



Globalización

Proceso real y financiero



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Ramón Fayad Nafah

Rector general (e)

Alexis Hjalmar Alberto de Greiff Acevedo

Vicerrector general

Lisímaco Parra París

Vicerrector académico

Elizabeth López

Secretaria general

Fernando Viviescas Monsalve

Vicerrector sede Bogotá

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Luis Ignacio Aguilar Zambrano

Decano

Édgar Bejarano Barrera

Vicedecano académico

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID)

Jorge Iván González Borrero

Director

Edna Cristina Bonilla Sebá

Subdirectora

Beethoven Herrera Valencia

Globalización
Proceso real y financiero



Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Herrera Valencia, Beethoven, 1948-

Globalización : proceso real y financiero / Beethoven Herrera Valencia. – Bogotá :
Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, 2005

347 p. : cuadros, gráficas

ISBN : 958-701-567-3

1. Globalización 2. Economía internacional 3. Política económica 4. Desarrollo
económico y social

CDD-21 337 / 2005

© UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Facultad de Ciencias Económicas

Oficina de Comunicaciones

Ciudad Universitaria, edificio 310, oficina 115

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono (571) 316 50 00, extensiones 18 698, 12 349, 12 308

Fax (571) 316 50 00, extensiones 18 698, 12 313

Correo electrónico ofcomunicid_bog@unal.edu.co

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, octubre de 2005

ISBN 958-701-567-3

EDICIÓN

Carlos Fernando Rivera

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Vargas / Tiza Orión Editores EU

FOTOGRAFÍA DE LA CARÁTULA

Ángela Vargas

IMPRESIÓN

Servigraphic Ltda.

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, sin autorización por
escrito de la Oficina de Comunicaciones arriba mencionada.

A mis padres, *Jesús y Diosa*
A mis hermanos
A mis maestros y a mis alumnos
A mis amigos y a los/as trabajadores
A mi Universidad
A Jacky Fayolle
A Pierre Salama
A Daniel Pécaut

Contenido

PRÓLOGO	
<i>LUIS IGNACIO AGUILAR ZAMBRANO</i>	19
INTRODUCCIÓN	23

Capítulo 1

HISTORIA DE LA GLOBALIZACIÓN

-27-

1. LOS ORÍGENES EN LA ANTIGÜEDAD	29
1.1. El proceso de periferización	32
2. SIGLO XIX: INTERNACIONALIZACIÓN Y CONCURRENCIA	34
2.1. Internacionalización ordenada en la primera parte del siglo XIX	34
2.2. Concurrencia y modernización nacional	36
2.3. Protección y libre cambio	38
2.4. El patrón oro	39
3. AMÉRICA LATINA Y LA GLOBALIZACIÓN	40
4. PERIODO ENTRE GUERRAS: DESTRUCCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN	42
4.1. El liderazgo americano	42
4.2. El ocaso del patrón oro	43
4.3. Deflación y destrucción económica	44
5. RECONSTRUCCIÓN FORDISTA	45
5.1. Convergencia entre países desarrollados	45
5.2. Centros y periferias	46
5.3. Crisis de los años setenta e interrupción de la convergencia	47
6. LA GLOBALIZACIÓN MODERNA	47
6.1. Un mercado universal	48
6.2. Ampliación de la concurrencia	50
6.3. Tendencias del intercambio	51

10

7.	ENFOQUES TRACIONALES Y NUEVOS	53
8.	TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN	55
9.	TREINTA AÑOS GLORIOSOS Y ESTADO DE BIENESTAR	58
10.	LA NUEVA GLOBALIZACIÓN	59
10.1.	Nuevos centros y nuevas periferias	60
11.	GLOBALIZACIÓN: ANTECEDENTES Y REALIDADES	64
11.1.	Comparación con el pasado	64
11.2.	Sofismas sobre la globalización	67
12.	INCERTIDUMBRE DE LA GLOBALIZACIÓN	68
12.1.	Inestabilidad y reversibilidad	68
12.2.	Crisis de fin de siglo	69
13.	FINAL DEL SIGLO Y CIERRE DEL CICLO ECONÓMICO	71
13.1.	Retroceso de los países emergentes	71
13.2.	El repliegue sobre América	73
13.3.	El mundo de ayer y el de hoy	73
14.	TENDENCIAS EN EL INICIO DEL NUEVO MILENIO	74
14.1.	Ausencia de un régimen de crecimiento común	74
14.2.	La crisis del paradigma dominante	76
	BIBLIOGRAFÍA	81

Capítulo 2

TEORÍA-POLÍTICA Y ACTORES

–85–

1.	EL MARCO TEÓRICO	87
1.1	La herencia histórica	87
1.2	La política del comercio internacional	96
1.3	La esquizofrenia teoría - realidad	105
1.4	La teoría ante las nuevas realidades	116
2.	CONVERGENCIA MACROECONÓMICA Y ECONOMÍA PLANETARIA	120
2.1	Balance macroeconómico	120
2.2	Cohesión	121
2.3	El conflicto Norte-Sur	121

2.4	Perspectivas para la globalización	122
3.	NUEVOS ACTORES PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL	123
3.1	Multinacionales y comercio internacional	124
3.2	Cambios en el orden multilateral	128
3.3	La transición del GATT a la OMC	129
3.4	Los intereses de una nación	132
3.5	Acuerdos subregionales y multilateralismo	135
4.	GLOBALIZACIÓN TEÓRICA Y SABER CONVENCIONAL	135
	BIBLIOGRAFÍA	141

Capítulo 3

GEOGRAFÍA DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA –EL PROCESO REAL–

–145–

1.	INTRODUCCIÓN. CAMBIOS Y PARADOJAS EN EL COMERCIO	147
2.	ALGO DE HISTORIA	148
2.1	¿Fue el siglo XIX más abierto que el presente?	148
2.2	La evolución reciente del comercio	149
3.	LA GEOGRAFÍA ECONÓMICA DE LA GLOBALIZACIÓN	150
3.1	La nueva teoría del comercio internacional	150
3.2	La economía en red	151
3.3	La aglomeración en la economía mundial	154
3.4	Globalización y desigualdad entre las naciones	160
3.5	La intransabilidad como fuerza de dispersión y la especialización industrial	163
3.6	Delocalización, relocalización y exclusión	164
3.7	El caso Renault: de Vilvorde a Curitiba	166
3.8	Balance de las nuevas teorías	168
4.	EL PROCESO COMERCIAL	169
4.1	El alcance de la globalización	169
4.2	Cambio en el patrón de comercio	171
4.3	Comercio internacional en el marco del capitalismo monopolista	177
4.4	Determinantes del éxito	187
5.	CONCLUSIÓN: PERSPECTIVAS DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA	188

5.1	Mejor ser extranjero	191
5.2	¿Libre comercio sin políticas adecuadas?	192
5.3	La antinomia de los mercados	192
5.4	¿Libre comercio, sustituto de una estrategia de desarrollo?	193
5.5	Libertad para todo, menos para las personas	194
5.6	Proceso con ganadores y perdedores	195
5.7	Las IFCIS cuestionadas pero resistentes al cambio	195
5.8	<i>Dumping</i> social y carrera hacia el fondo	196
	BIBLIOGRAFÍA	199

Capítulo 4

VOLATILIDAD, ESPECULACIÓN, VULNERABILIDAD Y CONTAGIO

–203–

1.	EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS INTERNACIONALES	205
1.1	La inversión extranjera directa	205
1.2	El argumento teórico	207
1.3	La evolución histórica	208
1.4	Flujos de capital en América Latina	210
1.5	Se mantiene y crece la carga de la deuda	212
1.6	La deuda externa de América Latina: carga que crece sin solución	213
2.	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VULNERABILIDAD FRENTE A LO GLOBAL	215
2.1	La crisis global golpea a la región	215
2.2	¿Los vínculos comerciales facilitan la transmisión de las crisis?	218
2.3	Argumentos a favor de la importancia de los nexos comerciales	218
2.4	Argumentos en contra de la importancia de los nexos comerciales	219
2.5	Argumentos complementarios	219
2.6	Diferencias en crisis y en efectos	221
3.	UNA DÉCADA DE APLICACIÓN DEL CONSENSO DE WASHINGTON	221
4.	MERCADOS LIBRES	222
5.	MONEDAS FUERTES	222
5.1	Apertura, volatilidad y crisis financiera internacional	223
5.2	Resultados de una década de reformas	230
5.3	Lecciones de la experiencia	232
5.4	Los mejores alumnos fracasan	233
5.5	Volatilidad financiera y especulación	241

5.6	<i>Ergodicidad</i> y mercados eficientes	242
5.7	Stiglitz, especuladores y mercados eficientes	242
5.8	Tobin, Summers y los mercados supereficientes	243
5.9	Keynes, especulación y mercados financieros líquidos	243
5.10	<i>Ergodicidad</i> , mercados eficientes y las conclusiones de Jones y Seguin	244
5.11	<i>Inergodicidad</i> , burbujas especulativas y cambios de tendencia	244
5.12	Una implicación política	245
5.13	Obstáculos políticos a las medidas racionales de control	245
5.14	Inestabilidad financiera y crisis bancarias	246
5.15	Crisis interrelacionadas	246
5.16	Incremento de la inestabilidad financiera	249
5.17	Relación entre liberalización financiera y crisis bancarias	250
5.18	Crisis bancarias y crisis de balanza de pagos	250
5.19	Bases microeconómicas de las crisis bancarias	251
5.20	Crisis bancaria y financiera en Argentina	252
5.21	Crisis bancaria y financiera en Corea del Sur	255
6.	CONTROL DE CAPITALES	257
6.1	Hacia una nueva arquitectura financiera internacional	257
6.2	La mayor fragilidad bancaria	257
6.3	Prevención de la crisis	258
6.4	Predicción de las crisis	258
6.5	Manejo de la crisis	259
6.6	Reformas institucionales	259
6.7	Alternativas propuestas	260
6.8	Conclusión	261
	BIBLIOGRAFÍA	264

Capítulo 5

DOLARIZAR: ¿REALMENTE UN DILEMA?

