993; Cepal, 1998, cap. XI), en circunstancias que la reforma comercial hacía imperativo lo opuesto: una depreciación compensadora. Algunos países (Chile y Colombia) fueron más exitosos que otros en resistir las tendencias a la apreciación; pero para esto recurrieron a controles cambiarios, encajes sobre los ingresos de capitales, y a otras medidas heterodoxas de "ingeniería financiera" (ver cap. V, y Agosin y Ffrench-Davis, 2001).

Enseguida se describirán las reformas implementadas en dos países de la región. Se han elegido los casos de Chile y México porque sus reformas se han mantenido durante un período extenso, como para que sus efectos se reflejen en resultados económicos, proporcionando así una base para una evaluación de su impacto sobre el crecimiento y la inversión.

a. Chile

La liberalización comercial chilena es la más antigua en la región y la que se ha aplicado con mayor persistencia. A fines de 1973, antes de la iniciación de las reformas, el comercio exterior chileno estaba altamente intervenido: los aranceles nominales promediaban 94% y tenían una dispersión que iba del 0% al 750%; existía un sinnúmero de restricciones no arancelarias, como altos depósitos previos para el 60% de las importaciones y la autorización a discreción del Banco Central de la exención

3. Hasta junio de 1990 predominaba ostensiblemente la opinión de que los acuerdos de integración debían ser de un alcance parcial y muy limitado, al estilo de los vigentes en la Asociación Latinoamericana de Integración. El enfoque analítico predominante era que los bloques comerciales eran ineficientes y un obstáculo al comercio mundial. La Iniciativa para las Américas del presidente Bush cambió radicalmente esa concepción y hoy las autoridades parecen haberse olvidado de las preocupaciones respecto de la desviación de comercio.

Cuadro III.1
AMÉRICA LATINA (9 países): RESUMEN DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL

| País | Inicio del programa | Arancel máximo | | Números de niveles | | Arancel promedio | | Arancel máximo | | Números de niveles | Arancel promedio | Variación del tipo de cambio de real ^a |
|------------------------|---------------------|----------------|------|--------------------|---------------|------------------|-----------------|-----------------|---------------|--------------------|------------------|---|
| | | Inicial | 1993 | Inicial | Fines de 1993 | Inicial | 1993 | Inicial | Fines de 1993 | | | |
| Argentina ^a | 1989 | 65 | 30 | 3 | 3 | 39 ^c | 15 ^c | 33 | 21 | 14 | -41 | |
| Bolivia | 1985 | 150 | 10 | 2 | 2 | 12 ^d | 7 ^d | 10 | 2 | 10 | 98 | |
| Brasil | 1988 | 105 | 35 | 29 | 7 | 51 ^e | 14 ^e | 35 ^d | 29 | 13 | -35 | |
| Colombia ^b | 1990 | 100 | 20 | 14 | 4 | 44 ^f | 12 ^f | 20 ^b | 8 | 11 | -20 | |
| Costa Rica | 1986 | 150 | 20 | 4 | 4 | 53 ^g | 12 ^g | 20 | 4 | 9 | 5 | |
| Chile ^h | 1973 | 220 | 10 | 57 | 1 | 94 ⁱ | 10 ⁱ | 11 | 1 | 11 | -36 | |
| | 1985 | 35 | 11 | 1 | 1 | 35 ^j | 11 ^j | 11 | 1 | 11 | 28 | |
| México | 1985 | 100 | 20 | 10 | 5 | 24 ^k | 13 ^k | 35 ^l | 24 | 14 | -32 | |
| Perú ^o | 1990 | 108 | 25 | 56 | 2 | 66 ^m | 18 ^m | 25 | 2 | 16 | -40 | |
| Venezuela | 1989 | 135 | 20 | 41 | 4 | 35 ⁿ | 10 ⁿ | 20 ^o | 8 | 12 | -8 | |

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras nacionales e información suministrada por la Secretaría de Aduanas. Las cifras envuelven los aranceles preferenciales.

^a Se utilizó la variación del tipo de cambio de exportaciones entre el promedio del trienio del inicio del programa de liberalización hasta el promedio del trienio 1994-96 para todos los países, excepto aquellos más perjudicados por el "efecto tequila", para los cuales se usó el promedio 1992-94. ^b Los aranceles incluyen sobretasas. ^c Ponderado por la producción interna. ^d Ponderado por las importaciones. ^e Promedio simple con base en posiciones arancelarias. ^f El primer programa de liberalización comercial en Chile se inició en 1973 y se completó en 1979. El arancel uniforme de 10% rigió hasta 1982. Por tanto, la primera fila se refiere a la información para el período 1973-82. La segunda fila contiene información acerca de la reducción del arancel, en un segundo proceso que comenzó en 1985; luego de que la tasa se elevase a 35% en 1984, se redujo sucesivamente a 20% (1985), 15% (1988) y 11% (1991). ^g Existen 49 tasas (entre un total de 11.800 que exceden ese nivel, 12 a 40%; 23 a 65% y 14 a 70%). ^h Hay 46 tasas (de 7.200 que exceden ese nivel: 45 a 35% y 1 a 40%). ⁱ Hay 56 tasas (de 9.700 que exceden ese nivel: 16 entre 40% y 45%; 12 entre 45% y 70%; 19 entre 70% y 200%; y 18 entre 200% y 260%). ^j Hay 13 tasas (de 6.600 a 35%).

Barreos no arancelarias a mediados de 1996. ^k Argentina: En 1989-91 se eliminó la mayoría de las restricciones no arancelarias. Hacia mediados de 1996, aún se aplicaban requisitos de licencia previa y prohibiciones de importación para un total de 88 productos vulnerables. ^l Bolivia: Se han eliminado casi todas las restricciones no arancelarias, exceptuando sólo 12 restricciones relacionadas con productos vulnerables. ^m Brasil: En 1990, se eliminó la lista de productos importados prohibidos y los requisitos de licencia previa. Sin embargo, se mantuvieron 10^l restricciones de importación, que se concentran en productos vulnerables, autorizaciones previas y exigencias sobre contenido nacional o compras nacionales. ⁿ Colombia: Las restricciones de licencias previas fueron eliminadas casi en su totalidad a fines de 1990. Se mantienen 27 restricciones a productos vulnerables, 10 exigencias sobre compras nacionales y relaciones con características de la producción. ^o Costa Rica: La mayoría de los permisos de importación y otras restricciones han sido eliminadas. ^p Chile: Se aplican bandas de precios a 3 productos agrícolas, más un total de 41 restricciones a productos vulnerables. México: Ha eliminado las licencias previas y mantiene restricciones sólo a 10 productos vulnerables. Perú: Aplica restricciones de importación a 22 productos vulnerables. Venezuela: Aplica restricciones de importación a 41 productos vulnerables.

a esa restricción; regía, además, un complicado sistema de cambios múltiples, el cual contemplaba ocho tipos de cambio oficiales y un diferencial entre el máximo y el mínimo de 1.000% (French-Davis, 2004, cap. III; Meller, 1994).⁴

i) La reforma radical de los setenta

Como parte de un amplio programa de entregar a las fuerzas del mercado la gran mayoría de las decisiones económicas, en 1973 se inició una reforma de la política comercial que comprendió la eliminación de todas las restricciones no arancelarias, un abrupto proceso de reducción de los aranceles, y la unificación del tipo de cambio. Aunque no fue una meta inicial del programa, en junio de 1979 se llegó a un arancel parejo y bajo de 10%.

Durante los dos primeros años del programa de liberalización comercial, las devaluaciones reales del tipo de cambio (el cual estaba oficialmente controlado) contrarrestaron la disminución de la protección nominal promedio (cuadro III.2). Esto dio un fuerte impulso a las exportaciones no-cobre y otorgó cierta protección a las actividades más eficientes sustitutivas de importaciones. Pero, a partir de 1976, el tipo de cambio real empezó a atrasarse. La razón principal para este atraso fue que la política cambiaria gradualmente pasó desde el apoyo a la apertura de la economía al control de la inflación. Esto culminó en 1979, cuando se fijó el tipo de cambio nominal, con la expectativa de anclar rápidamente la inflación interna al promedio internacional.

La apreciación cambiaria fue posible por la combinación de la apertura de la cuenta de capitales y la alta liquidez de los mercados financieros internacionales. Es así como, a partir de 1977, las limitaciones cuantitativas que tenían los bancos nacionales para endeudarse en el exterior con el propósito de financiar préstamos en moneda nacional fueron gradualmente relajadas (y, de hecho, eliminadas a mediados de 1979). Los plazos mínimos de endeudamiento también fueron aflojados, hasta que se eliminaron en 1982. La gran afluencia de capitales extranjeros hacia Chile, donde las tasas de interés en moneda nacional eran considerablemente más altas que en los mercados internacionales, sustentó la apreciación real del peso (French-Davis, 2004, cap. V).

Es interesante anotar que, en 1979, al completarse la liberalización comercial y establecerse un arancel uniforme de 10%, el tipo de cambio real estaba casi al mismo nivel que el alcanzado a comienzos del proceso de liberalización en 1974. Aunque el arancel medio nominal inicial (94%) contenía mucha "agua" y el exceso promedio de los precios nacionales sobre los internacionales de los bienes importables era indudablemente menor, lo cierto es que hubo una disminución abrupta de los aranceles efectivos. La teoría elemental de la política comercial hubiera indicado la necesi-

4. Esta era la situación en 1973. Sin embargo, en la segunda mitad de los años sesenta se había llevado a cabo una reforma que incluyó la racionalización gradual del régimen de importaciones y el mejoramiento de los mecanismos de promoción de exportaciones.

