

Preocuparse por la solvencia de las empresas. Normalmente los que son empresarios son los mismos que van a cambiar de rubro o van a modificar sus empresas, de modo que es un proceso que requiere de inversiones nuevas, que requiere mentalidad nueva; requiere que las empresas estén en una situación de capitalización adecuada.

En Chile se cometió el error de no favorecer la capitalización de las empresas en un momento crítico; sin embargo, si uno simultáneamente toma medidas para preocuparse de la solvencia de las empresas, como medidas tributarias mediante las cuales las empresas no pagan impuestos mientras no repartan dividendos, son medidas que favorecen el proceso de capitalización, así el país requiera de un esfuerzo fiscal para poder vivir sin estos impuestos.

La autoridad en Chile también se preocupó de la tasa de interés, para eso reestructuró el mercado de capitales de modo que los créditos estuvieran disponibles a tasas razonables (8%, 9% y 10% sobre inflación) dependiendo de la empresa y de la garantía.

Yo no recomendaría entrar en un proceso de apertura si, simultáneamente, no se ha analizado qué va a suceder con la solvencia de las empresas.

Ustedes me dicen que tenemos que tener lista la reforma portuaria para empezar con esto; yo les diría que no es necesario, pero sí ojalá estar avanzando y pensar que están avanzando. Pero si me preguntan si simplemente deben hacer una reforma arancelaria que significa disminuir los aranceles, pensando en cómo queda protegido cada uno de los productores internos y no pensando en cómo van a quedar las empresas que van a poder empezar a exportar gracias a esa reforma, les recomendaría, ahí sí que se tomaran el tiempo de esperar para ver cómo quedan las empresas ex-

portadoras y hacer ambas cosas simultáneamente. Eso es lo que yo tengo que decirles y como les digo, al final, sólo incentivarlos a hacerlo. Creo que como les dije al principio, uno partió con la fe y hoy día no sólo tenemos la fe, sino el convencimiento y además las cifras y la seguridad de que el proceso finalmente es un proceso que resulta así como resultó en una forma distinta en Corea, en un tiempo en que era posible hacerlo en forma distinta. También en Chile está resultando en un período distinto y podrá Chile enfrentar muchos problemas adelante, pero ya no va a ser culpa de esto; va a ser culpa de otras situaciones.

Quiero incentivarlos a no hacer las mismas afirmaciones que escuché en Chile en los años 74-75 y las volví a escuchar en el 84, acerca de que nos vamos a llenar de productos, de que van a quebrar todas las empresas, de que van a quedar cesantes. Yo les digo, por favor, que piensen que no se trata de apertura; si nadie nos viene a regalar productos y si llegan más productos, es porque a su vez estamos exportando.

Ahora, esto exige, como les dije, un mínimo de medidas que permitan a los agentes económicos tener flexibilidad para adecuarse.

Ojalá lo hagan ustedes y lo haga el resto de Latinoamérica. Creo que si lo hacen ustedes y lo hace el resto de Latinoamérica, tenemos la posibilidad de ser de verdad el continente de la esperanza. Creo que si no lo hacemos vamos a seguir siendo el continente de la esperanza que nunca se concreta; eso es lo que vamos a ser. Vamos a ser siempre los esperanzados, pero nunca los realizados y, desgraciadamente, lo que necesitamos para nuestro pueblo, al menos en Chile y estoy seguro que acá también, son realidades y no esperanzas.

Muchas gracias.

LA CARGA DEL HOMBRE POBRE* (Un vistazo al Tercer Mundo)

AFAN BUITRAGO VALENCIA
(Traductor)

Jefe División Formación Avanzada del ICFES. Exfuncionario de "The Economist", y del Banco Mundial. Master en Economía, London School of Economics.

UNA TELARAÑA DE PROBLEMAS (Caso Peruano)

La experiencia peruana demuestra que un país puede caer en la más extrema inestabilidad macroeconómica de la noche a la mañana. Por mucho que los gobiernos (como el del señor García) pretendan tener la rienda y dirigir la economía en una dirección determinada, pueden perder el control en un abrir y cerrar de ojos.

Esto puede explicarse, parcialmente, por la forma como actúan las expectativas de la gente sobre cómo van a salir las cosas. Apenas la economía empieza a ir visiblemente mal, como en el Perú de 1987, el capital se fuga al extranjero, sumergiendo al país en una crisis de divisas. Esto lleva a la gente a esperar una gran devaluación, lo cual hace que el capital se fugue aún más rápidamente, por lo cual se produce una inflación más acelerada. Esos temores resultan

profecías autocumplidas: los trabajadores exigen aumentos de sueldos, para compensar la inminente inflación y las empresas los conceden porque esperan recuperar los costos a través de los aumentos de precios.

La severa inestabilidad consiguiente imposibilita la vida normal de los negocios. Una inflación alta e inestable determina que todo contrato entre empleadores y trabajadores tenga que ser frecuentemente roto y negociado a veces día por día, como ha ocurrido en el Perú. Los abastecedores tienen que insistir en que se les pague contra entrega. La idea de invertir para el futuro, guiándose por algún cálculo de costos y rendimientos se vuelve risible. El único imperativo es salir de la moneda local tan pronto como se recibe y todavía mejor, simplemente no aceptarla. Como era de esperarse,

* Reproducción parcial del artículo "La carga del hombre pobre", con autorización del Instituto de Ciencia Política y Fundación Santa Helena, quienes adquirieron los derechos de edición para Colombia, publicado en "The Economist", en septiembre de 1989.

después de tanto atropello, el sistema de precios se acaba del todo; la economía vuelve a recurrir al trueque o se adopta un sistema de precios basado en dólares, frente al cual el gobierno resulta impotente.

Naturalmente, este no es el único modo en que una confusión macroeconómica puede causar aún más perjuicios microeconómicos. Mucho antes de que una economía alcance una "reducción al absurdo" a la peruana, la macroinestabilidad acumula nuevas microdistorsiones.

Señales cruzadas

La mayoría de los países en desarrollo son víctimas de este círculo vicioso. Típicamente estas mal administradas economías adolecen de tasas de cambio sobrevaluadas. Sus monedas están usualmente enganchadas al dólar y a los primeros signos de inestabilidad y de alza de precios, los gobiernos recurren a ese gancho como freno contra la inflación.

Tal política funcionaría, desde luego, si los gobiernos la respaldaran con recortes en el gasto público y otras medidas que redujeran la demanda. En vez de eso convierten el control en una alternativa a esas medidas y esto no resulta. Utilizado así no inspira credibilidad. La gente teme que siga desvalorizándose. De modo que aunque la inflación se pueda desacelerar un poco, las continuas alzas de salarios y el imparable gasto público hacen que pronto se acelere de nuevo. En términos reales, la tasa de cambio viene a quedar sobrevaluada. Se desploman la competitividad y el volumen de las exportaciones nacionales y el déficit externo crece todavía más.

Un déficit comercial acelerado, es decir una brecha cada vez más amplia, se retroalimenta del lado micro de la economía principalmente en dos formas. Primero obliga al gobierno a adoptar restricciones comerciales más serias: a subir aranceles (lo que además resulta cómodo para rebajar el déficit presupuestal ocasionado por la emergencia),

y a imponer un sistema de licencias de importación aún más estricto. Segundo, las expectativas de la devaluación monetaria, que ocurrirá pronto, y que ya han causado antes fugas de capitales, obligan al gobierno a racionar el uso de divisas mucho más rigurosamente que antes.

En el período anterior a este alojamiento monetario la economía sufre de "inflación represada" (esto es de inflación que va a ocurrir). Aun en casos mucho menos espectaculares que el del Perú, una inflación represada (que siempre es el resultado de malas políticas macroeconómicas) puede tranquilamente estar haciendo gran daño microeconómico por su cuenta.

Si los disimulados exesos de la demanda sobre la oferta llegan a ser bastante grandes, se hace necesario un explícito racionamiento de bienes, como en el Chile de Allende y en gran parte de Europa Oriental. El racionamiento en gran escala puede convertir la economía nacional en algo virtualmente impenetrable a las políticas de liberalización gradual, como lo está comprobando Gorbachov. La idea de fijar precios se ratifica en últimas. Uno no logra que un campesino siembre un cultivo distinto, simplemente ofreciéndole pagarle más por su cosecha, si los bienes que ese granjero necesita comprar no se consiguen libremente en el mercado a determinado precio, sino que tienen que ser adquiridos con cupones o haciendo colas. Entre los países en desarrollo, Tanzania es un buen ejemplo de lo que significa una avanzada paralización del sistema de precios.

Ante todo, lo que el caso del Perú demuestra es que lo esencial es lograr que la macroeconomía funcione bien, que la política macroeconómica se aplique correctamente. Con inflación baja y estable, el sector privado puede estar seguro de que no habrá súbitas devaluaciones de moneda, ni serán necesarias medidas de emergencia que puedan sofocar sus negocios. Desde luego que esto no basta para tener una tasa satisfactoria de progreso económico, pero

ello es absolutamente necesario. ¿Cuál será entonces la mejor manera de lograr una política macroeconómica correcta? En primer lugar, velar porque cumpla la tarea que le es propia y que no es sino la de mantener una tasa baja y estable de inflación. Cuando la política macroeconómica se desvía y sus gestores tratan de alcanzar con ella algo más, los resultados tienden siempre a ser decepcionantes.