–269–

1.	INTRODUCCIÓN	271
2.	LA DOLARIZACIÓN	273
2.1	La fórmula mágica de la dolarización	275
2.2	Levantando el velo	280
2.3	Subordinación del empleo y la producción	284

1	4	
2.4	Desequilibrios comerciales	285
2.5	¿Integración o absorción?	285
3.	LA EVIDENCIA EMPÍRICA	286
3.1	Experiencias internacionales bajo diferentes regímenes cambiarios	286
3.2	La currency board en Argentina	291
3.3	La dolarización ecuatoriana	298
4.	LA INTEGRACIÓN MONETARIA EN EL SALVADOR	305
4.1	El caso colombiano	309
4.2	Análisis de la evidencia latinoamericana	317
5.	A MODO DE CONCLUSIÓN	328
	BIBLIOGRAFÍA	332

Capítulo 6

CONCLUSIÓN

–335–

1.	INSERCIÓN INTERNACIONAL DESIGUAL E INSOSTENIBLE	337
2.	RACIONALIDAD DEL PARADIGMA DOMINANTE	339
3.	LA GEOGRAFÍA DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA	340
4.	UN MODELO DE INSERCIÓN EN CUESTIÓN	341
5.	ALDEA GLOBAL, FINANCIERA Y CRIMINAL	343
6.	ARQUITECTURA FINANCIERA MUNDIAL INSUFICIENTE	344
7.	COLOMBIA: DE LA ESTABILIDAD Y LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD, A LA CRISIS ESTRUCTURAL	344
8.	SOSTENIBILIDAD	346
9.	LA PAZ PARA CRECER, SER COMPETITIVOS, MEJORAR LA EQUIDAD Y LA CALIDAD DE VIDA	346

EPÍLOGO. *DE UN MAESTRO A SU ALUMNO*

	<i>HOMERO CUEVAS</i>	349
--	----------------------------	-----

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

CAPÍTULO 1

Cuadros

Cuadro 1	Composición de las exportaciones mundiales, 1813-1992	49
Cuadro 2	Matriz de intercambio industrial a nivel mundial entre zonas de nivel de desarrollo diferente, 1990	50
Cuadro 3	Matriz de intercambios industriales mundiales por grandes polos regionales, 1979 y 1995	52
Cuadro 4	Matriz de comercio mundial de todos los productos para grandes conjuntos Norte - Sur, 1995	53
Cuadro 5	Matriz de stocks (flujos acumulados) de inversiones directas en todos los sectores, 1990	57
Cuadro 6	Las inversiones directas en las regiones en desarrollo, 1987-1995	58
Cuadro 7	Costos fiscales de las crisis bancarias en países seleccionados	79

Gráficas

Gráfica 1	Déficit del sector público: América Latina vs. Este Asiático	76
Gráfica 2	Inflación: América Latina vs. Este Asiático	78

CAPÍTULO 2

Cuadros

Cuadro 1	Tasas anuales de crecimiento en diversos sectores según las políticas tarifarias en Europa	98
Cuadro 2	Subvenciones a la exportación en Corea, 1958-1970	109
Cuadro 3	Subvenciones a la exportación en Brasil, 1969-1985	111

CAPÍTULO 3

Cuadros

Cuadro 1	Estados Unidos. Distribución porcentual del comercio por región Comercio: Exportaciones e Importaciones	150
Cuadro 2	Valor y participación de las exportaciones regionales, 1995	170
Cuadro 3	Apertura y dependencia de Estados Unidos y Europa, 1994	171

CAPÍTULO 4

Cuadros

Cuadro 1	Impacto de la crisis asiática en las exportaciones de países latinoamericanos, 1998	217
Cuadro 2	Parte de las exportaciones latinoamericanas expuestas a la competencia asiática	217
Cuadro 3	Diferencia en el impacto del capital extranjero en la inversión	226
Cuadro 4	Este y Sudeste Asiático. Crecimiento del PIB70-96	234
Cuadro 5	Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Tailandia, Filipinas. Indicadores del sistema financiero	251
Cuadro 6	Indicadores de vulnerabilidad macroeconómica de Argentina. Datos anteriores a la crisis	253
Cuadro 7	Argentina: rentabilidad de los bancos y fragilidad de los portafolios	253
Cuadro 8	Indicadores de vulnerabilidad macroeconómica en Corea	255

Gráficas

Gráfica 1	Comercio total e inversión extranjera directa mundiales	206
Gráfica 2	Participación de la inversión extranjera y generación de capital mundial	207
Gráfica 3	América Latina: entrada neta de capitales, (1976-1996)	211
Gráfica 4	América Latina: monto de emisiones brutas de bonos	211
Gráfica 5	Deuda externa total de la periferia	212
Gráfica 6	Evolución de la deuda externa latinoamericana, 1970-1998	214
Gráfica 7	América Latina y el Caribe: producto interno bruto	216
Gráfica 8	Composición de los flujos de capital 1978-1981	224
Gráfica 9	Composición de los flujos de capital 1990-1995	224
Gráfica 10	Impacto del flujo de capitales en la inversión doméstica según tipo de flujo	225
Gráfica 11	Participación de préstamos a corto plazo	226
Gráfica 12	América Latina y el Caribe: entrada neta de capitales y crecimiento del PIB	227
Gráfica 13	América Latina y el Caribe: tendencia del crecimiento promedio anual del PIB	227
Gráfica 14	América Latina y el Caribe: ahorro interno, 1976-1999	228
Gráfica 15	América Latina y el Caribe: inversión bruta fija, 1970-1999	229
Gráfica 16	América Latina. Crecimiento porcentual promedio del PIB	230
Gráfica 17	América Latina: inflación, 1980-1989	237

Gráfica 18	Argentina: crecimiento del PIB	238
Gráfica 19	Argentina: entradas de capitales y crecimiento del PIB 1991-2001	240
Gráfica 20	Argentina: déficit comercial	240
Gráfica 21	Probabilidad de que una apreciación real acabe sin un ataque especulativo o una devaluación	247
Gráfica 22	Frecuencia de crisis cambiarias, bancarias y gemelas	248
Gráfica 23	Relación deuda de corto plazo - Reservas internacionales	248
Gráfica 24	Relación M2 - Reservas internacionales	249

CAPÍTULO 5

Cuadros

Cuadro 1	El Salvador: principales indicadores económicos	307
Cuadro 2	Remesas	307

Gráficas

Gráfica 1	Costo de la pérdida anual del señoreaje	283
Gráfica 2	Regímenes cambiarios	288
Gráfica 3	Regímenes cambiarios - porcentaje del total	288
Gráfica 4	Comportamiento del PIB, inversión y tasa de desempleo en Argentina durante la década de los noventa	293
Gráfica 5	Tasa de inflación en Argentina	293
Gráfica 6	Tipo de cambio real en Argentina	294
Gráfica 7	Crecimiento de exportaciones e importaciones	295
Gráfica 8	Déficit / Superávit fiscal	295
Gráfica 9	Deuda externa argentina como porcentaje del PIB	296
Gráfica 10	<i>Spreads</i> de la deuda argentina	297
Gráfica 11	Evolución tasa de inflación en Ecuador	299
Gráfica 12	Ecuador: porcentaje de crecimiento de las exportaciones e importaciones	299
Gráfica 13	Ecuador: deuda externa como porcentaje del PIB	300
Gráfica 14	Comportamiento del PIB, inversión y desempleo en Ecuador	301
Gráfica 15	Evolución tipo de cambio real y nominal	301
Gráfica 16	Etapas de la historia monetaria de Colombia	310
Gráfica 17	Crecimiento PIB e inversión, y tasa de desempleo	312
Gráfica 18	Evolución tasa de inflación en Colombia	313
Gráfica 19	Tasa de cambio real	313
Gráfica 20	Crecimiento (porcentaje) exportaciones e importaciones	314

Gráfica 21	Déficit fiscal (porcentaje PIB)	314
Gráfica 22	Deuda externa (porcentaje PIB)	315
Gráfica 23	<i>Spreads</i> de la deuda colombiana (año de maduración)	316
Gráfica 24	Tipo de cambio nominal Brasil y México	318
Gráfica 25	Tipo de cambio nominal en Chile	318
Gráfica 26	Índice de tasa de cambio real Brasil, Chile, México y Panamá	319
Gráfica 27	Crecimiento (porcentaje) del PIB	321
Gráfica 28	Crecimiento (porcentaje) de la inversión	321
Gráfica 29	Tasa de desempleo abierto	322
Gráfica 30	Tasa de inflación Brasil	323
Gráfica 31	Tasa de inflación Chile, México y Panamá	323
Gráfica 32	Crecimiento (porcentaje) exportaciones Brasil, Chile, México y Panamá	325
Gráfica 33	Déficit fiscal Brasil, Chile, México y Panamá	326
Gráfica 34	Deuda externa (porcentaje PIB) Brasil, Chile, México y Panamá	327
Gráfica 35	<i>Spreads</i> de la deuda mexicana	327
Gráfica 36	<i>Spreads</i> de la deuda brasileña	328

PRÓLOGO

*Luis Ignacio Aguilar Zambrano**

Con la lectura del libro del profesor Beethoven Herrera, *Globalización. Proceso real y financiero*, los lectores quedarán con la certeza de haber aprendido un poco más. Una de las aspiraciones de las personas entregadas a la docencia, especialmente universitaria, es poder remitir a sus estudiantes a los temas, a los autores, a las diferentes visiones que el análisis económico puede presentar sobre los problemas de la sociedad. Este trabajo es una excelente muestra del esfuerzo orientado en esa dirección.

El tema de la globalización, el análisis de sus causas, de sus implicaciones sociales y de política económica se ha convertido en tema obligado no sólo de las discusiones académicas, sino también de punto de referencia para la crítica sobre innumerables políticas gubernamentales y de organismos multilaterales. Es razonable. En la vida cotidiana no se puede prescindir de un proceso en el que cada vez más las personas están más conectadas por diferentes medios: la informática, las instituciones internacionales de derecho público, los efectos de las políticas económicas en los grandes centros de poder económico, por mencionar algunos de ellos. La discusión que pudo darse en la década de los años ochentas en el siglo anterior sobre la conveniencia de la apertura económica tiene ahora características diferentes. La interdependencia entre los países es el entorno que el análisis económico lo tiene en cuenta como una de sus premisas.

El libro del profesor Herrera está estructurado en cinco capítulos autocontenidos, lo que facilita acercarse a cada uno de los tópicos por separado, al tiempo que el conjunto permite abordar el tema de la globalización desde muchas perspectivas. Los tres primeros capítulos, según el objeto de su libro, se refieren a la historia de la globalización y a la teoría del comercio internacional y los últimos dos se orientan a los aspectos financieros y monetarios.

Es una característica de la estructura del libro iniciar al lector, en cada capítulo, con referencia a lo que dice la teoría general. De esta forma, su comprobación o crítica se convierte en un aporte para la comprensión de los temas planteados. La

* Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

relación entre el funcionamiento del mercado y la intervención estatal está presente en toda la obra y el autor toma partido por las políticas intervencionistas que el mercado, por él mismo, no puede solucionar. Una importante es la determinación de las políticas de desarrollo.