Cuadro III.2
CHILE: ARANCEL PROMEDIO Y TIPO DE CAMBIO REAL, 1973-97
(promedios anuales)

| Año | Arancel promedio* (porcentajes) | Tipo de cambio real* (1980=100) |
|---------|------------------------------------|------------------------------------|
| 1973 | 94,0 ^c | 110,0 ^c |
| 1974-79 | 35,3 | 122,6 |
| 1980-82 | 10,1 | 94,6 |
| 1983-85 | 22,7 | 130,9 |
| 1986-89 | 16,8 | 182,2 |
| 1990-97 | 11,6 | 163,2 |

Fuente: Ffrench-Davis, (2004, caps. III y VI) y Banco Central de Chile.

* Promedio simple del arancel nominal, excluyendo franquicias y tratamientos preferenciales negociados en acuerdos comerciales. ^b Promedio anual. El tipo de cambio nominal fue deflactado por el IPC chileno (debidamente corregido en 1973-78) e inflado por un índice de precios externo. Este índice se construyó sobre la base del índice de precios al por mayor, ponderado por la participación de Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Perú y Reino Unido en el comercio chileno, desde 1986 en adelante; se obtuvo del Banco Central de Chile. Para los años hasta 1985, la información se obtuvo de Ffrench-Davis (2004), e incluye solamente Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido. ^c Diciembre de 1973.

dad de realizar una devaluación compensatoria; pero, aunque los encargados de las políticas inicialmente postularon lo mismo, al final se hizo lo contrario. En los tres años que siguieron al término del proceso de liberalización de importaciones, la apreciación cambiaria se aceleró, con un fuerte impacto depresivo sobre las actividades productoras de transables. Las importaciones se expandieron a un ritmo notablemente mayor que las exportaciones y desplazaron la producción interna, la cual, de haber contado con precios macroeconómicos más normales (tasas de interés y tipo de cambio), podría haberse mantenido competitiva.

ii) Rectificación de la reforma en los ochenta

Para enfrentar la crisis interna y de balanza de pagos que sobrevino en Chile en 1982 como consecuencia de la combinación de errores en el manejo económico y del triple shock externo (el aumento de las tasas de interés, la caída de los precios del cobre y luego la suspensión del crédito externo), y que hizo descender la demanda agregada 30% y el PIB en más de 16% entre 1981 y 1983, se procedió a varias devaluaciones discretas a partir de mediados de 1982 y, luego, a la reinstauración de un tipo de cambio reptante. Entre 1982 y 1988, el tipo de cambio real se depreció 130%. Al mismo tiempo, el arancel uniforme fue elevado en etapas sucesivas hasta 35% en septiembre de 1984 (con promedios anuales de 24% y 26% en 1984 y 1985, respectivamente). A medida que la aguda escasez de divisas fue menguando, hubo sucesivas rebajas del arancel que comenzaron en marzo de 1985 hasta situarlo en 15% en 1988-91.

Después de la crisis, la política comercial se flexibilizó en varios sentidos. El gobierno empezó a hacer uso activo de medidas *antidumping* para proteger a la eco-

nomía de prácticas comerciales desleales. Para esto se recurrió a elevar el total del arancel (el uniforme más sobretasas compensatorias) hasta un máximo de 35% (nivel consolidado por Chile en el GATT en 1979) para aquellas importaciones en las que se podía comprobar *dumping*. Además, se adoptó un sistema de bandas de precios análogos a los internacionales de mediano plazo para tres productos agrícolas principales (trigo, azúcar y oleaginosas), lo que tuvo efectos significativos en favor de la reactivación de la agricultura hacia mediados del decenio. Evidentemente, también constituyó una desviación del arancel uniforme. En lo que se refiere a las exportaciones, los sistemas de *drawback* fueron perfeccionados y se adoptó un sistema de reintegros simplificados para exportaciones menores, las cuales adquirieron derecho a un reembolso de hasta un 10% de su valor cuando las exportaciones para toda la partida arancelaria no sobrepasasen un cierto máximo anual.

iii) Contraste entre ambas reformas

En resumen, en Chile hubo dos reformas comerciales diferentes: una radical en el período 1974-79 y la otra moderada —con una mezcla de restricción y liberalización e intervención selectiva— en el período 1983-91. Si bien es cierto las características básicas de la política comercial, en cuanto a la derogación de barreras no arancelarias y la adopción de un arancel parejo, no se habían modificado desde 1979, el nivel arancelario había vuelto a ser relativamente elevado en 1984, además de estar acompañado por medidas *antidumping* y por las bandas de precios mencionadas anteriormente. De hecho, el arancel promedió 20% en 1983-89, duplicando el 10% uniforme registrado en 1979-82. Pero la diferencia fundamental residió en que durante la primera liberalización el tipo de cambio se apreció progresivamente en la segunda mitad de los años setenta y a comienzos de los ochenta. Por el contrario, en la década de los ochenta, la reducción del arancel desde un máximo de 35% en septiembre de 1984 a 15% en 1988, fue acompañada de una fuerte devaluación real (asociada a la crisis de la deuda), que dio señales positivas a los exportadores y que, a la vez, más que compensó el impulso negativo de la reducción de aranceles a la producción de bienes competitivos con importaciones. Esto fue determinante de que durante la segunda reforma haya habido un crecimiento más sostenido de la producción de exportables. Pero, a diferencia de la primera experiencia, también se registró una significativa recuperación de la producción de sustitutos de importación, principalmente entre 1984 y fines de los ochenta.

En los años noventa, Chile enfrentó una nueva afluencia de capitales externos. Mientras que en la primera liberalización comercial se permitió una prolongada apreciación cambiaria asociada a una política crecientemente liberal hacia los flujos de capitales privados y una oferta externa elevada, en la primera mitad de los noventa se intentó, con éxito, desde 1991, contener la apreciación y así proteger la competitividad de la producción de transables. Para ello, la política se desvió, sistemáticamente, de la apertura irrestricta al ingreso de capitales, dificultando el arbitraje internacional.

En lo cambiario, el Banco Central utilizó un tipo de cambio reptante donde la paridad de referencia pasó a ser una canasta de monedas. El precio de mercado fluctuó dentro de una banda y estuvo sujeto a intervención intramarginal (flotación sucia). En lo que se refiere a los flujos de capital, los créditos externos, los depósitos y las inversiones de cartera quedaron sujetos a un encaje (que varió entre 10% y 30% del flujo, lo que debió mantenerse inactivo en el Banco Central por todo un año); el encaje desestimulaba especialmente los fondos volátiles de corto plazo. Éstas y otras políticas complementarias moderaron significativamente una fuerte presión hacia la apreciación cambiaria real, que había comenzado a manifestarse al inicio de 1988 y se acentuó desde fines de 1990 con el retorno de una oferta elevada de fondos externos (Ffrench-Davis, Agosin y Uthoff, 1995; Agosin y Ffrench-Davis, 2001).

Al extraer algunas conclusiones de la experiencia chilena, es indudable que la segunda reforma arroja resultados más positivos que la primera (Ffrench-Davis, 2004, cap. III). La primera se inició con una profunda depresión (1974-75) y terminó con otra (1982). Ambas crisis están asociadas a *shocks* externos graves, cuyos efectos internos fueron acentuados como consecuencia del dogmatismo con que se implementó la liberalización del sector externo, y de la confusión que imperó al momento de la crisis en cuanto a los objetivos y a los instrumentos de política que era necesario utilizar para lograr un ajuste más creativo que destructivo.

En la primera reforma comercial, las fuertes rebajas arancelarias y el desmantelamiento de los controles cuantitativos habrían tenido un impacto positivo mayor sobre el dinamismo exportador que el que tuvo la política arancelaria durante la segunda reforma: en el primer caso, partió de una situación en la que la gran mayoría de los precios internos de los bienes importables corrientes (de consumo e intermedios) estaban desvinculados de los precios internacionales;⁵ por tanto, el "espacio" existente para reducir costos mediante la sustitución de insumos nacionales por importados y las posibilidades de inducir cambios en las rentabilidades relativas eran enormes. Pero debe considerarse que, dado el marco recesivo en que se efectuó la reforma, lo abrupto de ella y el desempeño deficiente del tipo de cambio y tasas de interés, el sobresaliente logro exportador estuvo asociado a un costo altísimo en el resto de la economía y el dinamismo del sector exportador no se transmitió al resto de la economía; el PIB per cápita (medido entre los máximos de 1973 y 1981) se expandió menos de 1% por año, la inversión fija estuvo muy por debajo de sus niveles históricos y la economía exhibió una abrupta desindustrialización (*ver* cap. VII).

Desde 1984, la economía experimentó, primero, una recuperación y, luego, un crecimiento sostenido durante los noventa, encabezado por la expansión de la oferta exportable en sectores no tradicionales. El comportamiento dinámico de las exportaciones no tradicionales no se debió principalmente a la reducción de los aranceles, ya

5. En general, las importaciones de bienes de capital gozaban de amplias franquicias arancelarias.

que la baja fue muy moderada y los grandes exportadores ya contaban con mecanismos de reintegro de derechos de aduana.