Los peligros del populismo

Desafortunadamente los gestores de la política macroeconómica son generalmente audaces y presumidos. El señor García se dedicó a destruir económicamente su país con una singularidad de propósito no vista desde Allende. Pero en otros países de Latinoamérica y otros en desarrollo también se ensayan formas más moderadas de la misma audacia.

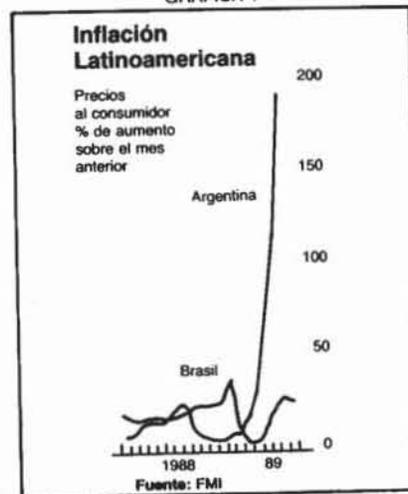
Durante un tiempo más largo, el populismo económico, enemigo de la ortodoxia en la economía, que insiste en que no hay constricciones internas para el crecimiento acelerado y hace de la redistribución del ingreso su primera prioridad, ha hecho probablemente más daño en la Argentina que en ninguna otra parte. Es fácil olvidar que después de la Segunda Guerra Mundial, Argentina era lo bastante próspera como para que se le situara en el mismo rango que Australia y Nueva Zelanda, países de altos ingresos y ricos en recursos. Pero durante los últimos 40 años—gracias a una serie de intentos de crecimiento apoyados en políticas comerciales orientadas hacia dentro y en una persistente hostilidad hacia el sector privado— la economía argentina retrocedió. ¡Y esto es algo que no han logrado sino muy pocos países!

Ultimamente, la Argentina ha caído en una hiperinflación, con precios que aumentan aproximadamente un 200% al mes (Gráfica 1) y frecuentes manifestaciones populares de protesta. Como siempre, la última ola inflacionaria se precipitó después de un período durante el cual el gobierno recurrió cada vez más a la emisión de circulante para fi-

nanciar los déficit del sector público. Si el nuevo presidente, Carlos Menem, cumple las promesas electorales que hizo en su campaña las cosas empeorarán todavía más; sin embargo, desde que asumió el poder, en julio pasado, se ha mostrado sorprendentemente sensato. El tiempo lo dirá. Mientras tanto el Brasil parece seguir tras las huellas de Argentina. Su tasa de inflación está actualmente en un 25% mensual; es decir en el umbral de la hiperinflación. Aquí también la culpable es una atolondrada administración monetaria y fiscal.

Economistas y politólogos han debatido extensamente los motivos para que algunos países del mundo y especialmente toda América Latina parezcan especialmente inclinados a las formas más dañinas del populismo. El profesor Jeffrey Sachs, de la Universidad de Harvard, ha señalado dos factores: primero, en los países latinoamericanos la distribución del ingreso es generalmente muy desigual. (En Perú, a finales de los años 70, la proporción del ingreso nacional que le tocaba al 40% más pobre de la población era del 7%; en Taiwan esa misma proporción era del 22%; en la India del 16% y en Sudán del 13%).

GRAFICA 1



El 1% de los peruanos más ricos recibe cerca de la mitad del ingreso nacional bruto. Esto hace que las promesas populistas sean más atractivas que lo que serían por ejemplo, en el oriente asiático, donde el ingreso está mucho mejor repartido. Y también puede ayudar a explicar por qué la lucha sobre el reparto de la torta figura tan prominentemente en la política de la región y en sus relaciones laborales.

Un segundo factor es el desequilibrio del poder político entre la ciudad y el campo. Sachs ha observado que las poblaciones urbanas mandan más en Latinoamérica que en el Asia Oriental, donde predominan las rurales.

A los habitantes de las ciudades les conviene que los alimentos sean subsidiados. Como, además, son consumidores desaforados de bienes importados, les conviene que la tasa de cambio se mantenga sobrevaluada, porque esto abarata las importaciones. (Se olvidan de que eso también causa dificultades crónicas de balanza de pagos, que el gobierno tiene que tratar de resolver mediante aranceles selectivos). A los campesinos a su turno, les conviene una tasa de cambio baja, porque de esa manera obtienen más a cambio de la exportación de sus cosechas. (Entonces la conclusión es que una tasa de cambio competitiva fomenta más ampliamente el comercio, disminuye la posibilidad de pro-

blemas de balanza de pagos y por lo tanto es menos probable que se necesiten aranceles). En otras palabras las propensiones al consumo de la población urbana perjudican el comercio y favorecen el intervencionismo.

Estas ideas son interesantes pero dan origen a muchas otras preguntas. ¿Es la inequitativa distribución del ingreso causa de las malas políticas económicas, o al contrario, son las malas políticas la causa de las desigualdades del ingreso? (Ambas cuestiones pueden ser válidas: la distribución inequitativa puede causar malas políticas que, a su turno, empeoran la distribución, y así sucesivamente). ¿Por qué los trabajadores urbanos no protestan más fuertemente contra los aranceles que elevan los bienes importados que les gusta comprar? ¿Qué es lo que, en primer lugar, determina la fuerza política de tales grupos?

Sin embargo, el hecho de que una mala política se pueda explicar no quiere decir que se pueda excusar. Los casos de países latinoamericanos que realmente están resolviendo sus problemas económicos —especialmente Bolivia, cuyo programa de estabilización fue asesinado por el señor Sachs y Chile— constituyen mejor tema de estudio para Lima y Buenos Aires que la Ciencia Política del populismo.

UNA PLATAFORMA PARA EL CRECIMIENTO (Caso Boliviano)

Cuando el gobierno de Bolivia puso en marcha su nueva política económica, en agosto de 1985, el país tenía problemas casi tan graves como los que tendría el Perú tres años después. La tasa de inflación llegaba al 60% mensual, la economía se estaba contrayendo (ese año el producto interno bruto, PIB, fue casi 2% menos que el registrado en 1984) y las reservas de divisas habían bajado a menos de un millón de dólares.

La hiperinflación había destruido el sistema tributario: cuando se recaudaban los impuestos apenas si valían un uno por ciento del PIB. A quien dejara ver un billete de dólar en las calles de La Paz, le caían de inmediato turbas de mujeres de sombrero bombín, agitando grandes paquetes de pesos bolivianos.

El gobierno de Víctor Paz Estenssoro decidió aplicar un tratamiento de cho-

que. Con la anuencia de la oposición, promulgó una ley, una sola ley, que arregló muchas cosas de un solo golpe.

El precio del petróleo, controlado por el Estado, se aumentó en lo que hacía falta para poder pagar la nómina oficial y las obligaciones pendientes con los acreedores extranjeros: se sustituyó el complicado sistema arancelario, estableciendo un solo arancel para todas las importaciones, lo que redujo las distorsiones y facilitó la recaudación; se liberó el tipo de cambio, cuyas tasas las fijaba la oferta diaria de divisas; se liberaron las tasas de interés, que de inmediato subieron; se permitió a los bancos abrir depósitos en moneda extranjera; se cambiaron las normas directivas del Banco Central, para protegerlo de interferencias externas (antes los sindicatos tenían alguna participación en las decisiones); se anunció la reestructuración de varias empresas estatales (en otras palabras se destituyeron muchos funcionarios); se congelaron los salarios del sector público; y se enmendó la legislación laboral de Bolivia (que había permitido la existencia de bonos exentos de impuestos, contemplaba demasiados días festivos y, como dijo el ministro de finanzas de entonces, "imposibilita por completo la remoción de empleados").

Luego vino lo mejor. Dentro del marco del nuevo régimen, se adoptó la muy simple regla, que se afirmó públicamente para conocimiento general, de que el gobierno no podía gastar más de lo que recibía. Y en efecto, la regla se obedeció rigurosamente día tras día: el ministro de finanzas sólo firmaba cheques hasta el valor correspondiente a los ingresos que hubiera recibido su departamento. Desde entonces, la presentación anual del presupuesto incluye una larga lista de gastos decretados previamente por el Congreso, pero desautorizados por falta de dinero. El resultado fue, tal como estaba previsto, que el gobierno pudo cumplir su promesa de mantener equilibrado el presupuesto.

Orto y Hetero

Cuando se anunció este plan, economistas de todo el mundo se dispusieron a prestar atención. No podían recordar si alguna vez se había propuesto un programa de estabilización tan... digámoslo así, ortodoxo. Los tradicionales planes de estabilización latinoamericanos se conocían como "heterodoxos", para distinguirlos de los convencionales (tan pocas veces puestos en práctica) según los cuales la clave de la estabilidad macroeconómica consiste en reducir el déficit presupuestario gubernamental y aplicar una política monetaria no inflacionaria.

El enfoque heterodoxo sostiene que, en países con altos índices de inflación, es esta la que origina principalmente el déficit presupuestal, y no al contrario. La inflación reduce los ingresos fiscales y aumenta la tasa de interés nominal (y, por lo tanto, el costo presupuestario de atender al servicio de la deuda gubernamental acumulado). Si se reduce la inflación —aplicando controles directos a precios e ingresos y adoptando una reforma monetaria (nuevos billetes con menos ceros) para reforzar el impacto sobre las expectativas— el déficit presupuestal disminuye automáticamente.