Sobre los tres primeros capítulos. La presentación de diversos acercamientos teóricos al comercio internacional tiene la gran ventaja de ofrecer al lector la riqueza del debate que se ha dado alrededor del tema. El contexto de las discusiones ofrecidas por el autor permite que los lectores extraigan sus propias conclusiones. Los problemas son diversos. Algunos de ellos sobrepasan el exclusivo tema del comercio, como son los de las relaciones entre teoría y práctica o los relacionados con los aportes interdisciplinarios. El tema del comercio internacional, por su naturaleza, tiene muchos determinantes que no son fáciles de aislar para obtener una visión comprehensiva de los acontecimientos. Uno de los más delicados son los procesos simétricos de negociación, si se desarrollan entre iguales, o de poder, cuando la desigualdad de los países negociadores es notoria. El recurso pedagógico de comprobar las afirmaciones con el ejemplo práctico sirve para aclarar lo que el autor quiere defender y pone de presente las dificultades que encuentra la teoría en la explicación de la realidad.

No es fácil justificar las ventajas del comercio internacional cuando pareciera que a mayor apertura, también se acentúa la concentración del ingreso en unos pocos países. La necesidad del intercambio crea dependencias y, al tiempo, retrasa la modernización de las naciones. Si la teoría señala que el intercambio permite aumentar el bienestar, gracias a la especialización, porque la población dispone de más bienes de los que puede producir autónomamente, la dotación inicial de factores marca la desigualdad del desarrollo.

Los nuevos aportes sobre el comercio internacional se han enfocado más a valorar las características en las que se desarrollan los intercambios y a la gestión de los recursos. Es importante señalar el peso que en las nuevas teorías del comercio adquiere el pensamiento administrativo. La facilidad de las comunicaciones, la concentración del capital, la movilidad de los factores de producción ha llevado a las compañías multinacionales a volverse más eficientes con características diferentes que la producción de mercancías para el consumo intermedio o final. La eficiencia de los mercados mundiales, debida en parte al desarrollo de nuevas tecnologías de información, favorece las alianzas y las fusiones entre compañías grandes y la utilización de las pequeñas para lograr economías de escala en la producción. La distribución geográfica de las diversas etapas productivas, pertenecientes a una misma empresa, o a una misma cadena de producción, es una nueva visión del comercio globalizado. Las causas de los desplazamientos de las firmas son diversas, entre las cuales se cuenta principalmente la de los costos laborales. La inserción de las compañías multinacionales en los países con mano de obra barata ha despertado la protesta de grupos que opinan

que las compañías explotan las debilidades de los países en los que están inmersos. La preocupación por una mayor justicia social a nivel mundial ha introducido normas de cumplimiento obligado para todas las empresas. Allí se sitúan las normas sobre medio ambiente, sobre la legalidad de los contratos de trabajo en los países de origen, la no discriminación de trabajadores por diferentes características.

El cuarto capítulo es una síntesis de la discusión sobre el mercado de capitales y el quinto un resumen del debate sobre la dolarización. Aunque los países han elegido imponer algunas limitaciones al libre flujo de capitales, se presentan las posibles bondades de una liberación generalizada. Entre los teóricos de la gestión de riesgo financiero se habla del análisis técnico y del análisis fundamental. En el primer caso, la preocupación es el uso de herramientas que de alguna forma puedan predecir el comportamiento futuro de los precios, el seguimiento a la respuesta inmediata de los especuladores en las bolsas de valores, el cálculo de las diferentes posibilidades de inversión. Por el lado de los fundamentales, el análisis se orienta a las explicaciones de la lógica interna de los diferentes sectores económicos. La posibilidad de mezclar ambos análisis pueden coincidir en momentos muy precisos en el tiempo, pero el enfoque es muy diferente por su naturaleza. La explicación de los procesos agrícolas, industriales, manufactureros o de servicios tiene un tiempo de maduración que choca con las decisiones inmediatas sobre los movimientos súbitos de la tasa de interés o de la valoración de papeles de las sociedades.

El conflicto inherente entre la especulación financiera y la inversión es parte de los mercados de capitales. En ese sentido no es raro que mientras los corredores de las bolsas pregonan la mayor libertad para las transacciones inmediatas, exijan de las autoridades los mayores regímenes de control para evitar riesgos que pueden acabar con sus firmas. El caso de la quiebra de Enron profundizó más esta necesidad. La relación clásica entre riesgo y rentabilidad está presente en el análisis de estos mercados. Así, la herramienta de los futuros y los derivados se orientan, en primer lugar, a garantizar los ingresos de los productores y cumplen su papel. Al tiempo los mercados no funcionarían si no existieran otros agentes que están dispuestos a especular con los papeles que respaldan esos ingresos. Los países tienen que garantizar la estabilidad de sus políticas macroeconómicas y, en esa dirección, la limitación a los capitales que están en este juego especulativo es casi una obligación.

La dolarización, por su parte, fue un tema que se debatió ampliamente en un momento en el que algunos países latinoamericanos se encontraban con graves problemas inflacionarios. El hecho de acoger el dólar como la moneda doméstica sirvió para frenar el alza de los precios internos, sin embargo, generó otros problemas relacionados con el empleo y la actividad económica general. La coincidencia con la importancia que adquirió el euro como una medida integradora de la política fiscal y monetaria de los países ayudó al debate sobre una moneda común en América. El texto presenta una síntesis del debate, de las causas y las consecuencias

de esta medida probable de política monetaria. Los países latinoamericanos han decidido mantener sus monedas como punto de referencia, ya que les permite ser más flexible ante fuertes choques externos, evitando su transmisión a la actividad económica, que sería el caso si estuvieran dolarizados.

La presentación desprevenida del tema del comercio internacional y la globalización así como de los aspectos teóricos relacionados con ellos impide obtener conclusiones válidas para todos los contextos. El análisis de los acontecimientos históricos confrontados con la teoría económica conduce al escepticismo propio de la reflexión científica y a la desconfianza frente a cualquier posibilidad de receta generalizable. El texto muestra que las políticas de apertura de los mercados, la política fiscal sana y la estabilidad macroeconómica deben tener en cuenta las instituciones de los países, que ya no se pueden aislar del resto del mundo. Creo que ese es el gran aporte del trabajo del profesor Herrera: es una invitación a seguir investigando, con los instrumentos que nos ha brindado en su libro.

Septiembre de 2005

INTRODUCCIÓN

Durante el último decenio del Siglo XX, el proceso de internacionalización económica tomó una dinámica acelerada y todo parece indicar que esta tendencia se mantendrá durante la primera fase del nuevo milenio. Existe un gran consenso acerca de la irreversibilidad de este proceso, fundado en los cambios tecnológicos que permiten comunicaciones inmediatas en tiempo real y, adicionalmente, en las facilidades crecientes para el comercio y para los flujos de capital. Al mismo tiempo, se empieza a cuestionar la pertinencia de las políticas económicas adoptadas por los países en desarrollo, orientadas a mejorar su participación en la economía global.

Las asimetrías entre el proteccionismo del centro y las exigencias de apertura a los países periféricos son objeto de fuertes críticas, y son cada vez más numerosos los que se preguntan si las políticas monetaria, fiscal, de intercambio y de apertura al flujo de capitales externo son realmente apropiadas para asegurar un crecimiento sostenible y una distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo.

Si bien existen numerosos análisis críticos a la manera como se efectuó la inserción de los países en la economía global, hasta ahora nadie ha propuesto de manera convincente el retorno a las economías fuertemente proteccionistas y con una intensa intervención del Estado.

Nos parece entonces de gran interés evaluar los logros y las fallas de la modalidad de inserción adoptada por las economías en desarrollo –y por Latinoamérica como región– y así, discernir las vías de integración y de acceso al mercado mundial que se deban privilegiar y las correcciones que conviene introducir para optimizar el desempeño de estas economías en el escenario mundial.

El presente trabajo se propone analizar el proceso de evolución del comercio, de las inversiones y de los flujos de capital, así como las razones que determinan la localización de las empresas, la especialización por producto y por proceso productivo dentro de la nueva etapa de globalización económica. Desde esta perspectiva, se confrontan los objetivos derivados de las teorías de comercio y las tendencias observadas en la evidencia empírica.

Es interesante, en este sentido, analizar los procesos concretos de decisión política y de operación de las empresas a nivel internacional, susceptibles de explicar esta tendencia de dinámica creciente y de concentración acelerada de los flujos de bienes y servicios. Sobre todo si nuevos elementos –como el creciente comercio de

servicios, que ha adquirido gran importancia dentro de las negociaciones comerciales recientes— no han sido objeto del mismo trato que el comercio de bienes en la tradición teórica.

Para desarrollar esta temática, analizamos la evolución del comercio y tratamos de descubrir las tendencias subyacentes a las decisiones de especialización económica, localización industrial, dirección de las inversiones, evolución de la tecnología y su aplicación al proceso económico.

Este trabajo de investigación trata de discernir las relaciones entre los flujos de comercio, de inversiones y de portafolio, los determinantes de su localización y de su permanencia, y las relaciones existentes con las tendencias globales de intercambio entre países y regiones.

Las reformas económicas de los años 90 en Colombia, que coinciden con el tipo de reformas adoptadas en otros países de la región durante el último cuarto de siglo, se inspiraron en la corriente teórica dominante, representada en el Consenso de Washington, ampliamente aceptada en los medios académicos y asumida por los responsables de la política económica.

Este paradigma ha inspirado las políticas de liberalización financiera, apertura comercial, minimización del Estado y desregulación de los indicadores macroeconómicos. Después de diez años de aplicación de estas políticas y de varias crisis que afectaron de manera severa a las principales economías de la región —México, Brasil y Argentina— conviene examinar la coherencia de las mismas con los objetivos de crecimiento y de distribución que se preconizaron. También vale la pena mirar si, en la forma como ellas han sido aplicadas hasta ahora, han mejorado la situación de inestabilidad creciente y si han atenuado la recurrencia de las crisis dentro de la economía regional.

Durante los años 90, predominaron políticas de anclaje monetario para reducir la fuerte inflación, pero los fenómenos de revaluación y de déficit de la balanza de pagos suscitaron interrogantes acerca de la relación entre las políticas adoptadas y los desequilibrios de comercio exterior en las economías que las aplicaron.

Al observar el comportamiento del desempleo, de la pobreza y de la distribución de los ingresos, se hace necesario estudiar los posibles lazos existentes entre la evolución de estos fenómenos y las políticas adoptadas en la región, y establecer si estamos en presencia de un modelo que tiene necesariamente un impacto negativo sobre estas variables, o si las situaciones observadas obedecen a deficiencias en la forma específica de aplicación de las políticas.