En el segundo período, cuantitativamente, la depreciación cambiaria fue el factor explicativo más influyente en el éxito exportador chileno, en vista de que el tipo de cambio real más que se duplicó entre 1981 y 1988 (Cepal, 1998, cap. IV); en el caso de las exportaciones no tradicionales, el gran incentivo cambiario fue reforzado por un 'reintegro' de 10% del valor retornado por los exportadores. Por otra parte, la participación de la inversión extranjera directa (IED) en dichas exportaciones ha sido fundamental en la minería.⁶ Dos aspectos que deben matizar la evaluación de las dos reformas comerciales chilenas se refieren a sus impactos sobre la formación de capital y sobre el dinamismo del sector industrial. Si bien la formación bruta de capital fijo y la productividad del capital han aumentado desde la superación de la crisis de comienzos de los años ochenta, el coeficiente de inversión fija sólo hacia fines de esa década vino a recuperar las tasas históricas alcanzadas en los sesenta. La incapacidad para superar dicho coeficiente de inversión impidió alcanzar una tasa significativa de crecimiento en el período 1974-89; es así como en ese período la tasa promedió menos de 3% anual.

Durante la primera liberalización comercial, hubo una desindustrialización importante de la economía, la que se manifestó en una disminución de cinco puntos porcentuales en la participación de las manufacturas en el PIB. Muchas empresas manufactureras potencialmente fuertes quebraron a raíz de la constelación particular de políticas comerciales, cambiarias y de interés utilizadas durante ese período.

A pesar del mejor desempeño del comercio y de las manufacturas en la segunda liberalización, el proceso de desindustrialización de la primera reforma no se revirtió. Las exportaciones continuaron concentradas en productos intensivos en recursos naturales. Sin embargo, los productos con mayor valor agregado, principalmente no tradicionales, han ido captando un espacio creciente desde su baja participación anterior, la inversión ha seguido elevándose y la creación de nueva capacidad productiva (aunque recién desde 1992) empezó a expandirse y se situó en una tasa sostenible superior a la registrada en los años sesenta.

b. México

México puso en práctica a mediados de 1985 una drástica liberalización de las importaciones y un gradual desmantelamiento de los instrumentos tradicionales de política industrial. Es importante observar que, en contraste con la experiencia chilena de los setenta, la liberalización mexicana fue precedida y seguida de fuertes depreciaciones cambiarias reales (1982-83 y 1986-87) que le dieron al sector industrial un

6. Con todo, en el único decenio del último medio siglo en el que Chile ha logrado un crecimiento del PIB potencial cercano a 7%, esto es los noventa, la IED cubrió sólo el 18% de la formación de capital en Chile.

importante colchón cambiario para realizar el ajuste (Ten Kate, 1998; Ros, 1993). Las fuertes devaluaciones fueron necesarias para enfrentar las crisis de balanza de pagos y fiscal que se produjeron a consecuencia de la suspensión del crédito externo (en 1982) y de la caída experimentada por el precio del petróleo (en 1986-87).⁷

Antes del comienzo de su programa de liberalización comercial, México había usado una gran variedad de controles sobre las importaciones, estimulado la producción industrial y orientado el sector manufacturero hacia los mercados externos. Además de una estructura arancelaria con alta dispersión y con una tarifa tope de 100%, los productores mexicanos estaban protegidos por un sistema de licencias que cubrían un 92% de todas las importaciones y por la utilización de precios oficiales de aforo que, en un quinto de los casos, eran más altos que los precios efectivos de las importaciones. Los exportadores de bienes no tradicionales se beneficiaban de importantes franquicias tributarias, las cuales compensaban el sesgo antiexportador de la política comercial. Por último, México había utilizado exitosamente durante mucho tiempo programas de promoción industrial orientados a la sustitución de importaciones en "sectores estratégicos" (en algunos casos en forma conjunta con la promoción de exportaciones). Estos programas, que otorgaban a las empresas producción en el mercado interno e incentivos fiscales a cambio de integración local creciente y/o de metas de exportación, se habían convertido en el principal instrumento de política industrial durante la "etapa difícil" de la sustitución de importaciones (Ros, 1993). El crecimiento global del PIB en México había sido elevado, alcanzando a 6,6% anual en 1950-80, descendiendo a sólo 1,9% en 1981-85.

i) La reforma iniciada en 1985

El programa de liberalización comercial comenzó en julio de 1985 con la eliminación de los controles cuantitativos para un gran número de posiciones arancelarias. La liberalización afectó principalmente a los bienes intermedios y de capital, así como a algunos bienes de consumo. Los aranceles fueron elevados inicialmente para compensar la eliminación de controles directos. En 1986, México se adhirió al GATT y, como "precio de entrada", se comprometió a continuar la sustitución de los controles directos por aranceles, seguida de reducciones arancelarias. Al mismo tiempo, se estableció un sistema *antidumping* que no tuvo un papel importante hasta mediados de los años noventa. A fines de 1987, conjuntamente con la introducción del llamado Pacto de Solidaridad Económica, se profundizó la reforma comercial: se eliminó una buena parte de los permisos previos a las importaciones de bienes de consumo; se suprimieron los precios oficiales restantes, y se simplificó el arancel a

7. En México, al igual que en Chile y Venezuela, las devaluaciones contribuyen al equilibrio fiscal, ya que los ingresos provenientes de la principal exportación constituyen una fuente importante de recaudación del sector y lo convierten en un ofertante neto de divisas.

sólo cinco tasas en un rango de 0% a 20%, con un promedio ponderado por la producción de 13% (y un promedio ponderado por las importaciones de 6%).

La reforma comercial de México se hizo extensiva a las exportaciones y se eliminaron muchos de los permisos limitantes de las exportaciones. Las restricciones cuantitativas a las exportaciones que aún seguían vigentes a mediados de los noventa, estaban determinadas por la existencia de controles de precios (algunos bienes agrícolas) y por acuerdos bilaterales o internacionales (el café, el azúcar, el acero y los textiles, que en conjunto todavía representaban un cuarto de las exportaciones no petroleras, incluyendo el valor agregado de la industria de la maquila). Los instrumentos tradicionales de subsidio a las exportaciones habían sido eliminados, en parte como consecuencia de acuerdos bilaterales con Estados Unidos. Los principales incentivos a las exportaciones que se mantenían en 1994 eran programas que eximían de derechos a las importaciones "temporales" y de permisos de importación a los insumos de empresas exportadoras.

También hubo una reducción significativa en el uso de políticas de promoción industrial, a pesar de que continuaron ejerciendo importantes efectos sobre las exportaciones. Los programas que restaban, los cuales seguían incluyendo restricciones cuantitativas a las importaciones, se concentraban en las industrias automotriz, de microcomputadoras y farmacéutica. Sin embargo, con la entrada de México al Tlcan (Nafta), estos programas tendrían que desaparecer en forma gradual.

El profundo colchón cambiario creado por las devaluaciones reales de 1986 y 1987 permitió al gobierno lanzar, en 1987, el llamado Pacto de Solidaridad Económica, el cual incluía el congelamiento del tipo de cambio y la moderación salarial. En efecto, el tipo de cambio comenzó a ser utilizado como herramienta antiinflacionaria. Durante 1988, el tipo de cambio nominal fue congelado. El tipo de cambio real efectivo se apreció en forma sostenida, hasta 1995, cuando sobrevino una importante depreciación masiva asociada a la crisis del peso de diciembre de 1994. Más recientemente, en 1996-97, retornó la tendencia a la apreciación, pero con menos fuerza que en el período 1991-94 (cuadro III.3).

El Pacto de Solidaridad Económica tuvo gran éxito en reducir fuertemente la inflación. Junto con la privatización de la banca y el ingreso al Plan Brady (*ver cap. IV*), también contribuyó a cambiar las expectativas respecto del futuro de la economía mexicana. A su vez, este cambio comenzó a inducir fuertes entradas de capital extranjero y repatriaciones de capital que se había fugado durante la crisis de la deuda. Los flujos de capitales también fueron estimulados por reformas en otras áreas de política económica, incluyendo la desregulación interna, las privatizaciones masivas de empresas públicas, la apertura a la inversión extranjera y la autorización para que fondos mutuos extranjeros invirtieran en valores bursátiles mexicanos. Este flujo de capitales sustentó la acelerada marcha de la revaluación (*ver cap. V* sobre los cambios en los mercados financieros mundiales) y un notable déficit en la cuenta corriente en 1992-94, lo que culminó con la grave crisis de fines de 1994.

Cuadro III.3
MÉXICO: INDICADORES DE LA POLÍTICA COMERCIAL
Y TIPO DE CAMBIO REAL, 1981-96
(porcentajes)

| Año | Producción interna protegida por permisos de importación ^a | Producción interna protegida por precios oficiales ^a | Arancel promedio ^a | Número de niveles arancelarios | Arancel máximo | Tipo de cambio real ^c (1985=100) |
|------|---|---|-------------------------------|--------------------------------|----------------|---|
| 1981 | 64,0 | 13,4 | 22,8 | n.d. | n.d. | 72 |
| 1983 | 100,0 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 115 |
| 1984 | 92,2 | 18,7 | 23,5 | 10 | n.d. | 115 |
| 1985 | 47,1 | 25,4 | 28,5 | 10 | 100 | 100 |
| 1986 | 39,8 | 18,7 | 24,5 | 11 | 50 | 139 |
| 1987 | 25,4 | 0,6 | 11,8 | 11 | 40 | 145 |
| 1988 | 21,3 | 0,0 | 10,2 | 5 | 20 | 118 |
| 1989 | 19,8 | 0,0 | 12,5 | 5 | 20 | 110 |
| 1990 | 17,9 | 0,0 | 12,4 | 5 | 20 | 108 |
| 1991 | 17,0 | 0,0 | 12,5 | 5 | 20 | 98 |
| 1992 | 16,5 | 0,0 | 12,5 | 5 | 20 | 91 |
| 1993 | 16,5 | 0,0 | 12,5 | 5 | 20 | 85 |
| 1994 | n.d. | 0,0 | 12,5 | 5 | 20 | 87 |
| 1995 | n.d. | 0,0 | 12,5 | 5 | 20 | 129 |
| 1996 | n.d. | 0,0 | 14,0 | 24 | 35 | 112 |

Fuente: Banco de México y Cepal; Ros (1993) y Ten Kato (1998).