Este enfoque se ha aplicado repetidamente en el Brasil y la Argentina, con éxito a corto plazo pero teniendo que soportar poco después, un caos peor que el inicial; y en Israel, donde se han obtenido resultados más favorables. El caso de Israel demuestra que el enfoque heterodoxo no está irremediablemente condenado al fracaso. Es verdad que una menor tasa de inflación reduce el déficit. Pero lo que realmente importa es que el déficit restante sea lo bastante bajo como para ser anti-inflacionario. Y, por lo general, ese no es el caso.

El experimento boliviano no pudo haber sido diferente. En ciertos aspectos superó incluso la fórmula ortodoxa de constricción presupuestal, al insistir en que las medidas restrictivas debían im-

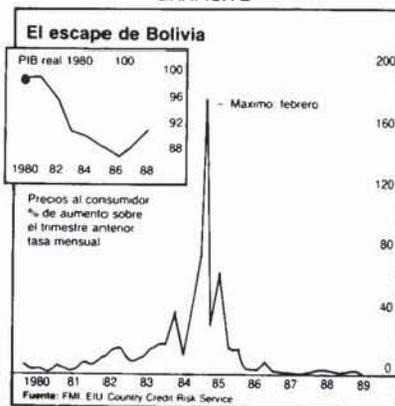
ponerse simultáneamente y ya no el año entrante. Los autores del plan deseaban provocar el impacto más fuerte posible en la opinión pública, y por eso presentaron un programa a la vez amplio y simple. Si hubieran elaborado un programa de reducciones periódicas del déficit, a lo largo de determinado número de años, se habría originado un debate interminable sobre la cuantía y la prontitud de tales reducciones. Esa clase de gradualismo fomenta la tolerancia del incumplimiento de las metas propuestas. En cambio, al insistir en que no se gastaría más dinero del recibido por el tesoro, el gobierno precluyó toda posibilidad de discusión y le presentó al pueblo una norma clara, muy fácil de entender.

Sin necesidad de controlar directamente los precios ni aplicar ninguna reforma monetaria, la inflación literalmente se detuvo en cuestión de días. La ley de estabilización se promulgó el 29 de agosto. Los precios aumentaron un 15% durante la semana que finalizó el 26 de agosto, y un 36% en la siguiente, o sea la del 2 de septiembre; pero una semana después bajaron un 5%, en la siguiente permanecieron más o menos estables y luego bajaron otro 3%. Durante los meses siguientes se caracterizaron por su estabilidad. Después hubo un repunte, en diciembre, pero fue un repunte boliviano, no Lawsoniano.*

En los tres años transcurridos desde que se introdujo el plan, la tasa mensual de inflación ha registrado promedios de 12%, 1% y 1%. A comienzos de 1989, ya casi ninguna de aquellas vendedoras callejeras de sombrero en hongo aceptaba dólares, pues confiaba tanto en su propia moneda que, como los comerciantes de Oxford Street, prefería evitarse el trabajo de recibirlos para luego tener que cambiarlos. Es difícil encontrar una mejor prueba de estabilidad monetaria.

* Por Nigel Lawson, ex-ministro de hacienda británico.

GRAFICA 2



Destruir primero para reconstruir

El control de la inflación en Bolivia es sin la menor duda, un logro extraordinario, así existan algunas reservas en cuanto a la forma como ocurrió. La objeción principal es que la inflación es más fácil, no más difícil, de frenar cuando se ha convertido en hiperinflación. La razón teórica para pensar así es que, a tasas más bajas y estables, la inflación adquiere un impulso autopropagado, de nuevo gracias a las expectativas de la gente y de las empresas. Si la gente presume que el año entrante la inflación será, supongamos, del 100%, actuará conforme a esa creencia. Y tendrá dicha cifra en cuenta por ejemplo, tanto al exigir aumentos salariales, como al decidir el monto de tales incrementos. Así, la tasa de inflación queda incrustada en el sistema económico gracias a la contratación de salarios, basada en proyecciones futuras.

Si la inflación no sólo es alta sino que adolece de aceleración continua que es lo que constituye, precisamente, la hi-

perinflación, no se puede mantener ningún sistema de contratación y así la economía pierde por completo su capacidad de proyectarse hacia el futuro. Esto destruye el ímpetu del proceso inflacionario. No hay razón para que la inflación no pare de repente, si se la detiene de alguna manera. La experiencia histórica nos dice que muchas hiperinflaciones se han terminado así, desplomándose de un momento a otro bajo su propio peso. (Si bien es cierto que muchos dirigentes latinoamericanos han sido capaces de mantener tasas hiperinflacionarias durante años).

Hay otra razón por la cual frenar una hiperinflación puede resultar más fácil que detener una inflación alta pero estable. Cuando una economía toca fondo, generalmente surge la voluntad popular necesaria para hacer algo al respecto. Tal vez lo más sobresaliente de las reformas bolivianas es el gran respaldo público que se les dio, a pesar de su severidad.

Bolivia es una democracia. Para poner en marcha el programa de estabilización hubo que destituir a muchos funcionarios públicos y hacer cuantiosos recortes en el gasto público, todo ello mientras descendía el PIB y aumentaba el desempleo. La ley no se hubiese podido promulgar sin la colaboración de la mayoría de la oposición política que se consiguió en el llamado "Pacto de la Democracia". Según algunos, si no hubiera sido por la crisis de 1985, habría sido imposible atemperar las disputas partidistas de modo de conseguir que la ley fuese aprobada.

Lo cual plantea una preocupación hacia el futuro: ¿Perdurará el éxito de Bolivia? Desafortunadamente, el insólito resultado de las últimas elecciones presidenciales no permite estar seguros. Los tres principales partidos prometieron continuar la Nueva Política Económica y, de hecho, el candidato más cercano a dicha política (Gonzalo Sánchez de Lozada, Ministro de Economía de Paz Estenssoro y principal arquitecto de la ley de estabilización), fue quien obtuvo un mayor número de votos. Pero debido

al sistema electoral, no logró la mayoría requerida. El resultado del feñido proceso de negociación que siguió a las elecciones fue que el nuevo gobierno quedó formado por los otros dos partidos en una coalición de la derecha y la izquierda contra el centro. Más aún, el nuevo presidente es Jaime Paz Zamora, líder del partido de izquierda, que quedó en tercer lugar en los comicios.

Tan pronto se conoció este perturbador resultado, se presentó una repentina falta de liquidez en el sistema bancario. Paz Zamora insiste en que continuará la actual política económica, pero se comprende que los empresarios y los inversionistas locales no confíen en sus palabras. Porque aunque el nuevo presidente pensará cumplir lo prometido, haber inyectado tanta incertidumbre política, en una economía todavía convaleciente de una inestabilidad casi agónica, es bastante arriesgado.

El arte de lo posible

Poniendo a un lado estos temores, la más importante lección que dejan las reformas bolivianas es una lección política. No cabe duda de que las reformas, a pesar de lo severas, han sido muy populares. Esto se demostró en la reciente campaña electoral de los tres partidos principales, de derecha, de centro y de izquierda. La horrible confusión que reina ahora en el Perú no sirve precisamente para ganar votos. Pero, lo más importante es que lo sucedido en Bolivia sugiere que la gente sí está dispuesta a tolerar las incomodidades de un programa de estabilización efectiva, siempre y cuando vea que es justamente eso: efectivo.

El programa de Bolivia no fue supervisado por el Fondo Monetario Internacional. La ley de estabilización se promulgó en momentos en que los lazos del país con las principales instituciones multilaterales estaban cortados. Es de suponer que incluso el FMI—guardián de la ortodoxia fiscal y monetaria—hubiera vacilado ante un paquete de medidas tan drásticas. Los países que desean recibir créditos del FMI (de lo cual depende a

veces la concesión de préstamos adicionales de otras fuentes) tienen generalmente que someterse a los propios programas de estabilización del Fondo, que son un poco menos duros que el aplicado en Bolivia, y que sin embargo producen amargos resentimientos. Generalmente, la experiencia de Bolivia sugiere que ese resentimiento puede deberse a que los programas son entendidos como imposiciones externas, una noción que algunos gobiernos irresponsables hacen lo posible por reforzar. Parece pues que toda reforma debe seguir como una iniciativa interna nacional. Cuando lo es, aparentemente logra conseguir respaldo popular no importa cuánto cueste.

¿Cuánto cuesta? En el caso de Bolivia se diría que fue bastante cara, pero a veces las apariencias engañan. El PIB disminuyó tan pronto se introdujo el programa, y apenas hace poco comenzó a crecer de nuevo. Las destituciones en el sector público afectaron directa e indirectamente la tasa de desempleo; y la congelación de salarios en los cargos oficiales indudablemente afectó mucho a quienes la padecieron. Pero en todas las referencias a la dureza del ajuste, es indispensable tener claras las bases sobre las cuales se hacen las comparaciones. Quienes se rasgan las vestiduras ante los altos costos de los programas ortodoxos de estabilización, parecen tener en mente una alternativa quimérica de bajo desempleo, crecimiento ascendente, precios estables, cielos azules y campesinos gordos y sonrientes.

Desgraciadamente la realidad es otra. La perspectiva alterna para muchos de los países que adoptaron programas de estabilización, sobre todo aquellos donde el gobierno no ha actuado a tiempo y proclama tenerlo que hacer bajo presión, es la de un deterioro acelerado. El PIB de Bolivia disminuyó en un 9% en los cinco años anteriores al arranque del programa. Aunque no podría decirse que al país no le habría quedado otra opción que la de embarcarse en el programa de austeridad, puesto que siem-

pre existe la posibilidad de que la situación empeore, sería tonto creer que la zozobra hubiera podido evitarse de otro modo.