La tradición teórica dominante en economía muestra un gran consenso sobre los beneficios que se deben derivar del libre comercio. En este trabajo, nos proponemos analizar los desarrollos recientes de esta teoría y confrontar las afirmaciones teóricas con las decisiones tomadas en el contexto económico internacional, en los

campos comercial y de la inversión, así como en las negociaciones con los organismos multilaterales y en el proceso de integración económica.

Entre las reformas internacionales que siguieron la Segunda Guerra Mundial, se creó el sistema de regulación sobre las relaciones económicas basado en organismos encargados de asistir a los países en situación de crisis, de fomentar el desarrollo con fondos para proyectos y programas, de asegurar el arbitraje en las disputas comerciales, favorecer las inversiones y proteger la propiedad intelectual.

Después de cincuenta años de funcionamiento, cabe preguntar si el sistema económico internacional se adapta de manera pertinente a las condiciones de internacionalización económica, y aunque no se trata del objeto específico de este trabajo, precisar el grado de relación existente entre las políticas y decisiones tomadas por estas instituciones, de un lado, y el comportamiento de la economía de la región y en particular de los episodios de crisis recientes.

Colombia ha sido históricamente el país más estable de la región: en medio siglo no registró los fenómenos de maxi devaluación o de hiperinflación y ha sido el único que, en 70 años, no ha renegociado su deuda ni ha declarado moratoria. Hasta los años 90, su tradición de crecimiento consistente –aunque acompañada de niveles altos de pobreza– y la continuidad de su gestión monetaria contrastan fuertemente con los desequilibrios que condujeron a varios de sus vecinos a cambiar varias veces de moneda, a dejar de pagar su deuda externa y a modificar bruscamente su política económica.

Dado que Colombia vive un conflicto interno agudo, ha sido considerada por varios analistas como un país de alto riesgo para las inversiones y como un eventual factor de perturbación para la seguridad de sus vecinos. Aunque el análisis de los elementos de orden político y estratégico excede el marco de este trabajo, el estudio de los impactos sociales puede ser útil para entender las perspectivas futuras de mejoramiento o de deterioro de la gobernabilidad nacional y de la seguridad regional.

Desde esta perspectiva, el análisis de las políticas e instrumentos adoptados por el país antes de la apertura, y de sus resultados, nos dará luces sobre la racionalidad y la eficacia de unas y otros, para recomendar las correcciones susceptibles de mejorar el desempeño de las economías.

La metodología de este trabajo consiste en confrontar los supuestos teóricos y los objetivos enunciados con los resultados observados en la evidencia empírica. A partir de este contraste, se intentará precisar las razones posibles de la ineficacia y de los rezagos en la búsqueda de la equidad.

La intención de este trabajo es, pues, presentar una evaluación de las políticas de liberalización y ajuste aplicadas a Latinoamérica y de sus resultados (eficacia y equidad), partiendo de examinar los supuestos teóricos e ideológicos y del proceso de globalización en el que ellas se inspiran.

Capítulo 1

HISTORIA DE LA GLOBALIZACIÓN

1. LOS ORÍGENES EN LA ANTIGÜEDAD

Puede afirmarse sin vacilación que los orígenes de la globalización tienen una antigüedad de cinco siglos. En la última década del siglo XV, el desembarco de Cristóbal Colón en Guanahaní y el de Vasco de Gama en Calicut sellaron la expansión de los pueblos cristianos de Europa en ultramar.

Desde comienzos de esa centuria, las potencias atlánticas y poco después Gran Bretaña, Francia y Holanda llegaron a los extremos del mundo y dieron origen al primer sistema internacional de alcance planetario (Ferrer, 1998).

La guerra, la hambruna, y la peste negra provocaron a partir de 1348, una verdadera sangría demográfica que se llevó un tercio de la población europea. Sólo en la segunda mitad del siglo XV se reinicia la expansión comercial, demográfica y económica que logra la configuración del espacio económico mundial.

Entre 1430 y 1540 los mercaderes, navegantes y conquistadores europeos exploraron las costas de África, tomaron control del comercio entre árabes e hindúes, llegaron hasta Japón y China y controlaron el continente americano. Los marinos eran usualmente italianos con apoyo de monarquías que hasta entonces eran marginales en Europa.

Portugal, con un millón de habitantes en 89.000 kilómetros cuadrados, se constituye al comienzo del siglo XVI en el corazón de un imperio que se extiende desde Brasil hasta Macao, controlando las dos costas de África y la ruta marítima de las Indias. La escasez de oro dificultaba el comercio, y Europa, cuyo comercio con Oriente era deficitario, carecía de suficiente metal precioso para facilitar los intercambios. Para financiar compras de especias, perlas y tejidos orientales Europa dependía del comercio con los musulmanes, pero el progreso de la navegación y el retroceso del mundo islámico motivaron a los europeos a buscar el acceso directo a los yacimientos africanos.

En cuarenta años la corona española controla América desde California hasta Chile y desde Argentina a la Florida. De sus colonias Europa obtiene oro y plata además de productos desconocidos que cambiarán la dieta alimenticia (café, cacao, azúcar, papa, tomate, maíz, arroz, frutas), además de manufacturas (algodón, índigo, palo de Brasil, marfil) que generan beneficios extraordinarios. El valor de los metales preciosos y especias importadas por Europa representaba un valor equivalente a cinco veces el comercio intraeuropeo de trigo (Chaunu, 1969)

Pero Portugal y España no lograron capitalizar esos enormes recursos extraídos de sus colonias pues ninguna institución estaba en capacidad de desplazar a la clase mercante, liderada por los italianos. Muy pronto, otros mercaderes y piratas flamencos, holandeses e ingleses se apropiarán de la mayor parte del producto colonial. Dividida por luchas internas, destrozada por invasiones extranjeras y privada del monopolio del comercio de especias, Italia pierde el liderazgo y Venecia es reemplazada por Lisboa como centro de comercio de especias, al paso que Amberes se afirmaba como el primer puerto europeo de mediados del siglo XVI, pues la pertenencia de los Países Bajos al Imperio de Carlos V le permitía beneficiarse del comercio trasatlántico de España.

Al independizarse de España las Provincias Unidas, la parte correspondiente a la actual Bélgica se mantienen bajo control español. Amberes, que padece el boicot español y de las provincias protestantes del norte, pierde protagonismo frente a Ámsterdam, que se consolidará como primera plaza financiera de Europa hasta finales del siglo XVII.

Algunos estiman que este desplazamiento del poder europeo, desde el sur hacia el norte, se debió a la debilidad de las instituciones españolas, a la dilapidación de recursos gastados en el sueño de la reunificación de la Europa católica o a la incoherencia de las políticas. Pero otros estiman que el enorme esfuerzo de poblamiento de América privó a España de sus fuerzas vivas, además del efecto desastroso de la expulsión de los judíos. Otros más atribuyen al pillaje de los nórdicos la pérdida de control por parte de los españoles. En 1588, con el desastre de la Armada Invencible, termina el control español sobre el Mediterráneo y desde entonces ingleses, holandeses y franceses podrán instalarse en América, y en 1626 se funda Nueva York. (Adda, 1998)

A partir del siglo XVI, la expansión de la economía europea forma una red mundial de intercambios, integrando a muchos países, frecuentemente a la fuerza, en medio de la disputa entre las potencias dominantes, las cuales llegaron hasta imponer su dominio sobre Asia de modo que hacia 1800, las potencias europeas y sus extensiones de ultramar controlaban un tercio del planeta.

A partir de 1870 se inicia una segunda oleada de colonización con la irrupción de nuevas potencias como Alemania, Estados Unidos y Japón, y el dominio colonial se impone a las cuatro quintas partes del mundo.

El concepto de *economía - mundo* utilizada por Braudel destaca el carácter políticamente plural y jerarquizado del espacio internacional en el cual se desarrolla el intercambio (Braudel, 1985), en tanto que Wallerstein desarrolló el concepto de *economía - mundo - capitalista* que define las relaciones específicas de la economía europea convertida en cinco siglos en economía mundial. (Wallerstein, 1974-1980)

Si al principio había intercambio de productos lujosos para las élites, con la expansión del comercio se desarrolló la división internacional del trabajo que

dinamiza la estructura interna de producción. La *economía - mundo* de carácter capitalista se caracteriza no sólo por el desarrollo de las fuerzas productivas, ni por la predominancia de la reclamación salarial, sino que está determinada por la orientación hacia la acumulación ilimitada de capital, lo cual sólo pudo surgir en occidente en un contexto de descentralización política. De allí deriva su carácter universal que tiende a ocupar todo el espacio geográfico y a imponer el régimen mercantil (Baechler, 1971)

La supervivencia del sistema de economía - mundial supone un equilibrio entre las potencias, y un poder excesivo de una de ellas ocasionará la alianza de las demás para limitar el hegemonismo. El equilibrio entre las potencias no supone igualdad de poder entre ellas y el ocaso de la potencia dominante no ha conducido a la ruptura del sistema mundial.

Así como al interior de un país las clases dominantes se ocupan de lograr la aceptación de su poder por medio de fuerza y de consenso, a nivel internacional, la potencia hegemónica tendrá que lograr que sus intereses sean asumidos por el conjunto como benéficos para todos. Y ello ocurre en los campos de la producción, del comercio y del financiamiento, tal como observamos el funcionamiento del sistema mundial en el siglo XVII, en beneficio de las Provincias Unidas holandesas, en el siglo XIX en beneficio de la Gran Bretaña y en el siglo XX bajo la hegemonía de Estados Unidos.

El relevo de dominación ha seguido a fuertes conflictos bélicos como la Guerra de los Treinta Años, las guerras napoleónicas y las dos guerras mundiales en las cuales las potencias con dominio aéreo y marítimo derrotaron a potencias continentales como España, Francia y Alemania. Tras la guerra, el nuevo ordenamiento se ha consagrado en Tratados como el de Westfalia, el Congreso de Viena, los Acuerdos de Bretton Woods y de Naciones Unidas.

La potencia vencedora ha tratado de hacer prevalecer sus intereses promoviendo el libre comercio bajo la ideología liberal, y los cambios de hegemonía se han acompañado de la emergencia de potencias concurrentes: Inglaterra y Francia en el siglo XVIII, Estados Unidos y Alemania al inicio del siglo XX y Japón y Alemania al finalizar el siglo XX.