^a Las cifras para 1985 hasta 1990 se refieren a diciembre de cada año; las cifras para 1981 corresponden a abril de 1980 y las de 1984 corresponden a junio de 1985. ^b Ponderado por la producción total. ^c Tipo de cambio aplicado a las exportaciones.

La experiencia mexicana también enseña que es indispensable el control sobre los flujos especulativos de capital y que las inversiones de cartera que implican un mero traspaso de propiedad de títulos a extranjeros son claramente especulativas y con fuerte potencial desestabilizador. La apertura indiscriminada de la cuenta de capitales, incluido este tipo de operaciones, entorpece la contribución que la apertura del sector real de la economía puede hacer al desarrollo.

ii) Desempeño de las exportaciones y el PIB

México ha logrado altas tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas, y un leve aumento de la participación del sector industrial en el PIB. Sin embargo, las tasas de crecimiento de la economía mexicana han sido modestas en el período posreformas y el déficit en cuenta corriente alcanzó niveles extremadamente altos. Entre 1985 y 1996 no hubo aumento en el PIB per cápita; la inversión promedió niveles inferiores a los históricos (el coeficiente de inversión ha fluctuado entre 16% y 21,7% del PIB, comparado con un promedio de 21,8% en los años setenta).

Un cambio estructural importante que ha tenido lugar en la economía mexicana ha sido el aumento sostenido de las exportaciones no petroleras (incluyendo el valor agregado de los servicios de maquila), las que pasaron de US\$7 mil millones en 1980 a US\$16 mil millones en 1988, a US\$33 mil millones en 1994 y a US\$54 mil millones en 1996.

Los defensores de la liberalización comercial generalizada sostienen que ha sido la liberalización de importaciones la que ha hecho posible el auge de las exportaciones no petroleras, al dar acceso a los productores de exportables a insumos de calidad a precios internacionales y al reducir la rentabilidad de producir para los mercados internos (incentivando indirectamente la reasignación de recursos hacia la exportación). Sin embargo, el fuerte aumento de las exportaciones no petroleras había comenzado en 1983, antes de que se diera inicio a las reformas comerciales y, por tanto, es difícil atribuírselas solamente a ellas. Ros (1993) ha calculado que casi la mitad del aumento de las exportaciones no petroleras en el período 1982-88 provino de tres sectores (el automotor, de computadoras y las maquiladoras)⁸ que no se beneficiaron de la apertura, ya sea porque sus importaciones de insumos ya estaban liberadas de aranceles (las maquiladoras) o porque las importaciones competitivas con sus productos o sus insumos importados continuaron siendo restringidos por programas de desarrollo industrial (los automóviles y las computadoras personales). En el caso del sector automotor, fue decisivo un decreto de 1983 que permitió un *trade-off* entre diversificación de las variedades de productos para el mercado interno y requisitos de exportación, redujo las exigencias de contenido nacional y mantuvo la protección a la producción para el mercado nacional (Casar, 1993).

Una hipótesis que cuadra mejor con la evolución de la economía mexicana en los años ochenta y comienzos de los noventa, es que el auge de las exportaciones no petroleras estuvo relacionado con las fuertes depreciaciones cambiarias reales de 1982-83 y 1986-87 y con la depresión de los mercados internos, que obligó a los productores a salir a buscar mercados afuera, especialmente en Estados Unidos. La liberalización de las importaciones puede haber jugado algún papel, pero secundario. La mayoría de las nuevas exportaciones mexicanas de manufacturas no maquila provienen de industrias establecidas durante el período de sustitución de importaciones, con una inversión nueva relativamente modesta. En contradicción a las expectativas del modelo convencional, se dio una reasignación masiva de recursos hacia sectores en los que se supone que México tiene ventajas comparativas (los intensivos en mano de obra y orientados preferentemente a los mercados externos). Por tanto, el éxito de México en expandir sus exportaciones le debe mucho, inicialmente, al proceso previo de sustitución de importaciones y a los programas de desarrollo en sectores estratégicos (Ros, 1993). Esto fue reforzado por la depreciación cambiaria a mediados de los ochenta, pero este efecto se fue deteriorando gradualmente debido a

8. Sólo el valor agregado del sector de maquiladoras ha sido clasificado aquí bajo exportaciones no petroleras.

Cuadro III.4
MÉXICO: INDICADORES SELECCIONADOS DE CRECIMIENTO, 1970-96

| Año | Porcentajes en US\$ de 1980 | | | Exportaciones no petroleras | | |
|----------------------|-----------------------------|--------------------|-------------------|------------------------------|------------------|--|
| | Tasa de crecimiento del PIB | Inversión fija/PIB | Manufacturas /PIB | Miles de millones de dólares | | Porcentaje en exportaciones totales ^a |
| | | | | Bienes | Serv. de maquila | |
| 1970-79 ^b | 6,5 | 21,8 | 22,8 | - | - | 85,9 |
| 1980 | 8,3 | 24,8 | 22,1 | 6,0 | 0,8 | 40,0 |
| 1985 | 2,6 | 17,9 | 21,4 | 6,9 | 1,3 | 35,6 |
| 1986 | -3,8 | 16,4 | 21,0 | 9,7 | 1,3 | 63,6 |
| 1987 | 1,9 | 16,1 | 21,3 | 12,0 | 1,6 | 61,8 |
| 1988 | 1,2 | 16,8 | 21,7 | 14,1 | 2,3 | 71,3 |
| 1989 | 3,3 | 17,3 | 22,5 | 15,0 | 3,1 | 69,9 |
| 1990 | 4,4 | 18,7 | 22,8 | 16,9 | 3,6 | 67,4 |
| 1991 | 3,6 | 19,6 | 22,9 | 18,7 | 4,1 | 73,6 |
| 1992 | 2,8 | 21,1 | 22,8 | 19,2 | 4,7 | 74,2 |
| 1993 | 0,6 | 20,7 | 22,5 | 22,6 | 5,4 | 78,1 |
| 1994 | 3,5 | 21,7 | 22,5 | 27,2 | 5,8 | 81,7 |
| 1995 ^c | -6,2 | 16,4 | 22,8 | 40,0 | 4,9 | 84,2 |
| 1996 ^c | 5,1 | 18,4 | 24,0 | 47,4 | 6,4 | 82,2 |

Fuente: Cepal; Ros (1993) y Banco de México, *Informe anual*, varios números.

^a Exportaciones de bienes no petroleros más servicios de maquila en dólares corrientes, como porcentaje del total de exportaciones de bienes más servicios de maquila. ^b Promedio simple para el período 1970-79 en dólares constantes de 1980. ^c Para 1995 y 1996, las cifras de producción e inversión fueron calculadas sobre la base de los cambios porcentuales en pesos de 1993.

la apreciación en los noventa. Sin embargo, con la entrada al Nafta y otros acuerdos comerciales y, luego, con el paso del tiempo, se fueron desarrollando nuevas actividades de exportación. En este proceso las empresas transnacionales jugaron un importante papel al implementar, desde comienzos de los años ochenta, estrategias exportadoras en sectores industriales como el automotor, petroquímicos y de electrónica, en algunos casos en empresas conjuntas con los productores nacionales. Se debe recalcar, sin embargo, que las importaciones se expandieron en un grado notablemente mayor, con un déficit creciente en cuenta corriente (cuadro X.2), que terminó explotando en la crisis de 1995.

2. LECCIONES DE LAS ECONOMÍAS DINÁMICAS DE ASIA

A pesar de su gran diversidad, los países exportadores de manufacturas de Asia tienen algunas características comunes en lo que respecta a sus estrategias y políticas de desarrollo (y a los resultados obtenidos). Esto hace de particular interés la comparación de estos países con América Latina. La discusión en esta sección se basa en la experiencia de Corea del Sur y Taiwán, economías que se han industrializado hacia afuera durante

varios decenios. Desde fines de los años setenta, otras economías de Asia oriental (Indonesia, Malasia y Tailandia) han operado políticas más o menos similares, también con resultados favorables con respecto al crecimiento basado en las exportaciones de manufacturas. Todos ellos comenzaron su proceso de industrialización con un modelo de sustitución de importaciones. Sin excepción, las nuevas políticas con que se buscó orientar a la economía hacia afuera fueron súper impuestas al régimen de sustitución de importaciones imperante. Estas economías transitaron hacia un modelo de industrialización hacia fuera, basándose, en buena medida, en el desarrollo ya alcanzado de destrezas y capacidades industriales. No hubo intento de borrón y cuenta nueva.

En general, la estrategia seguida por estas economías fue la de otorgar incentivos relativamente parejos a las exportaciones y a la producción para el mercado interno, dentro de una misma industria, pero incentivos bastantes distintos (y cambiantes en el tiempo) para industrias o sectores diferentes. En términos formales, el tipo de cambio efectivo (TCE), que incorpora el efecto de todos los incentivos (aranceles, subsidios, etc.) para las exportaciones era más o menos igual al TCE para los sustituidores de importaciones en una industria i , pero difería bastante entre una industria i y otra j :

$$TCE(X_i) \approx TCE(M_j); TCE_i \neq TCE_j$$

Aunque la protección en Corea y Taiwán disminuyó bastante en el decenio antepasado y ahora se acerca a las prevalcientes en los países desarrollados, estas economías comenzaron su proceso de industrialización hacia afuera con niveles de protección altos, los que no fueron desmantelados al inicio del proceso de apertura, como sí lo hicieron los PALS en aras de reorientar con ello la economía hacia la exportación.⁹ Lo que sí es distintivo en el caso de los países dinámicos de Asia es la capacidad del Estado de dar y quitar incentivos. En otras palabras, llama la atención la habilidad con que el Estado pudo aplicar políticas temporales de promoción. Además, todos los incentivos fueron habitualmente otorgados a cambio del cumplimiento de metas específicas, por lo general en el campo de las exportaciones.