¿Quién es el que de verdad paga?

Algunos críticos de la estabilización al estilo FMI podrían estar de acuerdo en todo esto, pero seguirían sosteniendo que el costo de los programas recae desproporcionadamente sobre los miembros más pobres de la sociedad. Todo gobierno tiene que recortar su déficit presupuestal. Puede hacerlo, bien aumentando impuestos, o reduciendo gastos. La consecución de ingresos fiscales adicionales —suponiendo que tal cosa sea deseable— es difícil porque el aparato administrativo tributario es débil. En consecuencia, la estabilización implica casi siempre recortes en el gasto público. Si tales recortes resultan afectando por ejemplo los subsidios de ciertos alimentos o las partidas para bienestar social, es claro que perjudican a los sectores más necesitados de la población.

Pero en la realidad no es así. Según una investigación hecha por Guy Pfeffermann, del Banco Mundial, los mayores beneficiarios de los gastos en bienestar social de los países en desarrollo no son precisamente los pobres. Esto se puede decir con certeza, aunque la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo tengan muy poca idea de quiénes son sus pobres. No los conocen porque, en gran medida, prácticamente no tienen contacto con ellos. Sin embargo, siempre acaban gastándose de una u otra manera sus presupuestos de bienestar social.

Un mayor gasto público, de cualquier tipo que sea, significa ante todo más empleos en el sector oficial. En muchos países, a principios de la década de los ochenta, los empleos del sector público aumentaron, en tanto que los del privado disminuyeron. Las burocracias de los países en desarrollo no suelen dar empleo a los campesinos sin tierra, a los pequeños vendedores callejeros, a los obreros no calificados. o a los desocu-

pados urbanos. Reclutan su personal en las clases medias, que son, por lo tanto, las primeras beneficiarias del gasto público.

Estas clases medias acaparan también beneficios por otras vías. Tómese el caso de los subsidios. En algunos países, estos constituyen más del 10% del PIB. Por lo general se utilizan para que la electricidad, la gasolina, la vivienda y el crédito resulten más baratos. Aparte del enorme perjuicio microeconómico que provocan estas distorsiones de precios en 1987, la electricidad costaba en el Ecuador, Brasil y Colombia aproximadamente una tercera parte de lo que costaba en los Estados Unidos, dichos subsidios no benefician a los pobres. En su mayoría, los pobres no viven en casa con electricidad, y no tienen automóviles. (En Ecuador y Venezuela, el solo subsidio de la gasolina equivale a un sustancial porcentaje del PIB). A algunos pobres les sería muy útil el crédito barato, pero el crédito subsidiado no está orientado hacia ellos; no obstante, gracias a estas políticas el crédito no subsidiado resulta mucho más caro.

Lo que se gasta en educación también beneficia desproporcionadamente a las clases medias. En algunos países en desarrollo, el gasto per cápita en educación universitaria supera el gasto per

cápita en educación elemental en una proporción de 30 a 1. Muchos pobres ni siquiera tienen acceso a la educación primaria básica, en tanto que las universidades financiadas por el Estado siguen reservadas para la clase media. En la mayoría de los países en desarrollo, la cobertura de los sistemas de seguridad social, por lo general muy subsidiada, se inclina en contra de los pobres. En Brasil, en 1984, sólo el 8% de los trabajadores del inmenso sector más pobre de la economía (agricultura) estaba amparado por el sistema de seguridad social. Por el contrario, casi el 80% de los trabajadores del sector más próspero (transporte y comunicaciones) disfrutaba de dicha cobertura. Los dos sectores que mayor protección brindaban a sus empleados eran la administración pública y los servicios sociales.

Incluso los subsidios de alimentos (a menos que estén cuidadosamente dirigidos a determinado sector) tienden a favorecer desproporcionadamente a las clases medias, siendo al propio tiempo muy costosos. México tenía un sistema para subsidiar las tortillas: según un estudio, esos subsidios nunca beneficiaron a los pobres.

Hay campo suficiente para recortar el gasto público en los países en desarrollo, de modo que puedan funcionar los

GRAFICA 3



GRAFICA 4



programas de estabilización sin perjudicar a los pobres. En algunos casos (por ejemplo el del crédito subsidiado), la reducción del gasto público les ayudaría de hecho directamente a los pobres, incluso antes de que comenzaran a percibirse los beneficios más generales de la estabilidad macroeconómica y de una estructura nacional de precios relativos. A corto plazo, el ajuste puede amenazar a las clases medias, pero no a los pobres. A largo plazo se benefician ambos.

Desde luego esto no ayuda mucho en términos políticos. A los gobiernos les

queda fácil descuidar a los pobres. Es precisamente por eso que los vastos sistemas de subsidios casi no los favorecen. Las clases medias gritan más fuerte y con mejores resultados. Su oposición a la reforma macroeconómica la dificulta considerablemente. Pero es bueno recordar que los problemas que plantea tal reforma son principalmente políticos, no éticos. Y la experiencia de Bolivia demuestra que el problema político no es insuperable. Se puede ganar el fervor del electorado si las reformas son lo bastante audaces para ser convincentes.

LAS VENTAJAS DEL COMERCIO

La estabilidad macroeconómica es, pues, un pre-requisito de un desarrollo rápido. Aunque sean difíciles de aplicar las medidas necesarias para obtenerlo, no es ningún misterio que esas medidas son: una política monetaria no inflacionaria y su contrapartida fiscal: un severo control de las finanzas públicas. Lo que puede ser menos obvio es que una política macroeconómica correcta no basta. La evidencia demuestra conclusivamente que para la mayoría de los países es también indispensable un enfoque abierto hacia el comercio, una apertura comercial. Esta parte del informe revisa esa evidencia y trata de sustentarla.

Primero: ¿qué se quiere decir cuando se habla de una apertura comercial, de una orientación externa de la economía, de una actitud comercial abierta hacia afuera? Que las políticas del gobierno, tomadas en su conjunto, no desestimen las exportaciones. Para acentuar el contraste entre una actitud abierta hacia el exterior y el ya comentado enfoque de sustitución de importaciones, algunos economistas hablan de promoción de las exportaciones. Pero esa denominación no sirve sino para despistar a los no-economistas. La apertura externa no requiere sino neutralidad (impuesta o no); no la deliberada promoción de un sector de la economía sobre

otro. Mientras que el enfoque de sustitución de importaciones desestimula las importaciones (y por lo tanto, sin advertirlo, también desestimula las exportaciones) la apertura al exterior no lo hace. Eso es todo.

Es más fácil ser más preciso si nos servimos de la llamada tasa efectiva de protección. Esta mide la protección que recibe el valor agregado de lo producido internamente, más bien que la que se le da al producto terminado. Y por eso revela el verdadero efecto sobre los incentivos, para los fabricantes nacionales.

Supongamos que un empresario fabrica impermeables (gabardinas) pagando \$60 por insumos (tela y botones) importados y luego los vende en el mercado interno a \$100 cada uno. El valor agregado será entonces de \$40. Si el gobierno establece un arancel de 10% para esas gabardinas, la tasa nominal de protección será del 10%. Pero la tasa efectiva resultará ser mucho más alta. Si se traslada al consumidor todo el monto de la tarifa arancelaria, de suerte que el precio al público de la gabardina sube de \$100 a \$110, la tasa efectiva de protección viene a ser de 25%, no de 10%. El valor agregado es de \$40 y el impuesto de importación de \$10, luego la protección efectiva resulta de 25% esto es 10 sobre 40.

Ahora bien, supongamos que el gobierno también impone un arancel del 10% sobre las telas y botones. La tarea de fabricar impermeables gozará entonces de menos protección que antes, puesto que ya tiene que pagar 10% sobre los insumos, esto es \$6. Si vende la gabardina en \$110, ya sólo obtiene un mayor valor agregado de \$44. El valor agregado, a precios internacionales, es de \$40, luego la protección es sólo de 4 sobre 40, el 10%.

Así se explica que bajo un solo arancel, una sola tarifa arancelaria aplicada a todas las importaciones, la tasa efectiva de protección sea la misma que la tasa nominal. Por la misma razón, detrás de un esquema de tarifas altamente variables se puede esconder un esquema muy distorsionado de tasas efectivas. En muchos países subdesarrollados han sido comunes tasas efectivas de protección de más de 1000%. En algunos de estos casos el valor agregado en precios internacionales puede ser negativo. El arancel hace que los fabricantes obtengan utilidades, aunque compren a precios no distorsionados materias primas y bienes intermedios y al trabajar en ellos reduzcan su valor.

Grados de prejuicio

Volvamos por un momento al fabricante de impermeables. Como están las cosas a él no le conviene vender sus productos en el exterior. Si lo hiciera obtendría sólo \$100 por impermeable, en vez de \$110 y, como ya sabemos, esa diferencia sólo medio revela la dimensión de la cuña que el arancel ha metido entre el valor de lo que puede ganarse vendiendo en uno o en otro mercado. Al modificar el precio relativo, tanto de las exportaciones como de las importaciones, el gobierno ha establecido, de hecho, un impuesto a las exportaciones.