Sostener la hegemonía implica costos políticos y militares para la potencia dominante, lo mismo que costos financieros para sostener a los aliados. La dinámica de la competencia permite la difusión tecnológica y de organización, que la potencia dominante no puede impedir, pues el carácter liberal de las relaciones económicas internacionales no puede ser preservado sin acuerdos monetarios y comerciales a los que se someten todos los países. La decadencia de la dominación de una potencia puede conducir a crisis como la de los años treinta (Adda, 1998).

1.1. EL PROCESO DE PERIFERIZACIÓN

América, convertida en *latina*, fue la primera región no europea en ser integrada al círculo de la economía - mundo europea, pero dicha integración ocurrió por la apropiación violenta y sistemática por parte de los colonos europeos de las riquezas mineras y agrícolas del continente, que destruyó a su civilización y casi exterminó su población.

De los setenta millones de nativos que poblaban el continente, sólo tres millones y medio sobrevivían al cabo de medio siglo, a causa de las enfermedades nuevas, las masacres y el trabajo forzado en las minas de plata, oro, mercurio y cobre. En el siglo XVIII, tras el descubrimiento de los nuevos yacimientos de oro en Brasil y de plata en México, la región aseguraba por sí sola más del 80% de la producción mundial de esos metales (Garden, 1978).

A la minería se agregó la agricultura de la caña, cacao, café, algodón y caucho destinados al consumo europeo y la disminución de mano de obra nativa fue compensada con esclavos africanos. El comercio triangular entre Europa, África y América fue desde el siglo XV y hasta el siglo XIX, una poderosa fuente de acumulación para Europa: Las telas y armas europeas eran cambiadas por esclavos en África, los cuales eran cambiados en América por productos tropicales que llegaban finalmente a Europa dejando un gran beneficio. Hasta la abolición de la esclavitud en los años 1880, trece millones de esclavos fueron traídos a América.

África en cambio sólo será integrada a la economía mundial a finales del siglo XIX, pues en los cuatro siglos precedentes los europeos establecieron enclaves en las costas africanas sin penetrar en el territorio, buscando acceder al oro y al marfil, y a partir del siglo XVI la búsqueda de esclavos fue la principal preocupación.

África llegó a ser entonces una reserva de mano de obra. Las guerras y razzias para la captura de los esclavos, y la trata de población africana operada por árabes y europeos sustrajeron de dicho continente alrededor de cincuenta millones de personas en edad de trabajar, pero hasta mediados del siglo XIX África no era objeto de la colonización europea.

Hasta 1985, las exportaciones africanas (exceptuada Sudáfrica) sólo representaban el 0.1% del comercio internacional (Bairoch, 1971) y la trata de esclavos declinó por la prohibición primero inglesa y luego francesa. En cambio, se establecieron plantaciones para aprovechar la fuerza de trabajo en su sitio, en la producción de cacao, aceite de palma y maní; los cuales se intercambiaban por manufacturas europeas.

El interés creciente por África coincide con la emergencia de potencias europeas carentes de colonias, las cuales establecen en la Conferencia de Berlín de 1885 las bases del reparto del continente. En la víspera de la Primera Guerra Mundial, sólo un Estado africano, Etiopía, conservaba su independencia.

África del Sur, colonizada inicialmente por holandeses y caída bajo el poder inglés en 1806, presenció el descubrimiento en 1867 de los más grandes yacimientos de diamante del mundo y ello atrajo oleadas migratorias que concluyeron en el establecimiento del régimen de *apartheid*.

Desde la antigüedad, los países del Medio Oriente y del Magreb habían estado en relación de comercio y conflicto con Europa, y su vinculación con la economía mundial ocurrió por etapas. Francia emprende en 1830 la colonización de Argelia y en 1900 viven allí 600.000 europeos. Se imponen también a Túnez y Marruecos tratados comerciales que suprimen los monopolios comerciales locales y establecen tarifas aduaneras mínimas, y en 1914 Francia será productora de un tercio del total de fosfatos mundiales.

Inglaterra obtendrá en 1838 condiciones similares de parte del imperio otomano donde los derechos de aduana se reducen al 5% provocando la ruina de la industria local. La amenaza militar y la presión diplomática se utilizan para lograr la penetración de la industria europea, y sólo Muhammad Alí, en Egipto, resiste la acción europea. A su vez, Egipto conquista el Alto Nilo y somete la economía de Sudan al servicio de la economía egipcia y luego extiende su dominio hasta Arabia y Anatolia y financia su inversión con las exportaciones de algodón.

Al finalizar el siglo XIX, el ciclo del algodón llega a su término y Egipto era dependiente del exterior para su alimentación cotidiana, y el inicio de la construcción del Canal del Suez por iniciativa francesa, había convertido al país en pieza estratégica hasta la ocupación británica de 1882.

La existencia de petróleo en el Oriente suscita las ambiciones europeas y americanas. El conjunto del mundo musulmán, desde Marruecos a Irán, se integra a la economía mundial por especialización de la producción en función de las necesidades europeas gracias a la inyección de capitales. La región queda entonces en una gran vulnerabilidad financiera y política. La desintegración del imperio otomano al final de la Primera Guerra Mundial es el desenlace de un largo proceso de sometimiento, iniciado a mitad del siglo XIX.

A diferencia de América, África y el mundo musulmán, Asia tenía al inicio de la revolución industrial niveles de vida comparables a los de Europa. La penetración europea era limitada en el Oriente, excepto la dominación británica de India, holandesa de Java y española-mexicana de Filipinas. China, Birmania, Siam, Vietnam y Corea conocieron en el siglo XVIII una fase de prosperidad y expansión...

La revolución industrial europea del siglo XIX modifica la situación descrita y Europa busca nuevos mercados. Los textiles indios se arruinan por los aranceles de ingreso a Inglaterra, al tiempo que deben permitir el libre ingreso de las telas británicas, y la metrópoli impulsa la producción de té, café, caucho, opio y algodón fibra para ser procesado en las fábricas inglesas. La periferización,

como en todos los casos, reestructura la producción en función de las necesidades del centro.

El opio era la primera fuente de divisas de la India en el siglo XIX y al ganar la guerra por dicho producto a los chinos, los ingleses impusieron el Tratado de Nankin que abrió varios puertos al extranjero, cedió la isla de Hong Kong y redujo los derechos de aduana al 5%.

Birmania y Siam en 1826, Vietnam en 1862 y Corea en 1876 son abiertas por la fuerza al comercio extranjero y a los tratados desiguales siguen anexiones territoriales que culminan el proceso de periferización. En 1914, China y Siam conservan sólo una aparente independencia política.

El proceso de formación de la *economía - mundo* implicó un gran movimiento de personas y de capitales: Entre 1815 y 1915, cuarenta y seis millones de personas abandonaron Europa, de los cuales 38 millones lo hicieron después de 1865, y la emigración hasta el final del siglo fue predominantemente de origen inglés, estimulada por el gobierno, deseoso de poblar sus dominios.

También Alemania y los países escandinavos pierden parte sustancial de su población, y la emigración también sale de España, Portugal, Polonia y Grecia. Entre 1861 y 1920, los Estados Unidos absorben 29 millones de inmigrantes, Canadá, Argentina y Brasil reciben cinco millones cada uno y Australia y Nueva Zelanda reciben dos millones de inmigrantes cada una.

Simultáneamente, con el flujo de personas ocurre el desplazamiento de capitales: De 2.000 millones de dólares en 1840, las salidas de capital europeo ascienden a 9.000 en 1870, 28.000 millones en 1900 y 44.000 millones en 1913, de los cuales dos tercios proceden del Reino Unido y Francia (Bairoch, 1976).

2. SIGLO XIX: INTERNACIONALIZACIÓN Y CONCURRENCIA

2.1. INTERNACIONALIZACIÓN ORDENADA EN LA PRIMERA PARTE DEL SIGLO XIX

En la primera mitad del siglo XVIII, avanzan las políticas proteccionistas e industriales en Europa, apoyadas en el mejoramiento del poder de compra agrícola, y se favorece la constitución de economías nacionales inscritas en una división internacional del trabajo que amenaza el papel privilegiado de Holanda. Terminado el dominio comercial holandés, se establece un orden internacional que se consolida entre 1820 y 1860, liderado por comerciantes que se benefician de la débil integración de los mercados mundiales.

El desarrollo agrícola e industrial inglés posibilita el capitalismo nacional fundado en los establecimientos industriales que concentran los recursos materiales y

culturales, reduciendo el costo de transporte hasta entonces muy elevado. El potencial productivo obliga a buscar mercados externos para colocar sus excedentes. En ese contexto, el comercio trasatlántico resulta vital para el desarrollo de Inglaterra y Francia. Estados Unidos gozaba entonces de un poder de compra similar al europeo, pero la escasa diversificación de su aparato industrial le impedía abastecer su mercado con producción local.

Al término de las guerras napoleónicas se consolida la dominación británica dentro de una organización económica internacional ordenada, en la cual la competencia se fundaba en la especialización de los países. El proteccionismo, aplicado de modo selectivo, no bloqueaba el desarrollo del comercio pues contribuía a definir las especializaciones de cada país y, aunque controlaba el flujo de mercancías, permitía el libre flujo de capitales y personas, lo cual contribuyó a difundir el conocimiento técnico. Hasta 1825, estuvo prohibida la salida de obreros ingleses y hasta 1843 se prohibía la exportación de maquinaria.

La liberalización comercial de 1850-1860 estimula la expansión del comercio, sin modificar la estructura del intercambio fundada en la articulación de los sistemas productivos nacionales. El Reino Unido, Francia y Bélgica, seguidos de cerca por Estados Unidos, Alemania y Suecia, se adelantan al resto del mundo como un grupo de convergencia atlántica, en cuyo seno la complementariedad de las especializaciones y la estabilidad de las ventajas comparativas equilibran la competencia.

Algunos autores relativizan la importancia de las exportaciones de los países periféricos en el proceso de industrialización de los países más desarrollados y consideran que ello fue relevante sólo en el caso de la industrialización británica. (Bairoch, 1993). Por contrapartida, las exportaciones de algodón británico tuvieron un efecto devastador en la industria textil de la India.

Como en otras ocasiones, la consolidación del orden internacional de la época fue facilitada por el acelerado incremento en la velocidad de circulación de la información, la reducción de los costos de transporte, las innovaciones comerciales y financieras, y las estrategias comerciales y financieras de escala mundial.

La reducción de la brecha tecnológica entre Europa y el Reino Unido permitió superar el monopolio tecnológico y lograr una mayor homogeneidad de los mercados. Frente al inmovilismo de los modelos de consumo interno se buscan los mercados externos para canalizar la mayor capacidad productiva, enfrentada a las limitaciones para formar mercados internos más grandes.