Una característica muy importante de estas experiencias es el éxito con que las autoridades pudieron impedir que se generara una apreciación significativa del tipo de cambio real o que éste sufriera grandes fluctuaciones como las que han solido registrarse en los PALS.¹⁰ El sesgo antiexportador de los aranceles y de otras barreras comerciales fue en muchos casos compensado con subsidios de diverso tipo a las exportaciones, como lo demuestra el equilibrio en la cuenta corriente. Para poder

9. Por ejemplo, en 1976, más de un decenio después del despegue de su proceso de industrialización, Corea del Sur tenía aranceles con un rango de 0-150%, y cerca de mil items, aproximadamente 40% del universo, con tasas comprendidas entre 30% y 60%. Además, utilizaba profusamente medidas no arancelarias así como exenciones (Balassa, 1981a, cap. 16; Bhagwati, 1978).

10. Hasta mediados de los años noventa. En el cap. X se trata la "latinoamericanización" de varios países asiáticos (incluyendo a Corea del Sur, pero excluyendo a Taiwán), que les llevó a la crisis asiática en 1997.

controlar el tipo de cambio en forma eficaz, la mayoría de estas economías ejerció un control efectivo sobre los flujos de capitales extranjeros y logró un grado apreciable de estabilidad macroeconómica real.

La experiencia de los países asiáticos indica que la industrialización basada en las exportaciones no requiere de una liberalización comercial indiscriminada. En efecto, se observa que los países estudiados pudieron, en general, mantener políticas relativamente proteccionistas y crecer hacia afuera al mismo tiempo. Dos hechos son fundamentales para explicar lo que aparece como un contrasentido desde el punto de vista de las recomendaciones convencionales de política comercial. Primero, en todos los casos exitosos las autoridades han usado activamente diversos subsidios a la exportación, que han servido para contrarrestar el sesgo antiexportador implícito en la protección de importables. Las economías asiáticas examinadas, sin excepción, dispusieron de mecanismos de reintegro de aranceles e impuestos indirectos para los exportadores. Segundo, los incentivos fueron otorgados a cambio de metas de desempeño específicas y por períodos limitados.

A pesar de que existen características comunes a todas las economías dinámicas de Asia, hay diferencias importantes entre ellas que es interesante consignar. Quizás la característica más notable de la experiencia coreana ha sido el trato distinto otorgado a industrias maduras y a industrias nacientes (Westphal, 1992; Amsden, 1993). Para las primeras, la política comercial procuró conceder un trato neutral. Vale decir, se instauraron mecanismos de reintegro de derechos de aduana e impuestos indirectos para los exportadores directos e indirectos (siendo estos últimos productores que venden insumos a los exportadores). En el decenio de los sesenta, estas empresas también habían gozado de incentivos adicionales, como acceso al crédito a tasas preferenciales, acceso privilegiado a licencias de importación y ciertas reducciones en los impuestos directos.¹¹

Para las industrias nacientes promovidas por el Estado, la concesión de incentivos fue mucho más agresiva. El método fundamental fue la creación de monopolios temporales para ciertas empresas en los ramos industriales promovidos por el gobierno, a cambio del cumplimiento de metas específicas de exportación. Esto implicaba que, en la práctica, la promoción de sustitución de importaciones se transformaba también en un mecanismo para promover exportaciones (Krugman, 1984). A poco andar, las empresas promovidas se transformaron en exportadoras, subsidiando sus ventas al exterior con los fuertes beneficios obtenidos en el mercado nacional. Quizás lo determinante de este resultado fue que el sistema de incentivos utilizado impulsó a las empresas beneficiadas a lograr competitividad internacional aceleradamente. Este énfasis les permitió beneficiarse rápidamente de economías de escala y de aprendizaje (*learning by doing*).

11. Los incentivos adicionales a los reintegros tendieron a desaparecer comenzando en la década de los sesenta. Pero también fueron disminuyendo los niveles de protección del mercado interno de que gozaban estos sectores.

Otro elemento importante fue el acceso preferente que tuvieron las empresas en los sectores beneficiados al crédito de corto y largo plazo a tasas preferenciales. Esto es lo que el Banco Mundial (1993) ha llamado con aprobación "represión financiera leve"; se han justificado en la literatura reciente por la presencia de fallas de mercado debidas a la existencia de información asimétrica, las que son particularmente agudas en los mercados de capitales (véase Stiglitz, 1994; 1998a). De hecho, al favorecer a ciertos sectores el gobierno estaba favoreciendo a conglomerados específicos, cuya creación había impulsado él mismo. El estímulo al surgimiento de agentes productivos en sectores promovidos por el Estado, incluyendo acceso fluido al crédito a tasas de interés subsidiadas para las actividades favorecidas, fueron las formas como el Estado intentó, exitosamente, superar las insuficiencias de los mercados de capital (Amsden, 1993). La política industrial fue secuencial: en los años sesenta se privilegió la inversión en cemento, fertilizantes y refinerías de petróleo; a fines de los sesenta y comienzos de los setenta, el énfasis se puso en acero y productos petroquímicos; en los años setenta, en astilleros, bienes de capital y bienes de consumo durable (incluyendo automóviles); y en los ochenta, en electrónica, telecomunicaciones e informática.

En Taiwán, las políticas industriales y comerciales fueron similares en ciertos sentidos; en especial, el carácter secuencial del apoyo estatal a empresas y sectores específicos: a los textiles, vidrio, plásticos, cemento y productos electrónicos de consumo en los años cincuenta; a los textiles sintéticos y al acero en los sesenta; a los automóviles en los setenta; y a la informática desde fines de los setenta (Wade, 1990a y 1990b, cap. 4). Se esperaba que todas estas industrias llegaran a ser competitivas internacionalmente en un plazo prudente, objetivo que, en la gran mayoría de los casos, se cumplió.

Algunos de los mecanismos de promoción fueron similares a los utilizados por Corea: la protección del mercado local, los créditos de largo plazo subsidiados y las exoneraciones impositivas. Pero un aspecto algo distinto de la experiencia taiwanesa fue el uso activo de la empresa e inversión estatal y la promoción de la inversión extranjera (generalmente en asociación con el capital nacional) en sectores favorecidos. En general, el desarrollo de Taiwán fue intensivo en empresas pequeñas y medianas, mientras que el de Corea fue intensivo en grupos económicos (*chaebols*).

Con el correr del tiempo, tanto en Corea como en Taiwán el liderazgo del Estado en la estrategia industrial fue disminuyendo y adquiriendo formas menos intervencionistas. Se espera que las reformas comerciales en curso lleven a estas economías a parecerse bastante a las de los países industrializados en lo que se refiere a los niveles y dispersión de los aranceles. A medida que el Estado renuncia a su papel de liderazgo en la industria, la protección en estas economías fue adquiriendo la función que se le atribuye en los países industrializados: defender a los sectores más rezagados de la economía (especialmente, la agricultura). No obstante, ya había transcurrido cerca de un cuarto de siglo de un desarrollo productivo espectacular y un crecimiento promedio del orden de 7% anual.

El examen de las liberalizaciones latinoamericanas y de las experiencias asiáticas de más largo alcance arroja conclusiones importantes para el manejo de la política económica en América Latina. Éstas pueden ayudar a reorientar las reformas en marcha, de manera que contribuyan más eficientemente a acelerar el crecimiento y a apoyar la transformación productiva. Es esencial evaluar lo que queda por hacer y lo que es necesario afinar para aumentar la probabilidad de que los países de la región alcancen los objetivos que se perseguían con la liberalización comercial, aunque sea tardíamente.

3. EL MARCO ANALÍTICO PARA ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

Las reformas comerciales se insertaron en procesos amplios de cambio, que otorgaron a la competitividad internacional y a las exportaciones un papel protagónico. El instrumento central de la reforma ha sido la liberalización indiscriminada y rápida de las importaciones. Con ésta se busca exponer a los productores de importables, frecuentemente beneficiados con fuerte protección, a la competencia externa. Se espera que esta medida los lleve a mejorar la productividad, incorporando nuevas tecnologías y aumentando la especialización. Los productores que no se adapten a la competencia externa serán desplazados del mercado y los recursos que éstos liberen serían absorbidos con rapidez por otras actividades, principalmente en la producción de rubros exportables. El supuesto siempre subyacente es que predomina un escenario de pleno empleo de trabajo y capital productivo. Cualquier subutilización de factores se originaría sólo debido a obsolescencia (improductividad) o a un impedimento estatal.

Las exportaciones son incentivadas, en forma indirecta i) vía el abaratamiento y ampliación del espectro de insumos importables a los que pueden acceder con la reforma, y ii) por la depreciación del tipo de cambio que supuestamente la liberalización de las importaciones tendería a traer aparejada en el mercado cambiario.