El gobierno podría, sin embargo, decidir que conviene compensar esto estableciendo tarifas de protección tanto para las gabardinas de exportación como para aquellas que vayan a ser vendidas en el país. Puede hacerlo estableciendo

un subsidio que dependa de la cantidad de gabardinas vendidas en el exterior. Como en el caso de la protección en el mercado interno, la tasa efectiva de protección a las exportaciones diferirá generalmente de la tasa nominal de protección a ellas mismas (esto es, la tasa de subsidio de exportación).

El cuadro se complica aún más porque los aranceles directos y los subsidios no son las únicas maneras de proteger a importadores o a exportadores. Las licencias de importación y otras restricciones cuantitativas, los subsidios a los insumos, la política cambiaria, todas estas cosas pueden aumentar la tasa efectiva de protección.

Una vez que se han tomado en cuenta todos estos factores, se pueden calcular las tasas efectivas de protección, tanto para importaciones, como para exportaciones. El sesgo o inclinación general del régimen comercial es entonces simplemente la proporción que existe entre la protección a las importaciones y la de las exportaciones. Si esta proporción es de uno, o aproximadamente, el régimen de comercio será neutral, o como dirían muchos economistas, "orientado hacia afuera". Si es bastante más que uno, el régimen favorecerá a los productores nacionales de sustitutos de importaciones más que a los fabricantes de productos para exportación, y será entonces "orientado hacia adentro". Y si la proporción es de menos de uno, el régimen favorecerá más a los exportadores que a los que producen para el mercado interno; será un régimen con propensión a exportar.

Nótese que dicha proporción puede ser de aproximadamente uno —con lo que el régimen estaría orientado hacia afuera— bien porque el comercio sea completamente libre, es decir, sin aranceles ni para importadores ni para exportadores, o porque la protección para ambos sectores sea más o menos igual. De modo que un régimen orientado hacia fuera no tiene que ser realmente el "laissez-faire". De hecho, puede ser altamente intervencionista, imponiendo alta protección, tanto a las importaciones

como a las exportaciones, compensándose unas con otras.

En su "Informe del Desarrollo Mundial" de 1987, el Banco Mundial utilizó estos métodos para clasificar 41 países en desarrollo, conforme a su orientación comercial, durante 1963-73 y 1973-85. Luego colocó esos grupos frente a una serie de indicadores económicos, el más importante de los cuales es el del ingreso per cápita.

Durante ambos periodos, el crecimiento en ingreso per cápita fue más alto en las economías orientadas hacia fuera y más bajo en las fuertemente orientadas hacia dentro. (Gráfica 5). Se observó lo mismo en cuanto a crecimiento total del ingreso nacional bruto, en cuanto al valor agregado a las manufacturas y respecto a la medida usual de la eficiencia de la inversión (Tabla 1).

Conforme a todos estos criterios, los países fuertemente orientados hacia dentro resultaron también superados por los moderadamente orientados hacia fuera, aunque naturalmente por un menor margen. La relativa incapacidad de los países fuertemente orientados hacia dentro para promover las manufacturas nacionales —no simplemente

las exportaciones de las manufacturas— es particularmente sorprendente, porque toda la idea de orientarse hacia dentro en los países que así lo hicieron con entusiasmo era la de industrializarse más pronto.

En conjunto, los moderadamente orientados hacia fuera llevan ventaja sobre los moderadamente orientados hacia dentro, pero aquí la distancia es más tenue. Tanto el ingreso nacional bruto como el ingreso per cápita aumentaron más rápidamente en los moderadamente orientados hacia fuera, de 1963 a 1973, pero parcialmente más despacio entre 1973 y 1985. En los moderadamente orientados hacia dentro también aumentó más rápidamente la producción manufacturera. Pero es interesante notar que, a pesar de eso, en los moderadamente orientados hacia fuera aumentó más rápidamente el número de empleados en la industria manufacturera. Esto señala una propensión contra los métodos de producción intensivos de mano de obra en los países moderadamente orientados hacia dentro. Lo cual corresponde lógicamente a la noción de que es a través del comercio como un país puede explotar mejor su ventaja comparativa: siendo en los paí-

TABLA 1

Los beneficios de la apertura externa

Estrategia comercial	Crecimiento Real del PIB % anual		Crecimiento de la industria manufacturera. Valor real agregado. % anual		Proporción de incremento Producto/capital Promedios anuales	
	1963-73	1973-85	1963-73	1973-85	1963-73	1973-85
Fuertemente orientados hacia afuera	9.5	7.7	15.6	10.0	40	22
Moderadamente orientados hacia afuera	7.6	4.4	9.4	4.0	40	20
Moderadamente orientados hacia adentro	6.8	4.7	9.6	5.1	30	16
Fuertemente orientados hacia adentro	4.1	2.5	5.3	3.1	19	11

Fuente: Banco Mundial

ses subdesarrollados la mano de obra abundante y barata.

Los "dragones"

Las tres economías fuertemente orientadas hacia fuera que figuran en el gráfico 5, son Hong-Kong, Singapur y Corea del Sur. Taiwan hubiera podido ser la cuarta si la hubieran incluido en la muestra, pero solamente habría reforzado el mensaje. Sin embargo, los cuatro "dragones" han adelantado políticas más diferentes entre sí de lo que generalmente se supone. La orientación hacia fuera de Hong-Kong se debe a que allí el comercio es absolutamente libre. Los otros tres —en diversos grados— han sido intervencionistas, pues han utilizado diversos incentivos a las exportaciones, para compensar los efectos desestimulantes que ha tenido sobre éstas la protección a la industria nacional.

A Corea del Sur, que de cierta manera ha sido el más intervencionista de los llamados "dragones" se le cita a veces, como demostración de que la clave de un desarrollo rápido es más un dirigismo inteligente que una política ampliamente orientada hacia fuera. Esto suscita cuestiones que van más allá de las puramente comerciales y que estudiaremos más detalladamente en la siguiente parte de este informe. Pero en todo caso dicha apreciación se basa frecuentemente en una falsa premisa —la idea de que Corea del Sur ha protegido a sus

productores nacionales tanto (si no más) que lo que los países orientados hacia dentro han protegido a los suyos, con la diferencia de que le ha encimado un montón de incentivos a los exportadores.

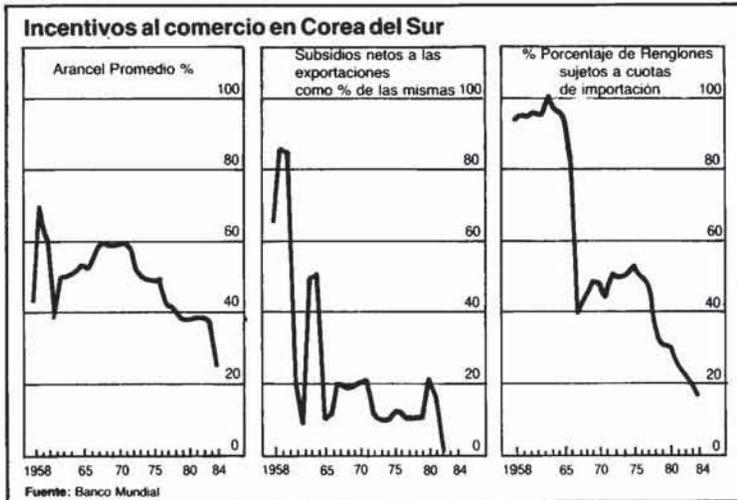
Lo cual no es cierto. Corea del Sur no ha contrarrestado un nivel de protección interna inusualmente alto con un nivel inusualmente alto de promoción de sus exportaciones. Lo que ha hecho es contrarrestar un moderado y declinante grado de protección interna con incentivos suficientes a sus exportaciones de modo de alcanzar una amplia neutralidad.

La onda de crecimiento surcoreano empezó a mediados de la década de los años 60. La política económica comenzó a cambiar a finales de los años cincuenta. En ese entonces casi todas las importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas de alguna clase, pero no eran tan obligatorias o compulsivas como las de otros países en desarrollo. El gobierno empezó a dar incentivos a las exportaciones para compensar la protección de que gozaban los fabricantes nacionales de productos sustitutivos de importaciones. Al principio esto no funcionó, tal vez porque la tasa de cambio todavía estaba sobrevaluada, lo cual dejaba todavía muchos prejuicios contra las exportaciones. En los primeros años de la década de los 60 el gobierno dismanteló su sistema

GRAFICA 5



GRAFICA 6



de tasas de cambio múltiples, devaluó la moneda y como esto ayudaba a los exportadores redujo los subsidios a la exportación. Fue con esas reformas liberalizadoras como realmente se llegó al punto de cambio. Las exportaciones empezaron a crecer rápidamente.

En 1967 el gobierno reformó el sistema de control de las importaciones, reduciendo sustancialmente el número de artículos sujetos a cuotas. Luego empezó a bajar aranceles (gráfica 6). De modo que los antecedentes del milagro

de los últimos años 60 y de los 70 no fueron sólo una orientación hacia afuera (protección interna compensada por promoción de exportaciones), sino un bajo nivel promedio de protección interna cuyas tasas variaban relativamente poco, industria por industria. Cuando más adelante, a fines de los años 70, Corea del Sur aumentó su apoyo a la industria pesada, la economía empezó a complicarse. Entonces los gestores de la política económica reconocieron su error y retrocedieron hacia la liberalización.