La ausencia de normas salariales y las limitaciones de la oferta de mano de obra de origen agrícola permiten que los aumentos de la productividad beneficien a los salarios. El conflicto entre la creciente productividad y la inestabilidad de la demanda produjo a partir de 1820 recurrentes crisis comerciales, las cuales tuvieron también una repercusión internacional.

Las crisis financieras de 1825 y 1836 se originan en los excesos especulativos de los intercambios entre Europa y América. La crisis mundial de 1857 cierra la expansión iniciada por el descubrimiento del oro en California y Australia, por la quiebra del mercado mundial de trigo, lo mismo que la ruptura del mercado de algodón, que habría de ser el centro de la crisis de 1866.

La suspensión de las inversiones alemanas en los ferrocarriles americanos contribuyó a contagiar el pánico financiero de 1873, que conducirá a una depresión prolongada. En ese entonces ya era impresionante la extensión global de las crisis y, para enfrentarlas, los bancos centrales sólo llegaban a arreglos puntuales.

2.2. CONCURRENCIA Y MODERNIZACIÓN NACIONAL

El orden mercantil mundial consolidado en la primera mitad del siglo XIX se deteriora entre 1870 y 1890, cuando una depresión severa disminuye el ritmo de crecimiento y altera la rentabilidad en los países industriales. De la división internacional de trabajo centrada en algunos polos dominantes se pasa a una concurrencia más abierta, facilitada por la extensión del transporte marítimo a vapor.

Al término de la Guerra de Secesión, los Estados Unidos pasan de un modelo de exportación algodonera y de sustitución de importaciones industriales, a un modelo de exportación más diversificado, primero agrario y luego industrial. La competencia estadounidense origina una presión hacia la baja de los precios mundiales, y el capital, bastante internacionalizado entonces, puede eludir las barreras comerciales, y su ubicación depende de las diferencias de rentabilidad en las diversas regiones del mundo.

La acumulación internacional de capital oscila entre las decisiones de inversión en las metrópolis y la exportación de capitales y personas a los países periféricos, dependiendo de los niveles de rentabilidad. La segunda mitad del siglo XIX muestra ciclos alternativos de acumulación y crisis, generadas por el exceso de endeudamiento. La confianza excesiva en las posibilidades de rentabilidad de las inversiones condujo a un excesivo endeudamiento, pero las posibilidades de pago suponían que los países lograban superávit en sus balanzas externas.

Cuando los países deudores no lograban consolidar un superávit comercial para financiar el servicio de sus pasivos externos, la crisis se transmitía a todo el sistema. La crisis del Banco Barings, que se inició en Argentina en 1890 y ocasionó una merma de los préstamos británicos, se extendió a otras regiones como África del Sur, Australia y Estados Unidos.

Superada la depresión, hacia 1893, se reinicia un período de crecimiento en las metrópolis industriales, pero la estructura de la economía mundial se había modificado. La industrialización se extiende a nuevas regiones, Estados Unidos

asume el liderazgo mundial y la recuperación alemana modifica el orden europeo, en tanto que el Reino Unido defiende sus posiciones recurriendo al colonialismo.

En un contexto de libre comercio, la depresión deteriora los ingresos agrícolas de Europa continental, al tiempo que se eleva el ingreso urbano y salarial, que contribuye a la formación de un mercado nacional integrado. Al finalizar el siglo XIX se forman grandes empresas, con una base urbana, orientadas a aprovechar la expansión del consumo y del comercio.

El avance de la educación primaria y de la formación profesional, unido a la formación del sindicalismo y al surgimiento de las corrientes sociales de pensamiento, va conformando una visión nacional de lo social. Surgen las preocupaciones por la protección del mercado de trabajo nacional, incluso con el recurso a mecanismos discriminatorios.

Por esta época, Bismarck integra la socialdemocracia alemana a la defensa de la seguridad social, al tiempo que en Francia el Estado asume también un papel de protector social. (Rosanvallon, 1990). Al finalizar el siglo XIX, los derechos sociales son reconocidos, no desde la perspectiva asistencialista precedente, que entendía la pobreza como un fenómeno inevitablemente ligado a la industrialización, sino como una condición que era forzoso superar para bien del funcionamiento de los mercados y para garantizar la cohesión social.

Surgió así la noción de *Estado benefactor*, fundada en la solidaridad que reconoce la interdependencia de los individuos como base de la unidad social.

Los ferrocarriles facilitaron las migraciones internas; así se unificó el mercado nacional de trabajo y fue posible entonces la integración de grandes masas de trabajadores a la producción capitalista sobre una base nacional.

El libre comercio de 1860-1870 ayudó a liquidar el poder terrateniente como base del poder social y favoreció la formación de los grupos sociales de empresarios y trabajadores, desprendidos de particularismos locales. Desde 1880, se afirma la interdependencia de los mercados locales de trabajo, al mismo tiempo que la extensión de las relaciones monetarias contribuye a la unificación monetaria del territorio nacional.

El final del siglo XIX registra la difusión de las sociedades en las cuales se produce una articulación del capitalismo y la nación, y se generaliza el trabajo asalariado. La nación será entonces el espacio donde concurren los capitales que no pueden traspasar las fronteras, según Ricardo, y es un bloque de factores productivos (trabajo y capital) que se desplazan libremente dentro de un territorio, aunque la lógica de Hecksher-Ohlin-Samuelson no se cumple, pues no se pueden desplazar entre países. Así, características permanentes y específicas permiten diferenciar a las naciones, características que pueden ser técnicas de producción, según Ricardo, o dotación de factores, según Hecksher-Ohlin-Samuelson (Rainelli, 1998).

Al final del siglo XIX, el capitalismo ya ha encontrado en la nación la convergencia de instituciones que le permiten ordenar su crecimiento. La unificación del mercado de trabajo, la integración de las regiones en un mercado interno, la centralización del manejo monetario y cambiario, produjeron al final la consolidación del capitalismo al interior del *Estado-nación*.

2.3. PROTECCIÓN Y LIBRE CAMBIO

La lucha de Ricardo contra el proteccionismo inglés condujo a la derogación de las leyes de granos de 1846 y al establecimiento del libre comercio en Inglaterra.

Hasta entonces, los propietarios del suelo aprovechaban la protección externa para mantener elevados los precios y la renta del suelo. Ello impedía el ingreso de los productos agrícolas americanos y de Europa continental, que ofrecían a precios ventajosos. La consolidación del libre comercio europeo entre 1860 y 1870 dinamizó el comercio, pero Europa tuvo que enfrentar la expansión agrícola estadounidense que siguió a la Guerra de Secesión; en tanto que países como Japón mantenían la protección para dinamizar su desarrollo.

La depresión de 1870 afectó a los países europeos industrializados y desaceleró el comercio mundial y, aunque afectó la dinámica interna de los países europeos, particularmente la dinámica agrícola, no produjo una fractura estructural de la economía mundial.

Algunos países como Francia tuvieron una reacción proteccionista ante la crisis, en tanto que Alemania se esforzó por constituir un área de influencia regional, fuertemente protegida, e Inglaterra evitó el abandono del librecambismo gracias al control de su imperio. Los países de América, una vez independizados de Europa, ingresaron en la órbita de la influencia inglesa y adoptaron políticas de libre comercio, bajo la inspiración de la teoría de las ventajas comparativas.

La integración de estos países en el esquema de división internacional del trabajo, que los situaba en el papel de exportadores de materias primas y bienes primarios, e importadores de manufacturas, condujo a un arrasamiento de la incipiente manufactura existente en estos países.

La teoría de la ventaja comparativa ha servido para ocultar el intercambio desigual entre desarrollados y subdesarrollados, y el mantenimiento de la apertura para los flujos de capitales ha permitido que los capitalistas de los países desarrollados dominen los sectores más rentables de las economías subdesarrolladas (Block, 1980).

Tras la reacción proteccionista se produce una reactivación del crecimiento y del comercio mundial. Es el periodo conocido como *la belle époque*, que se extiende hasta la Primera Guerra Mundial. La segunda mitad del siglo XIX presenta

conflictos periódicos que motivan a los países a adoptar, según el momento, políticas de protección o libre comercio.

Como tendencia general, en este periodo se observa un relajamiento progresivo de la protección aduanera efectiva, que hace compatible el crecimiento con una apertura controlada. Incluso países que al final del siglo XIX utilizan la protección, mantienen una perspectiva de inserción internacional: continúa el proceso de migración y las empresas nacionales se transforman en multinacionales, de modo que, al mismo tiempo que grandes masas de población se desplazan al exterior, se incrementa con gran fuerza la exportación de capitales.

El hecho de que la mayor parte de la mano de obra migrante fuera de origen europeo¹, facilitó a los países receptores mano de obra con características útiles a la dinámica económica. La inversión extranjera directa, por su parte, permitió eludir las barreras proteccionistas al ingreso de los productos.

2.4. EL PATRÓN ORO

En la búsqueda de estabilidad en las relaciones económicas internacionales, el patrón oro fue establecido progresivamente desde 1870, y así se garantizaba la libre convertibilidad de las monedas en oro.

Este régimen monetario restringía severamente la autonomía de los gobiernos y de las autoridades monetarias, dando así credibilidad y estabilidad a las políticas económicas nacionales, que abandonaron sus objetivos de equilibrio económico interno, basándose en la flexibilidad de los precios y las cantidades de dinero para compensar los cambios externos e internos. Esto era posible dado que el mercado laboral no tenía como referencia una norma de pleno empleo.

La viabilidad de la disciplina monetaria del patrón oro reposaba en la solidez de la hegemonía de la libra esterlina y la fortaleza económica de Inglaterra: el déficit comercial inglés y las inversiones de la *city* de Londres brindaban libras esterlinas al sistema económico mundial, respaldando su acumulación a nivel internacional con la libre convertibilidad en oro.

El patrón oro era un bien común internacional, que, aunque ejercía severas presiones sobre las economías nacionales y sobre ciclos coyunturales bastante

1 La migración europea fue masiva. Por ejemplo, entre 1850 y 1930, 1'250.000 suecos emigraron a Estados Unidos, mientras que la población sueca crecía de 3'500.000 personas en 1850 a 6 millones en 1930 (Blomstrom y Meller, 1990). En Noruega, por la explosión demográfica de la década de 1840, existió un "exceso" de población, del cual el 66% abandonó el país (Hveem, 1990).

marcados, reforzaba la integración de los mercados internacionales de capital y la dirección del ahorro internacional.

No obstante, la prosperidad de los años del patrón oro no era de carácter universal. La periferia era tan solo un punto de apoyo para la dinámica capitalista. En este periodo, las disparidades de ingreso y crecimiento entre regiones y países son bastante altas. La expansión económica latinoamericana obedece a su dotación inicial de recursos y materias primas y a la entrada de capital que experimentó (Fayolle, 1999).