En realidad, la respuesta de los sustitutos de importaciones depende de la magnitud del cambio que experimenten los precios relativos, de su celeridad y de la capacidad de ajuste de los productores afectados. El ajuste es más constructivo si a los productores se les otorga el tiempo necesario para poder efectuar la restructuración, pero sólo el estrictamente necesario, para así presionar efectivamente el cambio. Por ejemplo, si un arancel es redundante, toda el agua o redundancia en la protección puede removerse abruptamente; sin embargo, la reducción de la protección efectiva requiere ser graduada a la velocidad con que los productores pueden introducir innovaciones, aumentar su nivel de especialización y reasignar sus recursos. La velocidad de ajuste dependerá de la credibilidad que inspire el cronograma de cambio, del entorno macroeconómico (adecuación entre demanda efectiva y producto potencial y macroprecios como la tasa de interés y tipo de cambio) y del acceso que tengan los productores al conjunto de recursos requeridos para efectuar la restructuración. Entre éstos deben encontrarse, en particular para la pequeña y mediana empresa, un

segmento del mercado de capitales de largo plazo, una oferta de mano de obra con la calificación apropiada, acceso a nuevas tecnologías, acceso a mercados externos, e infraestructura adecuada. Esto determina si la exposición a la competencia resulta creativa o destructiva.

La respuesta de las exportaciones dependerá de su intensidad en el uso de importables y del tratamiento comercial a que éstos estaban afectos antes de la reforma. Con frecuencia, los insumos y bienes de capital importados por exportadores han gozado de exenciones arancelarias. Pero en muchos casos las exportaciones han sido desalentadas por restricciones comerciales arbitrarias.

Un factor determinante de la respuesta de la producción tanto de exportables como importables es el tipo de cambio real. Una reforma exitosa requiere que el efecto neto de la variación en los incentivos involucre impulsos positivos para la producción de transables. La capacidad de restructuración depende también del dinamismo global de la inversión, la que está asociada al set de factores ya mencionados. La capacidad para lograr una elevada tasa de inversión naturalmente viabiliza un ajuste más constructivo, con más ganadores y menos perdedores y, por consiguiente, más cerca del plano empleo.

En síntesis, la combinación de los cambios en precios relativos, su credibilidad y gradualismo, y el marco macro y mesoeconómico en que se implementan las reformas define si sus efectos o impulsos sobre la asignación de recursos serán predominantemente positivos o negativos.

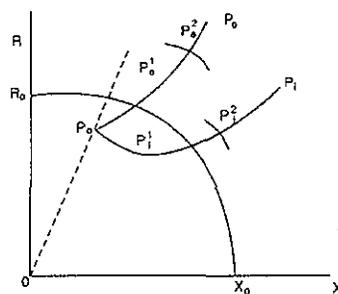
a. Dos estilos de reforma comercial

Hay dos alternativas ampliamente contrapuestas en la secuencia de la reforma y la trayectoria que proyecta: la restructuración puede partir expandiendo la frontera productiva, al estilo de los países asiáticos exitosos, o se puede iniciar con una caída en la actividad económica, en un proceso de ajuste que transita bajo la frontera de producción. Ambos son descritos en el gráfico III.1.

En el gráfico III.1, el eje de X indica el valor agregado en la producción de exportables y R representa el resto del PIB (la suma de importables más no comerciables). R_0X_0 es la frontera inicial de producción, y P_0 es el punto inicial de la producción propiamente dicha, situado por debajo de la frontera, que involucra un coeficiente de exportaciones reducido y cierta ineficiencia en la asignación de recursos. En el marco de una expansión dinámica de la frontera productiva, la reforma debería acercar la producción efectiva a la frontera (esto es, el producto efectivo crece más rápido que el desplazamiento de la frontera productiva o PIB potencial), y debería trasladar la composición de la producción resultante hacia una proporción más intensa en exportables.

En una estrategia liderada por la promoción de las exportaciones (EX), en la cual la liberación de las importaciones juega sólo un papel secundario —como es el caso

Gráfico III.1
ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA: DOS ESTRATEGIAS DE REFORMA COMERCIAL



de las dinámicas economías de Asia oriental— el ajuste del nivel del PIB tenderá a seguir una trayectoria como la curva P_0P_1 . Esta curva muestra un crecimiento más que proporcional de X acompañado de un aumento moderado de R , con una frontera productiva en expansión y una elevación gradual de la eficiencia de las firmas existentes. Así, la economía se posiciona en o cerca de la frontera de producción, la que se expande sostenidamente.

La curva P_0P_1 muestra una estrategia alternativa, similar a la utilizada en general en América Latina, con una trayectoria liderada por la liberalización de las importaciones (LM), una significativa quiebra de firmas sustituidoras de importaciones y un aumento paulatino de exportaciones. Los impulsos de la “desustitución” dominan el ajuste en las etapas iniciales del proceso. Por ello, la economía se posiciona debajo de la frontera de producción. Este hecho tiende a desestimular la inversión, lo que además hará que la frontera permanezca estancada en los años iniciales de la reforma (*ver cap. II*).

Es probable que cada una de las empresas que sobrevivan en la segunda estrategia sean, en promedio, más fuertes y dinámicas que en el primer caso. Sin embargo, durante los primeros años de ajuste el volumen de los recursos productivos disponibles y su tasa promedio de utilización serán menores en esta alternativa, debido a la mayor intensidad de quiebras y redimensionamiento de la actividad productiva; involucrará una subutilización mayor de recursos y tenderá a estimular más débilmente a la inversión total. Por tanto, una mayor eficiencia microeconómica tenderá a coexistir con una menor eficiencia macroeconómica. La histéresis del proceso es determinante del resultado final. En efecto, lo que acontezca durante la transición será determinante en el bienestar y la estructura productiva alcanzada al final del proceso de ajuste.

Es claro que cada una de las dos opciones admite muchas variantes en el proceso de transformación productiva. Incluso al interior de cada categoría de productos ten-

drán a abrirse diferentes senderos intertemporales. Hay también cruces entre categorías: sustituidores de importaciones que se transforman total o parcialmente en importadores, o que con las reformas pasan a ser también exportadores (Katz, 1996). Sin embargo, al concentrarnos sólo en dos alternativas diferenciadas nítidamente, queremos ilustrar dos estilos contrapuestos de internacionalización.

En el gráfico III.1, el destino de las dos estrategias alternativas está representado por los puntos de producción P_1^1 y P_2^1 . Ambos muestran incrementos fuertes de X , pero muy diversos de R . P_2^1 se asimila al caso de países como Japón, Corea y Taiwán, cuyo PIB crece notablemente durante un largo período, con un crecimiento económico liderado por X . La curva de crecimiento de Brasil, en los decenios del sesenta y setenta, también se caracteriza por su dinamismo, pero con una expansión más pareja de X y R (en las proximidades de la prolongación de OP_0). Chile, en cambio, entre 1981 y 1989, está mejor representado por P_1^2 , con una fuerte expansión de X , pero un estancamiento de R al comparar con la producción en P_0 : X creció sustancialmente (51% en las exportaciones reales de bienes y servicios per cápita), en tanto que R aumentó levemente en total y decreció en términos per cápita (la producción de importables creció, mientras que la de no comerciables cayó); por eso el PIB creció menos de 3% anual en ese período. Sin embargo, en la parte final del proceso, el crecimiento vigoroso aparece incluso en R (como lo fue entre fines de los años ochenta y 1997).

b. La relación entre la liberalización de las importaciones y la promoción de las exportaciones

La experiencia ha demostrado que es más efectivo liberalizar las importaciones (la etapa siguiente a la eliminación del agua en la protección) después de haber alcanzado un crecimiento sostenido de las exportaciones y una transformación dinámica del aparato productivo. Los casos del este asiático así lo atestiguan (Sachs, 1987). Esta es la primera de las opciones indicadas en el esquema analítico presentado en el gráfico III.1. Aunque este camino ya no es una opción factible para muchos PALS después de la Ronda Uruguay, la lección rescatable de las experiencias asiáticas consiste en que es menester apuntar directamente al dinamismo exportador y no esperar que la liberalización de importaciones, por sí sola, genere los efectos estimuladores sobre las exportaciones.

En la mayoría de las liberalizaciones que se están llevando a la práctica en América Latina, la opción de fomentar las exportaciones primero y liberalizar las importaciones después ya fue explícitamente descartada: la liberalización ya ocurrió y se hizo en un contexto en el cual la creación de capacidad productiva en las economías nacionales distaba mucho de exhibir un comportamiento dinámico. Las importaciones han sido liberalizadas sin dar un apoyo significativo a las exportaciones a partir de la reducción de las restricciones sobre los insumos importados y la suposición de

depreciación cambiaria espontánea (esta suposición ha tendido a ser desmentida por la realidad en Chile durante el período 1979-82; en México, a partir de 1988; y en los países que liberalizaron en los años noventa). Es más, en todos los países que han emprendido reformas profundas se ha procedido a dismantelar o a reducir los esquemas de promoción de exportaciones que han sido exitosos en el pasado. Esto implica, entonces, que los costos de las liberalizaciones en términos de crecimiento serán altos en la transición hacia un nuevo equilibrio. La interrogante constructiva es, dadas las restricciones que impone el camino escogido, ¿cómo mejorar la eficiencia global de las reformas? Las sugerencias que se hacen a continuación están dirigidas básicamente a aquellos países que aún no han completado sus procesos de reforma.

c. ¿Liberalización gradual o rápida?

Las experiencias de los países dinámicos de Asia, así como las de Colombia desde la mitad del decenio de los sesenta hasta 1989 (Ocampo y Villar, 1992) y de Costa Rica entre 1983 y 1990 (Herrera, 1992), parecerían recomendar un enfoque gradual que permita la reconversión de las industrias existentes en lugar de la destrucción de una proporción alta de la capacidad instalada del país, que inevitablemente está asociada a una rápida liberalización de importaciones, particularmente si ocurre en presencia de una apreciación cambiaria.