COMO SALTAR UNA BARRERA

Hoy en día ya se han completado docenas de estudios de los efectos que puede tener en el crecimiento una política comercial orientada hacia afuera. Dichos estudios no son unánimes: la ley de hierro de la econometría es que no existe resultado inequívoco. Pero puede decirse que el consenso entre la mayoría de los economistas comunes y corrientes —que desde luego son distintos a los que han trabajado para la Comisión de Planeación de la India— es que

una política comercial orientada hacia afuera es una de las claves del desarrollo. La pregunta es, ¿por qué?

La respuesta de la economía clásica es que el comercio permite a los países explotar su ventaja comparativa. En la gráfica 7 se ve cómo funciona esto:

Supongamos que en un país se producen únicamente dos tipos de mercancía: acero y camisas. La curva AA (frontera de la posibilidad de producción) re-

presenta las opciones que hay para decidir cuánto se debe producir de cada una. Para empezar, supongamos que el país no tiene comercio con ningún otro. Por definición debe, en consecuencia, consumir todo lo que produce, a un nivel como el indicado en el punto (1). Pero ahora supongamos que el país se abre al comercio. Ya no tendrá que consumir la misma combinación de lo que produce. ¿Cómo podrá entonces saber qué debe producir? Los precios internacionales se lo dirán.

En el diagrama, el declive de la línea de precios representa el precio relativo del acero y de las camisas en el mercado mundial: la cantidad de uno que puede ser intercambiado por el otro. Ahora, frente al precio mundial, los fabricantes se darán cuenta que pueden aumentar el valor de su producción apartándose del punto (1); de hecho, las fuerzas del mercado llevarán a las empresas al punto (2), donde la línea de precios toca precisamente la línea AA. En ese punto de tangencia el valor de la producción será el máximo, ya sea que se mida todo en acero, o todo en camisas. Si hubiera protección, la línea de precios habría sido más nivelada, para reflejar un precio más alto para el acero, en términos de camisas. Si fuéramos a dibujar esta línea de precios protegidos, ella tocaría la línea AA en el punto (1).

Sin embargo, gracias al comercio, el consumo no tiene por qué estar en (2). Arrancando de la combinación de acero y camisas producida en (2) e intercambiando camisas por acero, al precio relativo prevaleciente, el país puede consumir la combinación que quiera dentro de la línea de precios.

Por ejemplo, puede consumir al nivel marcado por el punto (3). Para hacerlo tendría que importar acero y exportar camisas. Y aquí está el chiste. Podemos estar seguros de que a la economía le irá mucho mejor cuando el consumo esté en un punto como (3) que cuando estaba consumiendo (y produciendo) en (1), porque en (3) está consumiendo

más de ambos productos. Esto resulta ser tan maravilloso que a primera vista parece un sofisma. Pero no lo es. Sin necesidad de cambiar o modificar sus recursos económicos, el país ha sido empujado por el comercio más allá de sus posibilidades de producción y ha quedado así en mejores condiciones.

Recordemos la eficiencia

Pero eso no es todo lo que hace el comercio. La curva de posibilidad de producción del gráfico 7 supone que el país esté utilizando sus recursos con la máxima eficiencia técnica. En (1), la elección de la combinación de productos es ineficiente, pero ya que (1) está situado sobre la misma curva, más bien que en algún punto dentro de ella, sabemos que los recursos se están utilizando tan eficientemente como es posible con la combinación escogida. Sin embargo, lo más probable es que la protección cause tantas ineficiencias técnicas como una equivocada combinación de productos. En consecuencia, si hay protección, la economía estará probablemente en un punto como (4), es decir produciendo menos de la (equivocada) combinación de bienes, de lo que podría hacerlo.

Esto es así por muchas razones. Bajo un régimen de licencias de importación

GRAFICA 7



no sólo se afecta el precio de las materias primas y de los bienes intermedios sino que se causan demoras en obtenerlos. Un régimen de protección arancelaria favorece a menudo la producción que usa intensivamente el capital (no la fuerza de trabajo), lo que de nuevo pone en desventaja a los países en desarrollo. Al cerrarles a los fabricantes nacionales el acceso a los mercados mundiales en términos no distorsionados, la protección puede hacer que el mercado interno resulte muy pequeño para que se puedan tener fábricas de un tamaño eficiente.

También puede convertir a ciertos fabricantes nacionales en monopolistas o cuasimonopolistas, lo cual introduce directamente ineficiencia (porque los monopolistas explotan la fortaleza del mercado produciendo menos y cobrando más); e indirectamente (porque al faltarles competencia no hay nada que los obligue a mantener bajos los costos). Incluso donde la protección no causa aumento en el poder de los monopolios, por lo menos es causa de que los fabricantes nacionales no se preocupen por innovar o por controlar la calidad.

Dos de los más reconocidos especialistas mundiales en asuntos de comercio, los profesores Jagdish Bhagwati, de la Universidad de Columbia, y Anne Krueger, de la Universidad de Duke, han identificado y subrayado otra causa de ineficiencia sumamente determinante, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados: "tratar de ganar sin producir".

Es una práctica que generalmente se origina en el interés de los empresarios por explotar, o evadir, las distorsiones causadas por las medidas proteccionistas. Por ejemplo, el requisito de licencia de importación introduce una cuña o brecha entre el precio oficial de un determinado bien intermedio y el precio que el fabricante nacional está dispuesto a pagar por él.

Generalmente esto es para alguien una posible fuente de ganancias. Se gastan recursos tratando de copar el mercado

de licencias; o en sobornar a los burócratas que deciden a cuáles firmas se les adjudican; o en ejercer presiones sobre el gobierno para que cambie el esquema proteccionista, en forma que se beneficien los que presionan. Y lo peor de todo es que muchos de esos recursos se emplearán tratando de conseguir que se eleve todavía más el nivel general de protección.

Los Estados Unidos son ricos y pueden permitirse el lujo de mirar con irónico desdén mientras Washington, capital mundial de la actividad directamente improductiva, vive su vida. Pero los países en desarrollo no disponen de recursos para desperdiciar. Los costos del proteccionismo, calculados como lo muestra la brecha entre (3) y (4) en el gráfico 7, son necesariamente tentativos y las sumas implícitas son probablemente más altas. En un estudio de la economía de Turquía se vio que los costos causados por las maniobras para eludir o explotar las medidas proteccionistas, ascendieron, a finales de la década del 70, a una cifra entre el 5% y el 10% del producto nacional bruto anual. Eso sin tener en cuenta el efecto que el proteccionismo tiene sobre el poder de los monopolios.* En otro estudio, en el que si se tuvieron en cuenta los efectos de los monopolios, se vio que los costos anuales del proteccionismo fueron del 7% del PNB en el Brasil, del 3% en México, del 6% en Pakistán y del 4% en Filipinas.**

Pero esta no es toda la historia. La diferencia entre (3) y (4) es lo que los economistas llaman "ganancias estáticas derivadas del comercio", y equivale al aumento que puede ocurrir, súbitamen-

* "A General Equilibrium Estimation of the Reduction of Tariffs and Quantitative Restrictions in Turkey, in 1978" by W. Grais and others. In "General Equilibrium and Trade Policy Modelling", T. N. Srinivasan and J. Whalley, eds. Cambridge University Press, 1984.

** "Commercial Policy, Allocative and x-Efficiency" by J. Bergsman, Quarterly Journal of Economics 58 (August).

te y de una vez por todas, en el nivel del ingreso nacional. El estimativo no logra capturar las ganancias "dinámicas" correlativas a una tasa más rápida de crecimiento. La tabla 2, que utiliza una muestra más pequeña de países que las anteriores, y analiza diferentes períodos, da una clave de esto.

La tabla divide el crecimiento en dos partes: la parte explicada por los aumentos en la cantidad de mano de obra y el capital usados; y la parte debida a aumentos en las respectivas productividades. Según la tabla, los países orientados hacia afuera han tenido un crecimiento más rápido, tanto en productividad como en cantidad de bienes producidos. En general, también una mayor proporción del aumento en los bienes producidos se debe en estos casos a una mayor productividad, que es lo que

les sucede a los países orientados hacia dentro. Y aunque es cierto que sus recursos de capital han aumentado más rápidamente, también es cierto que han añadido más mano de obra por unidad de capital. En otras palabras, en su proceso de desarrollo han utilizado más el recurso de mano de obra que el de capital.

La moderna teoría económica empieza apenas ahora a descubrir las maneras como el comercio libre (o para el caso, cualquier otra cosa) contribuye a elevar a largo plazo la tasa de crecimiento. Pasará un tiempo antes de que esa teoría produzca nada tan satisfactorio como la centenaria teoría de las "ganancias estáticas derivadas del comercio". Mientras tanto podemos dejar el asunto así: los muchos factores que pueden dar a las economías nacionales ese impulso,

TABLA 2
Dando cuenta del crecimiento

% anual	Participación del crecimiento del PIB (deuda a)					
	Crecimiento promedio del PIB	Crecimiento en cantidad de capital y trabajo	Crecimiento en productividad de capital y trabajo	Crecimiento en cantidad de:		
Estrategia comercial y período de la misma				Capital	Trabajo	
Fuertemente orientados hacia afuera						
Hong-Kong 1960-70	9.1	53.0	47.0	4.3	7.6	3.0
Corea del Sur 1960-73	9.7	57.7	42.3	4.1	6.6	5.0
Moderadamente orientados hacia afuera						
Brasil 1960-74	7.3	78.1	21.9	1.6	7.5	3.3
Colombia 1960-74	5.6	62.5	37.5	2.1	3.9	2.8
Israel 1960-65	11.0	69.1	30.9	3.4	13.1	5.0
Moderadamente orientados hacia adentro						
México 1960-74	5.6	62.5	37.5	2.1	3.9	2.8
Fuertemente orientados hacia adentro						
Argentina 1960-74	4.1	82.9	17.1	0.7	3.8	2.2
Chile 1960-74	4.4	72.7	27.3	1.2	4.2	1.9
India 1959-79	6.2	102.9	-2.9	-0.2	4.8	1.7
Perú 1960-70	5.3	71.7	28.3	1.5	4.4	2.7
Turquía 1963-75	6.4	65.2	34.8	2.2	6.8	1.0

* Total de factores productivos - Mide el crecimiento del PIB por encima del crecimiento de la utilización tanto de la mano de obra como de los insumos.