Es clara también la asimetría de los beneficios dinámicos entre regiones y países. Aquellos que ya tenían una ventaja comparativa definida, lograda anteriormente con medidas de protección, presentaron una mayor dinámica en términos de crecimiento gracias al desarrollo industrial. Estos países, presentaron un régimen de crecimiento internacional conformado por "el club trasatlántico", en el cual es evidente la convergencia de los salarios y la productividad y el crecimiento por el comercio y las migraciones; éstos últimos, fuertes determinantes del progreso técnico y el desarrollo.

Por esta razón, la difusión de la tecnología y el desarrollo se realizó de manera poco homogénea. Esta asimetría, propia de la división internacional del trabajo, le permitió a las naciones con un capitalismo adolescente, poseedoras de mayor productividad y dinamismo, superar efectivamente la estrechez de sus mercados domésticos. El libre cambio permitió la expansión del capitalismo industrial de los países del "club trasatlántico", mientras que condenó a la periferia a la dependencia.

El capitalismo del siglo XIX combinó el proteccionismo con el liberalismo en medio de la disciplina del patrón oro, con lo que la economía mundial se fortaleció, aunque con claros patrones de desigualdad.

3. AMÉRICA LATINA Y LA GLOBALIZACIÓN

La globalización ha ejercido una influencia determinante sobre América Latina y se puede afirmar que ésta es la región del mundo que ha recibido los más profundos impactos de la economía mundial. La conquista fue el acontecimiento más extraordinario en la expansión de los pueblos europeos; las enfermedades importadas por los europeos provocaron una verdadera catástrofe demográfica en Iberoamérica con el exterminio de la mayor parte de la población nativa, por lo cual posteriormente se trajeron millones de africanos en condición de esclavos para trabajar en las plantaciones de caña de azúcar y otros cultivos tropicales.

Desde el fin del proceso de independencia de América (hacia 1820) y hasta 1913, la población mundial sometida al colonialismo europeo aumentó de 200 a

500 millones de personas. De modo que en las vísperas de la Primera Guerra Mundial, el 30% de la población mundial vivía en regiones colonizadas por las potencias europeas.

A lo largo del siglo XIX las acciones coloniales en territorio iberoamericano provinieron sobre todo de los Estados Unidos, con la ocupación de territorios mexicanos al norte del Río Bravo y Puerto Rico fue incorporado al término de la guerra con España en condición de "estado libre asociado" a Estados Unidos.

Al final del siglo XIX, América Latina sufrió de nuevo profundos impactos de la economía mundial. El desarrollo del ferrocarril y el de la navegación a vapor produjeron una rebaja sustancial en los fletes terrestres y marítimos y ello facilitó la incorporación de esta región, sobre todo del Cono Sur, al comercio mundial. Se produjo entonces un auge comercial con la incorporación de capitales extranjeros en gran escala, y con los grandes flujos de inmigrantes.

América Latina jugó entonces un papel destacado en las relaciones económicas con las potencias industriales en el exterior; pues el 50% de las migraciones de europeos entre 1880 y 1915 se ubicaban en ésta región; hacia 1913, América Latina participaba con el 30% del comercio mundial (Kenwood y Longheed, 1992).

La proporción del producto destinado a las exportaciones aumentó en la región del 10% al 25% entre 1850 y 1914; en vísperas de la Primera Guerra Mundial, América Latina aportaba al comercio mundial el 84% del café, el 64% de las carnes, el 97% del nitrato, el 50% del banano, el 30% del azúcar, el 42% del cacao y el 43% del maíz; de modo que en la mayoría de productos primarios, éste continente era proveedor destacado al resto del mundo (Bulmer-Thomas, 1994).

En la segunda mitad del siglo XIX, los países de América Latina se incorporaban a la economía mundial mediante las economías de *enclave* en las cuales el desarrollo técnico sólo llegaba al sector destinado a la exportación (como ocurría con los productos mineros y tropicales de Centroamérica y el Caribe), pero en Argentina la producción de exportación influía en el conjunto del país.

En ese período, la intervención pública en el funcionamiento de los mercados era limitada y la orientación librecambista se mantuvo aún después del aumento de la tarifa aduanera en Alemania, en 1870, y de la persistencia de elevadas barreras en Estados Unidos. La política arancelaria por esa época tenía más un objetivo fiscal que de protección de la producción nacional.

Incorporada a la división internacional del trabajo, Latinoamérica no logró extender a la mayor parte de la población los beneficios del desarrollo, y el progreso técnico se limitó al sector dinámico vinculado al comercio mundial. Las dos guerras mundiales y la Gran Depresión ilustraron los límites de la modalidad de *crecimiento hacia fuera* y trajeron consigo la desestabilización de los regímenes políticos, dando paso a medio siglo de dictaduras militares. Entre 1914 y 1945 se

interrumpió el proceso de globalización de la economía mundial: El comercio, los flujos de capitales y las corrientes migratorias no recuperaron los niveles que precedieron a la Primera Guerra Mundial.

Con la Gran Depresión se desplomaron el sistema multilateral de comercio, el régimen de pagos y el patrón oro. Las potencias, incluida Gran Bretaña, que pregonaba el libre comercio, protegieron sus mercados con regímenes preferenciales para su área de influencia y controlaron los flujos de capitales. La caída de la demanda y de los precios de sus productos, y la interrupción en los flujos de capitales agravaron la situación de pagos del continente y ocurrió un proceso de *desglobalización* económica pues apareció como evidente que dentro del esquema de división internacional de trabajo liderado por las potencias era imposible el desarrollo de los países de la periferia.

En medio de la crisis de pagos externos, los países debieron introducir controles de cambios y controles a las importaciones, la mayor parte de países entraron en cesación de pagos y debieron adoptar esquemas de sustitución de importaciones frente a la escasez de bienes que ya no podían importarse y en esa situación los Estados asumen funciones económicas que no habían desempeñado antes.

Al mismo tiempo, los países centrales trataban de reconstruir sus economías tras la depresión y la guerra, estableciendo fuertes marcos regulatorios, ampliando la función del sector público y nacionalizando los servicios públicos y las entidades financieras.

4. PERIODO ENTRE GUERRAS: DESTRUCCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

A pesar de haber logrado un notable avance, la globalización del siglo XIX no fue sostenible, pues diversos fenómenos hicieron revertir en gran medida el proceso de internacionalización que se había logrado.

4.1. EL LIDERAZGO AMERICANO

Estados Unidos emerge como potencia agrícola e industrial con el cambio de siglo, apoyado en la protección, la reducción de los costos de transporte y el aporte de capital y recursos humanos provenientes de Europa, además del aporte de sistemas propios de producción a gran escala.

Si en el inicio de la Revolución Industrial Inglaterra había movilizado menores volúmenes de capital en razón de la estrechez de los mercados de algodón y metalurgia, al avanzar hacia sectores más complejos como la química, las exigencias de capital fueron mayores. Estados Unidos dispone en su momento de mayor

capacidad de inversión, y sus niveles de productividad y de salarios eran más elevados, lo cual dificultó la convergencia con otros países.

Estados Unidos desarrolló una mayor mecanización de la agricultura y con ello, la formación de una estructura económica dinámica que integró la agricultura y la industria en rápido crecimiento. Las inversiones en infraestructura y en la explotación de recursos naturales fueron amplias, y la frontera por conquistar permitió un crecimiento de carácter extensivo. La preeminencia estadounidense produjo una ruptura del equilibrio mundial existente hasta entonces: los salarios americanos atraerían a los emigrantes europeos, pero la gran dimensión de la corriente migratoria alteró la distribución del ingreso dentro de Estados Unidos, especialmente en la industria, que había enfrentado la escasez inicial de mano de obra con un modelo intensivo en capital expresado en el taylorismo y el fordismo. Desde antes de la crisis de los años 30, y hasta finales de los 60, las innovaciones permitieron sensibles aumentos de productividad en la industria americana, fundadas en inversiones masivas en equipo e infraestructura, pero la corriente migratoria y la innovación tecnológica le darían un impulso definitivo (Fiedler, 1993). En esas condiciones, las crisis tendrán efectos devastadores de desvalorización del capital y en el empleo.

4.2. EL OCASO DEL PATRÓN ORO

La Primera Guerra Mundial pone en cuestión los equilibrios monetarios y financieros preexistentes, y al término de la misma, las distintas potencias ven modificada su relación mutua. Los Estados Unidos surgirán tras la guerra como el principal generador de inversión extranjera y liquidez para el sistema internacional, al mismo tiempo que asumen un liderazgo indiscutido en la órbita productiva, sin que juegue aún un papel de ordenador hegemónico de las relaciones económicas internacionales.

Aunque la exportación de capitales norteamericanos bajo la modalidad de inversión o de préstamos, aumenta en los años veinte, en el plano comercial la economía norteamericana mantiene el proteccionismo, generando un superávit que es la contrapartida del déficit comercial europeo, sobre todo británico.

En ese contexto, los problemas políticos van aumentando en Europa por la tensión entre las necesidades sociales y las dificultades para volver al patrón oro. Entre 1926, cuando Francia estabiliza su moneda, y 1931, cuando Inglaterra devalúa la libra esterlina, se retornó al patrón oro, sin lograr recuperar el equilibrio. La fragilidad de los deudores no es transitoria, y esto reduce la credibilidad del sistema, pues los mecanismos de ajuste entre excedentes y déficit han perdido su automatismo.

La acumulación de oro se ha concentrado en Estados Unidos, Francia y Alemania después de 1926 y el temor de la escasez del metal está presente durante los años veinte. En lugar de cooperación, la tensión crece entre los bancos centrales,

y las políticas deflacionarias se propagan. Aunque la revinculación de numerosas monedas con el oro produce una aparente estabilidad monetaria a final de los años veinte, no se consigue un equilibrio estable (Fayolle, 1999).

4.3. DEFLACIÓN Y DESTRUCCIÓN ECONÓMICA

El crecimiento de Estados Unidos en los años veinte se apoya en su mercado interno, dinamizado por la industria automotriz, y está expuesto a crisis cíclicas. Europa, por su parte, vive tensiones políticas y monetarias y, en consecuencia, el grado de unificación de la economía mundial es menor que en los años previos a 1914. El comercio ha perdido dinamismo, la protección comercial se mantiene en un nivel moderado, aumentan los movimientos de capital y se incrementa también el endeudamiento internacional.