En Colombia, el tránsito a mediados de los años sesenta desde un modelo de sustitución de importaciones a uno pragmático que priorizaba tanto la sustitución de importaciones como la promoción de exportaciones, fue determinante en orientar en forma creciente al sector manufacturero hacia afuera, evitando los traumas asociados con liberalizaciones drásticas como la de Chile en los setenta. En Costa Rica, la reducción de aranceles fue gradual y estuvo acompañada de la adopción de incentivos a la exportación y de mecanismos de reintegros de derechos de aduana. La expansión de las exportaciones no tradicionales —el rasgo más significativo del desarrollo costarricense en los años ochenta— se generó en forma importante por las empresas que se habían establecido durante el régimen anterior de sustitución de importaciones. A esto se agregó el esfuerzo deliberado para promover la inversión extranjera en la producción de exportables textiles y electrónicos en los noventa.

Ciertamente la adopción de un enfoque gradual no significa que toda la reforma deba ser gradual. Por ejemplo, la eliminación de redundancias ("agua") en el arancel puede ser abrupta, como también pueden serlo la arancelización de las restricciones cuantitativas y los ajustes de tipos de cambio desalineados. Pero las reducciones arancelarias posteriores deben ser graduadas a la capacidad de los productores de ir adaptando sus estructuras productivas a un mayor grado de competencia.

d. El papel del tipo de cambio

Es indudable que el manejo del tipo de cambio es determinante de los resultados que se logren. Evitar el atraso cambiario parecería ser una condición *sine qua non* para el éxito de cualquier reforma comercial. De nuevo, la experiencia chilena en el período 1976-81 (así como la de otros países del Cono Sur en los años setenta) demuestra lo nocivo que puede ser el doble impacto de la apreciación del tipo de cambio real junto con la liberalización drástica de las importaciones. A modo de ejemplo contrario, el nuevo ajuste realizado en Chile entre 1983 y 1991 fue más exitoso y sostenible que el practicado en los años setenta, porque la rebaja arancelaria, que fue moderada, y que siguió a una reposición de protección en 1983 y 1984, fue complementada por una fuerte depreciación cambiaria real y por incentivos directos a las exportaciones. Un factor adicional importante fue que, al iniciarse el segundo ajuste, ya se habían cumplido diez años del comienzo de la liberalización. El transcurso del tiempo establece una diferencia muy significativa.

La mayoría de las liberalizaciones más recientes en América Latina y en particular las más abruptas, como en Argentina y Perú, están ocurriendo en un contexto de fuerte apreciación cambiaria real. En efecto, algunos de los países donde la liberalización de importaciones ha sido más profunda, también han experimentado pronunciados rezagos cambiarios. El manejo del tipo de cambio para apoyar la transformación del aparato productivo es un tema de política económica que todavía no se ha asumido adecuadamente en América Latina.

La experiencia de diversos países latinoamericanos demuestra que, excepto en el corto plazo y con el fin de cambiar las expectativas, el ancla cambiaria para los precios internos ha demostrado ser muy endeble, en especial en los países con inflación alta (*ver cap. VI*). Evidentemente, se pierde una herramienta de política indispensable, como es la del tipo de cambio, para la transformación productiva con equilibrio externo. Ese es uno de los mensajes de las experiencias exitosas del este asiático hasta mediados de los noventa.

Sin embargo, los países no pueden libremente apreciar el tipo de cambio real bajo cualquier circunstancia. En los años cincuenta y sesenta la apreciación fue posible al ser compensada con restricciones a las importaciones más severas. En los noventa, debido a la liberalización de las importaciones, la apreciación puede ser viable, dados los términos de intercambio, sólo bajo dos condiciones. Por un lado, en el caso de una apreciación inducida por mejoras de productividad neta, con exportaciones que aumenten a un ritmo acelerado en respuesta a esa mayor productividad; no obstante, en general, las reformas comerciales de los años noventa terminaron provocando que las importaciones aumentaran más rápido que las exportaciones, demostrando que la apreciación fue más enérgica que el cambio en la productividad. Por otro, la apreciación se torna viable sólo debido a la entrada de capitales, mientras se mantiene vigente la confianza de acreedores e inversionistas.

La liberalización simultánea de las transacciones financieras internas y externas entraña problemas serios para el manejo de la política económica. La liberalización interna generalmente conduce a fuertes alzas en las tasas de interés (tanto nominales como reales) y a grandes altibajos durante un lapso prolongado; cuando llegan a existir diferenciales de interés con respecto a las tasas prevalecientes en los mercados internacionales que no se espera sean igualadas por una depreciación cambiaria, los flujos de capital desestabilizadores pueden ser cuantiosos.

La liberalización financiera externa, en situaciones como las vigentes en la segunda mitad de los años setenta o durante la mayor parte de los noventa, dificulta el manejo del tipo de cambio real (Williamson, 1992). Los flujos de capital de corto plazo, que buscan ganancias especulativas en torno a los diferenciales entre las tasas de interés y de otros retornos internacionales e internos, pueden tornar al tipo de cambio real muy inestable y dificultar el manejo de este instrumento de política económica tan crucial para el logro de la transformación productiva. La experiencia reciente de varios países latinoamericanos fue que los flujos de capital externo, en particular a los mercados bursátiles, son muy volátiles, desestabilizan el tipo de cambio y ponen en peligro la estrategia de desarrollo basada en la apertura comercial. Por tanto, la mantención de regulaciones sobre estos flujos es esencial. Además, la inestabilidad cambiaria y de tasas de interés tiende a priorizar el "rentismo" sobre la productividad y a entregar señales confusas a los asignadores de recursos.

Como se expone en el capítulo V, los recientes esfuerzos de liberalización comercial de un número de PALS han estado acompañados por liberalizaciones financieras ambiciosas, unidas a fuertes entradas de capital que tienden a sobrepasar la habilidad de los gobiernos para esterilizar esos flujos. En estos países, las acciones para desmantelar la administración del flujo de capitales y la incapacidad o falta de voluntad de las autoridades para implementar políticas integrales y activas han obstaculizado el acceso eficiente de las actividades productivas al intercambio comercial.

En lo que se refiere a la cuenta de capitales, el problema que se les presenta a los países de la región es cómo vincular a los mercados nacionales de capitales con los externos, de manera que se minimicen ineficiencias innecesarias (apreciaciones cambiarias desequilibradoras) y los impactos desestabilizadores de los flujos de capital de corto plazo.

e. Selectividad *versus* neutralidad de incentivos

Las principales experiencias históricas y los casos que aquí se han examinado contradicen la hipótesis que, una vez conseguida la neutralidad en los incentivos a través del dismantelamiento de toda protección y la prescindencia de los subsidios, los recursos se reasignan espontáneamente y a bajo costo hacia los sectores en los que un país tiene ventajas comparativas. La experiencia chilena demuestra los altos costos

de la liberalización drástica y del abandono de toda selectividad. Para la mayoría de las personas, esos costos (esencialmente de transición) son difícilmente compensados por el eventual mayor crecimiento que se alcance después de terminado el ajuste. Políticas más selectivas y menos drásticas en lo que respecta a la liberalización de las importaciones y un apoyo más decidido a las exportaciones no tradicionales, por lo que sugieren las experiencias asiáticas, habrían resultado en un comportamiento más dinámico de la economía en su conjunto.

Si se quiere llevar a cabo una transformación productiva eficiente, que incluya una mayor apertura comercial (tanto de importaciones como de exportaciones) y una inserción cualitativamente distinta en los mercados internacionales, no basta con el impulso puramente negativo de la liberalización. Políticas que impliquen impulsos positivos también serán necesarias. Esto no significa, obviamente, un retorno a las políticas de protección alta e indiscriminada del pasado. En efecto, se puede argumentar que las políticas de sustitución de importaciones adolecieron del defecto de ser más bien indiscriminadas que selectivas. Lo que se requiere es un grado mucho mayor de selectividad, garantizando que las desviaciones de la neutralidad sean pocas y bien elegidas.

En lo que se refiere al arancel, no hay razones teóricas convincentes para optar por la absoluta uniformidad en un mundo subóptimo. Si la mayoría de las actividades industriales están sujetas a economías dinámicas más o menos difusas, se puede argumentar (como lo hace Rodrik, 1992) que es conveniente favorecer una amplia categoría de actividades, en lugar de "escoger ganadores" específicos. La moderación en el nivel de los aranceles y en el número de tramos ayudará a evitar abusos y la actividad rentística (*rent-seeking*). Además, toda preferencia arancelaria por encima del nivel básico debe ser temporal.

Ya que los países latinoamericanos han optado por un arancel mayor que cero y, en casi todos los casos a excepción de Chile, con algún grado de diferenciación, se hace necesario utilizar subsidios de exportación más o menos equivalentes para evitar el sesgo antiexportador de las políticas pasadas; vale decir, deben darse incentivos equivalentes tanto para exportar como para producir para los mercados nacionales un producto dado.

Los subsidios a las exportaciones resultan inevitables, especialmente si se quiere fomentar una industrialización eficiente en presencia de aranceles de importación. Un elemento indispensable en el esfuerzo para evitar el sesgo antiexportador son los sistemas de reintegros de derechos para los insumos utilizados en la producción de exportables. Por otro lado, existe una positiva experiencia en América Latina (por ejemplo, en Colombia, Costa Rica y Brasil) y en Asia con los subsidios a las exportaciones no tradicionales. Para minimizar el peligro de que estos subsidios se presten a abusos, se podría pensar en diseñar un sistema en que los subsidios fueran decreciendo a medida que las exportaciones vayan aumentando, con un cronograma anunciado de antemano y no sujeto a renegociaciones.