Fuente: Adaptado de "Industrialización y Crecimiento" (1986) por Holte Chenery Sherman, Robinson y Moshe Syrquin.

que ocurre de pronto y de una vez por todas, siempre se conjugan para producir condiciones favorables al crecimiento. Los resultados hablan por sí mismos.

El nuevo pesimismo

A medida que los economistas han aceptado la idea de que la orientación comercial hacia afuera, la apertura externa, es la clave del desarrollo, el viejo pesimismo de los años 50 y 60 ha tenido que encontrar nuevos modos de hacerse sentir.

Algunos economistas han desempolvado la idea de que el comercio inmoviliza a los países en desarrollo en una relación no prometedoras con los países industrializados. En esta nueva versión, el problema no es tanto, como antes, la amenaza de que los términos de intercambio se deterioren, sino el hecho de quedar dependiendo rigidamente del crecimiento de los países industrializados. Si el ritmo de crecimiento de estos afloja, como sucedió en los años 70, los países subdesarrollados que se fían del comercio con ellos para su propio crecimiento, también fallarán. La implicación es aquí la de que el comercio por sí mismo no puede ayudar a los países en desarrollo a alcanzar a los otros.

Otra forma del nuevo pesimismo toma el nombre de "problema del arrastre" o "problema totalizador". La noción de que el comercio pudo haberles servido a los países que adoptaron políticas orientadas hacia afuera en los años 60 y 70 pero ¿qué puede pasar hoy si los demás países se les unen? Seguramente habría una expansión tan rápida de exportaciones hacia los países ricos que resultarían irresistibles las presiones proteccionistas. Según este enfoque, la orientación hacia fuera sólo funcionó porque otros tantos países tuvieron la amabilidad de quedarse pobres.

Ninguna de estas ideas resiste un examen detenido. Tomemos una después de otra.

Como se ha señalado en un estudio hecho por James Riedel, de la Universidad

Johns Hopkins, la noción de que el comercio amarra rigidamente los países en desarrollo al eventual crecimiento de los países ricos, se basa en la suposición de que los países en desarrollo están exportando bienes para los cuales no hay sustitutos cercanos en los países ricos. (Una idea típica de la tradición no-microeconómica). Pero si los países en desarrollo venden productos que compiten con bienes producidos en el Norte (o sea, manufacturas lo mismo que materias primas) entonces pueden incrementar su participación en el mercado, mediante el expediente simple de cobrar por debajo de los precios que cobran los productores ricos. De ese modo, sus exportaciones a los países ricos pueden crecer más rápidamente que los mercados de éstos. Asimismo, si se desacelera el crecimiento en los países ricos no por eso tienen que aflojar igualmente las exportaciones a esos mercados; incluso puede que no tengan que aflojar nada.

Esto es exactamente lo que ha pasado. La participación de bienes manufacturados, entre las exportaciones distintas del petróleo, de los países no desarrollados, aumentó del 10% en 1955 a 65% en 1986 (Gráfica 8). Esta tendencia no es única de los "dragones" del oriente asiático. Incluso excluyéndolos, la proporción de las manufacturas en las exportaciones de los países subdesarrollados pasó del 10% al 45%.

Como estos bienes compiten con las manufacturas nacionales, su demanda es, por lo tanto, muy sensible a los precios. Hasta tal punto que el éxito de los exportadores dependerá menos de las condiciones generales de la demanda en el Norte que de su propia eficiencia desde el punto de vista de la oferta (la microeconomía devuelve el golpe). Para reforzar el punto, recordemos que el crecimiento de las exportaciones manufactureras de los países en desarrollo fue tan alto en los años 70, como lo había sido en los años 60, aunque durante ese período las economías industrializadas crecieron, en promedio, menos de la mitad de rápido.

Esto no quiere decir que los países en desarrollo no se beneficien de un crecimiento más acelerado en el Norte o que no sufran si este crecimiento afloja. En los años 70 las exportaciones pudieron haber crecido más rápidamente si el crecimiento de los países industriales hubiera sido tan acelerado como en los 60. Y no hay que olvidar que la recesión de 1980-82, que ha sido la más profunda desde la Gran Depresión, golpeó de todos modos a las exportaciones de los países subdesarrollados; hasta en los "dragones" tambaleó el ritmo de crecimiento exportador. El punto aquí es meramente que el eslabón que conecta el crecimiento del Norte con la mayor posibilidad de exportación en los países subdesarrollados no está fundido en hierro como dicen los pesimistas sino que es bastante flexible. Además hay que anotar que las economías orientadas hacia fuera se recuperaron de los choques externos económicos de los años 80 mucho más pronto que las orientadas hacia adentro.

Dos más dos igual a cinco

El "problema totalizador o del arrastre" es más difícil de desdenar porque consiste en contemplar hipotéticamente un

futuro en el que todos los países en desarrollo están orientados hacia afuera (siempre y cuando los que plantean este problema y otros no los convenzan de lo contrario). Más aún, si el secreto del éxito para los exportadores de los países pobres no es cabalgar pasivamente en la ola expansiva de los mercados del Norte, sino competir agresivamente dentro de los mismos, inevitablemente hay que temer que aumenten los riesgos de un grave contragolpe proteccionista.

Sin embargo al pensar así se ignora el hecho de que las oleadas de sentimientos proteccionistas especialmente en los Estados Unidos, tienen menos que ver con el volumen de las importaciones que con el tamaño del déficit comercial. Entre 1980 y 1985 se produjo en los Estados Unidos una fuerte resurrección de sentimiento proteccionista. Claro está que durante ese período aumentaron las importaciones, pero sorprendentemente su participación en el PIB realmente bajó un poco, del 12% al 11%. Pero no fue esto lo que produjo la agudización del déficit comercial, sino el hecho de que simultáneamente las exportaciones bajaron muchísimo más, del 13% al 9%. Y ha sido el déficit comercial —no la participación de las importaciones en el total de la economía— lo que ha hecho del proteccionismo un tema político suficientemente atractivo como para captar votos electorales.

Supongamos que realmente todos los países en desarrollo terminan orientados hacia fuera, adoptando políticas de apertura externa y que realmente logren penetrar en mayor grado mercados como el de los Estados Unidos. ¿Significará eso mayores déficits comerciales y por ende más proteccionismo en el Norte?

No. Si los países en desarrollo consiguen aumentar sus exportaciones, tan rápidamente como temen los pesimistas, lo que sucederá será que también ellos se estarán haciendo más ricos. A medida que sus ingresos se elevan, importarán más, no sólo de cada uno

GRAFICA 8



de ellos, sino también de los países industrializados. Esto está ocurriendo ya. Aunque el aumento en las exportaciones de los países en desarrollo durante los años 60 y 70 fue bastante menos dramático que lo que hubiera sido si todos los países en desarrollo hubiesen participado, fue de todos modos rápido. Pero eso no quiere decir que se haya dado ninguna tendencia secular de deterioro en las balanzas comerciales de los países industrializados durante ese período. De hecho las exportaciones de los países ricos a los países en desarrollo y las realizadas entre ellos mismos aumentaron lo suficiente como para compensar el efecto de haber importado más (gráfica 9).

Más aún, la teoría totalizadora o del arrastre, ignora el campo que se abre a los propios países en desarrollo para incrementar las importaciones entre ellos mismos. Ha sido principalmente gracias a la demora de muchos de los gobiernos de los países subdesarrollados para adoptar políticas orientadas hacia fuera que algunos de esos países sean hoy más pobres que otros.

LA CARGA DEL HOMBRE POBRE

A los abogados de la intervención estatal les gusta pasar de realistas. Los mercados no son perfectos, dicen. Si lo fueran quizá se pudiera confiar en ellos para asignar adecuadamente los recur-

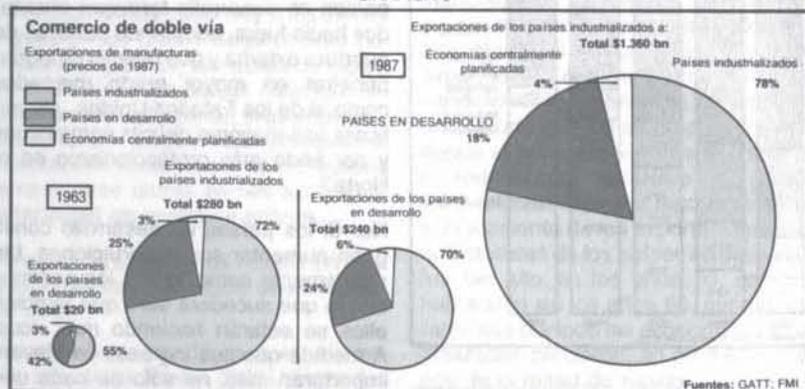
Los más ricos entre ellos podrán en un futuro cercano comerciar con los más pobres de la misma manera que los actuales países ricos comerciaron con ellos. En otras palabras, hoy en día los países en desarrollo son tan diferentes entre sí, que ya se les presentan muchas oportunidades para explotar sus ventajas comparativas entre ellos mismos.