La selectividad comprende diversos aspectos que rebasan a la política comercial y que no es posible abordar con detalle aquí. Estos aspectos incluyen políticas para dotar a los exportadores de acceso al crédito comercial de pre y posembarque a tasas de interés internacionales, políticas para completar el mercado de capitales y eliminar su sesgo en contra de los proyectos nuevos (sin historia); el mejoramiento de la infraestructura física y social, que es esencial para desarrollar el sector exportador; políticas hacia la inversión extranjera directa que faciliten la adquisición de tecnologías nuevas y el acceso a los mercados internacionales, y la adopción de una política congruente de negociaciones comerciales internacionales para obtener mejor acceso a los mercados externos.

En la formulación de políticas comerciales hay que considerar que el contexto internacional ha cambiado sustancialmente desde que los países dinámicos del este asiático comenzaron sus procesos de industrialización basados en las exportaciones, en los decenios del sesenta y del setenta. En la actualidad, es casi imposible pensar en incentivos de la magnitud de los otorgados entonces por esos países, tanto por el entorno internacional menos dinámico y más proteccionista (que implica, por ejemplo, que ahora es más probable que los países importadores se protejan contra los subsidios a la exportación a través de gravámenes compensatorios), como porque la reglamentación internacional en materia de política comercial se ha hecho mucho más estricta después de la Ronda Uruguay.

Existe un área de política económica muy importante donde hay una simetría natural de los impulsos positivos y los negativos; esto es, $TCE_{xi} \approx TCE_{mi}$. En el caso de países con un proceso de integración, se registra un estímulo para las importaciones intrarregionales *pari passu* con las exportaciones intrarregionales. La proliferación de acuerdos de integración regionales en los años noventa ha suavizado el impacto de la liberalización unilateral de importaciones y, a la vez, ha incentivado en forma importante la exportación de manufacturas (*ver cap. VIII*). Como en general están respaldados por aranceles externos relativamente bajos, han sido denominados de "regionalismo abierto" (Cepal, 1994).

4. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusión, la experiencia demuestra que, junto con racionalizar los incentivos comerciales, hay que aplicar algún grado de selectividad en la política de desarrollo productivo. Es la historia de los principales casos exitosos de los países del este asiático. El problema radica en encontrar los mecanismos más eficientes para ello, incluyendo incentivos decrecientes, con límites claros en el tiempo. En realidad, se requiere de *mayor selectividad* que durante el período de sustitución de importaciones y de criterios claros para administrar la selectividad. La protección a la producción nacional y los incentivos a las exportaciones forman parte de un conjunto

de políticas con las cuales se busca implementar una estrategia de desarrollo y transformación productiva.

La promoción de las exportaciones no tradicionales surge como un campo particularmente apropiado para las políticas comerciales selectivas. Las principales razones para implementar este tipo de medidas es la necesidad de compensar el sesgo antiexportador de los aranceles; las deficiencias en los mercados de capital para financiar las exportaciones, y aprovechar las economías de escala y externalidades positivas asociadas a las oportunidades de aprendizaje que proveen las exportaciones. Sin una política activa de promoción, las exportaciones tenderán a concentrarse en unas pocas firmas y en productos cuya demanda es menos dinámica y con mayor vulnerabilidad en los mercados mundiales.

Un requisito básico para promover la competitividad de las firmas exportadoras es garantizarles el acceso a los productos en términos competitivos. Éstas deberían tener acceso a mecanismos flexibles que les permitan importar insumos en una base temporaria, con el fin de producir exportables. Otras alternativas son exenciones arancelarias o mecanismos de reintegro de derechos de aduana, con un mínimo de trámites burocráticos. También se podrían aplicar tales mecanismos a los exportadores indirectos (productores nacionales de insumos para exportadores).

Las firmas exportadoras pioneras podrían sustentarse a través de incentivos para las exportaciones de nuevos productos o de nuevos mercados. Uno de estos mecanismos es un "reintegro simplificado de derechos de aduana" para productos cuyo nivel de exportación está por debajo de una cantidad determinada, durante un período específico. Estos incentivos deben ser moderados (ayudando a colocar productos competitivos o potencialmente competitivos en mercados externos), limitados en el tiempo y sujetos a resultados de desempeño estrictos en términos de nuevos productos o mercados.

El sector público puede contribuir a mejorar el desempeño en los mercados externos proporcionando apoyo institucional para la actividad exportadora, especialmente en las áreas de información, financiamiento y seguros de exportación; entregando adiestramiento gerencial a las empresas para estimularlas a concentrarse en las exportaciones; fomentando negociaciones con el propósito de mejorar el acceso a mercados externos, y promoviendo la oferta exportadora en el exterior. Además, se deben hacer esfuerzos pioneros en áreas como inversiones en el exterior, que sustenten las actividades exportadoras, cadenas de comercialización, y empresas mixtas (*joint-ventures*) con firmas en mercados "objetivo".

El desarrollo interno de la producción exportable también debe ser activamente fomentado para adecuarla a las necesidades de los mercados externos. Esta tarea se facilitaría con información actualizada y oportuna sobre los requerimientos exigidos en los mercados externos en términos de calidad, regulaciones ambientales, estandarización, plazos y volúmenes.

En el pasado, las políticas de promoción de exportaciones con frecuencia descuidaron a los sectores basados en recursos naturales. Los avances tecnológicos recientes en microelectrónica, procesamiento de datos, telecomunicaciones y tecnología satelital han aumentado en forma considerable la información sobre la calidad y el volumen de los recursos naturales económicamente disponibles. Esta es otra razón más para adquirir y fortalecer ventajas comparativas en recursos naturales no tradicionales, con una rentabilidad económica importante.

Para lograr efectividad, un sistema de promoción de exportaciones debe ser selectivo; no se puede promover todo indiscriminadamente. La selección de los sectores y las decisiones sobre promoción de exportaciones, en general deben realizarse en un plano de cooperación estrecha y sistemática entre los sectores público y privado. Las asociaciones de exportadores, por tanto, deben fortalecerse.

Otros aspectos de la selectividad mencionados en este capítulo y que han sido desestimados en las reformas recientes (o de más larga data, como en el caso de Chile) se refieren a la acción del Estado dirigida a corregir las fallas del mercado que dificultan la inversión orientada a la transformación productiva. Éstos incluyen políticas para completar los segmentos de largo plazo del mercado de capitales, atraer inversiones extranjeras hacia sectores nuevos y con ventajas comparativas adquiribles, mejorar la infraestructura física y social, junto con la puesta en marcha de programas efectivos de capacitación laboral e intensificación tecnológica.

La puesta en práctica de una apertura del sector productivo que sea dinamizadora del desarrollo nacional, implicaría una corrección pragmática a las posiciones liberalizadoras promovidas y adoptadas en años recientes. Las reformas de política comercial deberán ir acompañadas por una valoración mayor del lugar que le corresponde al tipo de cambio en el logro de la transformación productiva. Parece imposible orientar decididamente al sector privado hacia la producción de transables sin el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo y estable en el tiempo (es decir, que sea independiente de las oscilaciones transitorias de los flujos de capitales o de los términos del intercambio). Se precisa que las autoridades económicas de la región presten mayor atención a las políticas económicas necesarias para lograr este objetivo. Una de estas políticas ha de ser una regulación de los flujos internacionales de capital de corto plazo.

El marco internacional cumple un papel fundamental para el éxito de la apertura. Sin la remoción del proteccionismo y de arbitrariedad en los países centrales, el beneficio de la apertura se debilita gravemente como opción de política para el conjunto amplio de países que buscan un desarrollo basado en las exportaciones (Cepal, 1998, cap. II).

Capítulo IV

LA GRAN CRISIS DE LA DEUDA LATINOAMERICANA: UN DECENIO DE AJUSTE ASIMÉTRICO*

INTRODUCCIÓN

América Latina sufrió en los años ochenta la mayor crisis económica desde la recesión mundial de los treinta. El hilo conductor de la crisis fue el endeudamiento externo con la banca privada internacional.

La crisis se incubó en el curso del decenio de 1970, en un proceso que involucró la co-responsabilidad de tres partes: deudores, acreedores y gobiernos e instituciones multilaterales, con un claro carácter sistémico. La parte deudora, que incluía a la mayoría de los países de América Latina, se endeudó a una velocidad y niveles difícilmente sostenibles, incurriendo así en una falta de perspectiva de largo plazo. Cayó, entonces, en el camino fácil que le permitió elevar su capacidad de gasto (en consumo y/o inversión), financiado con los préstamos bancarios externos. Fue un proceso prolongado y creciente, intensificado entre 1976 y 1981.

Para que los PALS pudiesen endeudarse se requirió que los prestamistas estuviesen dispuestos a aportar sus recursos. De hecho, producto de la dinámica del mercado a comienzos de los años setenta, los bancos comerciales internacionales mostraron una disposición muy favorable a prestar. Esta tendencia se acentuó progresivamente al adoptar una posición activa para colocar en los PALS los abundantes recursos financieros que estaban captando de los países productores de petróleo. En efecto, rompiendo con las normas tradicionales de las operaciones bancarias, recorrieron con entusiasmo la región buscando prestatarios. Fue un proceso en el que se relajaron progresivamente las salvaguardias y garantías. Hubo entonces una clara co-responsabilidad de los bancos en la gestación de la crisis.

La tercera parte involucrada estuvo constituida por las instituciones multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial, y los gobiernos de los países industrializados. Éstos, en general, tenían una visión benigna o ingenua del creciente endeudamiento con mercados privados internacionales y alentaron a los países deudores a remover

* Coautor Robert Devlin. Publicado en G. Helteiner et al. (ed.), *Poverty, Prosperity and the World Economy*, Macmillan, Londres, 1995.