El "problema totalizador" le hace eco al prejuicio popular de que en el mundo no puede producirse sino una determinada cantidad de bienes en un momento dado. Y que si unos países se ponen a producirla, no quedará nada que hacer a los otros. Es la falacia de la producción global.

La producción y el consumo globales no están fijados de antemano. El comercio determina un aumento de lo que puede producirse con una cantidad determinada de recursos, y el consumo que puede dársele a cualesquiera posibilidades de producción. En este negocio ganan ambas partes.

sos. Pero todo el mundo sabe que no lo son, especialmente en los países en desarrollo. Por esto es por lo que los gobiernos tienen que intervenir. Así piensa seguramente mucho lector de

GRAFICA 9



este informe, para el cual no serán bastantes los argumentos presentados, y no les hará caso.

Estos realistas son de verdad realistas, solamente cuando se habla de mercados. El sistema de precios no funciona nunca perfectamente y mucho menos en los países en desarrollo, de modo que no puede aparecer funcionando como dicen los libros de texto. Pero hasta ahí llegan los poderes de observación de los realistas. Cuando hablan de gobiernos, son ridículamente no realistas. Al pensar que el Estado debe meter la mano cada vez que el mercado falle o que algo lo altere, cometen el mismo error del que (falsamente) acusan a los economistas liberales. Confunden la teoría con la realidad. Son precisamente ellos, los realistas, quienes deberían saber mejor que nadie que en este mundo, nada —ni siquiera el gobierno— es perfecto.

La cuestión es saber si se debe confiar más en imperfectos mercados o en imperfectos gobiernos. En general, los países pobres del mundo han adoptado, desde los años 50, dos enfoques distintos frente al desarrollo. Uno de esos enfoques —mucho más popular que el otro— deliberadamente rechazó la microeconomía ortodoxa, dijo que los precios no importaban y se concentró en el papel estatal de aplicar diversos frenos macroeconómicos al crecimiento. El otro enfoque dejó que los frenos se aplicaran ellos mismos y otorgó a los precios (especialmente a los internacionales) un mayor papel en la asignación de recursos. Después de tres décadas, la historia escoge la mano invisible.

En conjunto, los países que han crecido más rápidamente mantuvieron la inflación bajo control, al adoptar políticas monetarias y fiscales prudentes (es decir, no ambiciosas); promovieron las exportaciones, principalmente absteniéndose de discriminar entre los exportadores; dejaron sus economías abiertas a la competencia extranjera, lo que espoleó la eficiencia interna; dejaron en gran medida intactos sus sistemas internos

de precios, en vez de suplantarlos con entidades estatales de mercadeo y otros monopolios; permitieron que sus sistemas financieros produjeran rendimientos adecuados a los ahorradores; y dieron al sector privado un mayor papel en cuanto a decidir en qué debían usarse esos ahorros.

Menos pero mejor

Para resumir, los países que han tenido éxito es porque tuvieron gobiernos que apoyaron la empresa privada —no como gerentes de ella sino como facilitadores—. Promovieron el sector empresarial principalmente en el sentido de que no hicieron nada para debilitarlo. Cuando los gobiernos fomentan así una cultura proempresarial, se va creando gradualmente un área favorable a los negocios. Las relaciones entre gobierno y sector privado comienzan a ser reguladas por normas estables y las empresas se sienten lo bastante seguras como para invertir y crecer.

Esta división de trabajo entre los negocios y la política parece haber sido una precondition frecuente para el crecimiento rápido del sector privado. Europa sólo empezó a crecer rápidamente cuando sus clases empresariales lograron, a principios del siglo dieciocho, la autonomía que hoy se da por sentada.

Hoy en día no se le ocurre a nadie, en un moderno Estado industrializado, que la propiedad privada pueda ser confiscada por el gobierno; o que éste pueda otorgar un monopolio a una empresa competidora manejada por un compinche del presidente; o que algunos impuestos puedan cargarse, sin razón aparente, a unas industrias y a otras no; pero en muchos países en desarrollo tal uso del poder es común y corriente.

El uso del poder por parte de ciertos gobiernos, es no sólo arbitrario sino incompetente. Difícilmente puede sorprender que los imperfectos mercados de los países en desarrollo funcionen mejor que sus imperfectos gobiernos. En dichos países los mercados adolecen, ciertamente, de infraestructuras

débiles y otras dificultades. Pero el gobierno mismo es todavía más débil en el tercer mundo, en otras palabras, mucho más imperfecto que lo que son sus mercados. En la mayoría de los países pobres la capacidad administrativa para intervenir en la forma inteligente que requieren los grandes planes de desarrollo, simplemente no existe. Y aún si existiera, los planes fallarían. Las hábiles burocracias de Rusia y de la India están llenas de élites muy bien educadas, y sin embargo fallan.

El gobierno tiene cosas muy importantes y vitales que hacer y no cuenta con recursos ociosos para desperdiciar metido en otras. Lo que cueste un efectivo sistema legal será siempre dinero público bien gastado. Un efectivo sistema legal significa que haya reglas claras que definan el derecho de propiedad, los contratos, las responsabilidades, la bancarrota, etc. (eso ya existe, en teoría, en muchos países en desarrollo) pero también significa que esas reglas se deben aplicar imparcialmente (lo que en cambio se logra en muy pocos países). El gasto en infraestructura, en educación y en servicio de salud también se recupera, aunque son necesarias pruebas de eficiencia más estrictas que las que hay actualmente; y ninguna de estas tareas requiere monopolio del Estado. En lo demás el gobierno le haría un gran favor a la economía si hiciera menos.

Milagros que esperan ocurrir

Los políticos y burócratas frecuentemente se benefician del daño que causan, entabando por un lado la economía con el sistema de sobornos y por el otro cobrando salarios sin hacer nada. Pero ya que ganan de todas maneras, ¿no es absurdo creer que van a estar dispuestos a restringirse?

Claro que lo es. Los gobiernos jamás se ofrecen a hacer lo correcto, sino cuando les conviene. En sus diferentes formas, México, Chile, Bolivia y Ghana—para no mencionar a Rusia o a China—demuestran que la espuela de la reforma en las economías controladas es el

fracaso económico en tal escala que aplasta, o amenaza aplastar, el poder del Estado. En tales casos, paradójicamente la liberalización puede ayudar al Estado a recuperar su predominio. Siempre y cuando no vaya muy lejos, la reforma se convierte entonces en asunto de interés político. El peligro es, desde luego, que la detengan tan pronto como el Estado se sienta otra vez seguro, o cuando, como en China, les parece que las reformas se están descarrilando.

En las democracias el pueblo tiene el poder de mantener controlados a sus gobernantes, pero incluso en ellas, como se puede ver en la India y en algunos países latinoamericanos, esto puede resultar difícil. En los países no democráticos, las posibilidades políticas de que no haya reforma, son todavía mayores. De modo que aunque parezca que las actitudes de los países en desarrollo estén cambiando, queda por ver hasta dónde llega el cambio y si acaso dura.

Si los reformadores, en Africa y Latinoamérica, mantienen el rumbo, sus países prosperarán. Y al revés de los 'dragones' no podrán ser considerados como "casos especiales". Todos, menos los más recalcitrantes, entre los no reformadores, empezarán entonces a sentir los aires de la necesidad política. Donde la reforma empezó hace poco, los beneficios ya empezaron a darse. Incluso en Africa, donde los políticos han insistido durante un tiempo tan largo, que la economía ortodoxa no funcionaría y donde un duradero crecimiento será imposible sin un modelo enteramente nuevo de desarrollo, parece que están aprendiendo. Ya muchos funcionarios africanos se atreven a hablar en voz alta de las fallas del Estado y de la necesidad que la región tiene de un sector privado próspero, con una franqueza inimaginable hace diez años.

Otros muestran menos disposición al cambio. Los académicos del desarrollo, que hicieron sus carreras sobre la idea de que la economía común y corriente

no era suficientemente buena para el tercer mundo, todavía le están diciendo a las Tanzanias que no tienen nada que aprender de los Taiwanes. Los pobres del mundo no necesitan académicos ni políticos de países industrializados disculpándose por las viejas maldades coloniales, o suministrando a sus gobiernos excusas del fracaso económico. Tampoco necesitan declaraciones de buena voluntad. Un libre acceso a los mercados del norte y una macroeconomía global estable podrían resultarles más útiles.

Aparte de lo cual, todo depende de sus propios gobiernos. La resistencia políti-

ca al cambio puede ser mayor aún donde los gobiernos estén totalmente convencidos de su conveniencia, y muchos no lo están. En algunos países, sin duda, esta resistencia será, al final, demasiado grande. Esos serán los países que se quedarán atrás. Pero allí donde los gobiernos se bajen, o sean forzados a apearse, del lomo de sus pueblos, el futuro será mucho más brillante. Tanto que en 20 años, algunos de los que hoy bregan a regañadientes a reformarse, podrán mirar hacia atrás y contemplar agradecidos la miseria de los años recientes, para fechar sus respectivos milagros económicos a partir de esta última década.