El proceso comercial está cada vez menos vinculado con el proceso financiero y, aunque Europa vive una expansión bursátil, la crisis comienza a gestarse por la contracción industrial de varios países, endeudados a corto plazo (Australia, Japón, Alemania, Canadá, Argentina y Brasil). La reducción de los precios y de las cantidades de los productos transados en el mercado mundial marca el inicio de la crisis.

La respuesta de Estados Unidos a la intensificación de la especulación en los años 1928 y 1929, se apoyó en medidas monetarias restrictivas, las cuales transmitieron rápidamente la tendencia deflacionista. El crack se desencadena con el levantamiento de la tasa de descuento de la Banca de Inglaterra en septiembre de 1929, causando el retorno de los capitales desde Nueva York y la difusión de la crisis impacta notablemente a Alemania por su condición de deudor.

El descenso de las importaciones estadounidenses y la adopción de políticas deflacionistas por los diversos países, retroalimentan una espiral depresiva mundial y la devaluación de la moneda argentina, uruguaya, australiana y neozelandesa de inicios de 1930, hacen descender los precios internacionales, especialmente de los productos agrícolas. La crisis financiera se difundirá con fuerza, alimentada por las dificultades de cooperación entre los países más grandes y la ausencia de un prestamista mundial de última instancia.

Las represalias proteccionistas de una parte y el derrumbe del patrón oro por la carencia de reservas suficientes en los países productores de materias primas, crean un ambiente de fraccionamiento en la economía mundial. Buscando mantener su competitividad, los países recurren a la reducción de los precios y a ella sigue la devaluación. Tras la devaluación de la libra (1931) y del dólar (1933), convivirán en el panorama monetario mundial tres zonas: una zona de la libra esterlina, una zona emergente en torno al dólar y una zona residual fundada en el oro.

La ruptura del sistema monetario y financiero internacional limita las políticas nacionales, fundadas en la convertibilidad con el oro, y las iniciativas nacionales de recurrir a la devaluación se acompañan de una fuerte intervención estatal. Sólo cuando cesó la pugna comercial y monetaria, hacia 1936, se inició la recuperación mundial, aunque Estados Unidos enfrentó una nueva recesión en 1937.

Entre 1929 y 1933 el comercio mundial descendió la mitad en volumen y dos tercios en valor, y su descenso fue mayor que la caída de la producción. Igualmente se contrajo la exportación de capitales, y sólo la inversión directa se mantuvo por parte de cada potencia en su zona de influencia. Se comenzó así la reconstitución del intercambio mundial en áreas de influencia y en muchos países se dio paso a las políticas de sustitución de importaciones.

La crisis puso de presente lo inadecuado de las instituciones y políticas para el manejo de la recesión, la ausencia de cooperación entre países profundizó los desequilibrios y en suma las tensiones crecientes terminaron por destruir la bonanza económica del periodo precedente.

5. RECONSTRUCCIÓN FORDISTA

5.1. CONVERGENCIA ENTRE PAÍSES DESARROLLADOS

Tras la Segunda Guerra Mundial se dio paso a la reconstrucción económica y política de los países desarrollados y se generalizaron las relaciones salariales bajo sistemas de *Estado Benefactor*. El recurso a la planificación económica condujo a un crecimiento del sector público coincidente con una mayor difusión de los avances en productividad, apoyados en tecnologías de uso masivo como la electricidad.

La demanda agregada aumentó por la generalización de las relaciones salariales y el crecimiento económico estuvo dinamizado por la combinación de las iniciativas pública y privada. En esta época se observan notables avances en los derechos sociales, que permiten aumentar el acceso de la sociedad a los beneficios de la producción. El mayor énfasis en la regulación económica interna, ordenada por los Estados, es posible por las favorables condiciones internacionales, derivadas del ordenamiento acordado en Bretton Woods.

Hay quienes encuentran que la diferencia fundamental entre el desempeño de la economía mundial tras las dos guerras es que si en los años que siguieron a la Paz de Versalles se dejó la responsabilidad de la recuperación a la libre acción del mercado, tras la Segunda Guerra Mundial se crearon instituciones multilaterales encargadas de entregar liquidez y regular los desequilibrios entre los diversos países. El hecho que la primera posguerra del siglo XX desembocara en la Gran Depresión, en tanto que tras la Segunda Guerra Mundial la economía tuviera un

periodo de sólido crecimiento, estaría demostrando las ventajas de la segunda opción (Owen, 1994).

La estabilidad tras los acuerdos de Bretton Woods estaba amenazada por la escasez de dólares, las divisas europeas se devaluaron en 1949 y Estados Unidos debió comprometerse con el Plan Marshall, en tanto que la Unión Europea de Pagos permitió un levantamiento concertado de las restricciones monetarias para sentar las bases de un retorno hacia la convertibilidad.

La expansión estadounidense hizo aumentar sus importaciones y permitió el desarrollo de sus inversiones en el exterior, por lo cual, para los años 1950-1960, el dólar en efecto era una moneda mundial. A partir de entonces se produce la expansión americana y se inicia la recuperación de Europa y Japón, de modo que en las tres décadas siguientes a la Guerra, se observó una notable convergencia de los países de la OCDE, de una parte por el crecimiento más rápido de los países atrasados, y de otra, por una menor dispersión de los niveles de desarrollo.

Dicha convergencia favorece los intercambios y la transferencia tecnológica; la producción a escala permite un mayor aprovechamiento del aprendizaje y de las inversiones, y finalmente aumenta el esfuerzo de formación del recurso humano por el mayor acceso de los trabajadores a la enseñanza escolar y a la formación profesional.

5.2. CENTROS Y PERIFERIAS

En los años 1950 y 1960, la mayoría de los países desarrollados disfrutaban de aumentos de la productividad interna y de ventajas en términos de intercambio que fortalecen su acumulación y la generalización de las relaciones salariales. Es en estos países donde el fordismo se consolida, estimulado por la liberación comercial americana y la integración europea. Sin embargo, se mantiene la distancia entre países ricos y pobres, sin que se observe una convergencia tecnológica a nivel mundial.

En el Tercer Mundo, avanza el proceso de descolonización y los países nacientes participan en el sistema económico internacional en condición de periferia, proveedora de materias primas baratas. Los países avanzados dependen de las materias primas y energéticas, y los términos de intercambio mantienen una razón desventajosa para los exportadores de productos básicos, lo cual limita el nivel de ahorro interno disponible para la inversión en dichos países (Rodríguez, 1980).

Algunos países de Asia, tras su emancipación, establecen las bases de un capitalismo nacional con fuerte énfasis en los componentes institucionales y humanos del desarrollo. La caída de los sistemas socialistas de Europa y la crisis de los modelos proteccionistas en el Tercer Mundo han puesto en cuestión la viabilidad de estrategias de propiedad y planificación estatal, y han puesto en el centro de discusión la eficacia de la regulación del Estado en la actividad económica.

5.3. CRISIS DE LOS AÑOS SETENTA E INTERRUPCIÓN DE LA CONVERGENCIA

Los países industrializados tuvieron una desaceleración de crecimiento en su productividad antes de la crisis del petróleo, coincidente con la reducción de la distancia entre Estados Unidos y los demás países desarrollados. El incremento del mercado de *eurodólares* y el debilitamiento del aporte norteamericano al financiamiento del sistema internacional, ocurren asociados al desarrollo de operadores financieros que no están radicados en un lugar determinado. En esas condiciones el control nacional sobre la inversión para el crecimiento reduce su importancia, al mismo tiempo que comienzan a observarse las asimetrías en el sistema monetario internacional.

La emisión inorgánica de dólares, realizada por la Federal Reserve para financiar la Guerra de Vietnam, generó un exceso de liquidez internacional que no se correspondía con los acuerdos de Bretton Woods (Block, 1986). Esa liquidez en manos de las firmas estadounidenses, proveedoras de los implementos para la guerra, permitió la compra de muchas firmas europeas por parte de empresas norteamericanas (Servan-Schriber, 1970). En tales circunstancias, estaban dadas las condiciones para el derrumbe del sistema de paridades fijas, adoptado en Bretton Woods, dando paso a la modalidad generalizada de flotamiento de las monedas como único régimen viable de cambios.

El creciente endeudamiento comercial, facilitado por la liberación cambiaria, y por la abundancia de crédito internacional, permitió a los países afectados por el choque petrolero recurrir al crédito internacional, lo cual los hizo más vulnerables.

La crisis del petróleo interrumpió el proceso de convergencia en el seno de la OCDE, afectando principalmente a España, Grecia, Portugal, Turquía e Irlanda, que sintieron más dramáticamente la interrupción de la tendencia de crecimiento precedente. En la década de los años ochenta se reactiva el proceso de integración europea, con los resultados divergentes de la expansión irlandesa, la recuperación española y el estancamiento de Grecia.

6. LA GLOBALIZACIÓN MODERNA

En los inicios del siglo XX, en la antesala de la Primera Guerra Mundial, la influencia de la economía europea en el mundo era casi total: su red de intercambio, su poder financiero y sus dominios coloniales permitían que el viejo mundo tuviese prácticamente en sus manos el destino del mundo. El único centro de acumulación independiente de Europa era entonces Japón, aunque sus estructuras sociales y políticas podían asemejarse a las europeas (Adda, 1998).

Europa encerraba, sin embargo, rivalidades milenarias que resurgieron con las dos guerras mundiales, dejando al continente dividido en dos bloques liderados

por las superpotencias surgidas de su seno. Tras la depresión y la guerra, el comercio y las finanzas se desplegaron bajo la hegemonía de Estados Unidos y paradójicamente dicha expansión económica no fue el resultado de los acuerdos monetarios, financieros y comerciales establecidos tras la guerra.

Los acuerdos de Bretton Woods no buscaban promover la movilidad de capitales, pues eran considerados fuente de los desórdenes monetarios ocurridos entre las dos guerras; de modo tal que se estableció un sistema *interestatal*. Se podría considerar que la globalización es responsable del debilitamiento de tales instituciones.

Tras la depresión y la guerra, los países se centraron sobre su mercado interior, pero a dicha etapa siguió el retorno del capitalismo hacia la dominación del espacio mundial. En tales condiciones la globalización que se había iniciado hace un milenio se dinamizó con la expansión de los siglos XV y XVI, restituye al capitalismo su vocación transnacional.

6.1. UN MERCADO UNIVERSAL

Hasta el siglo XVIII, el capitalismo mercantil fundó su desarrollo en el aprovechamiento de las diferencias de precios entre las diversas regiones del mundo, y ello explica la hegemonía de las potencias marítimas. Surgida la revolución industrial, será la producción y el tiempo invertido en ella, más que el espacio, el factor fundamental (Dockes, 1977). Ahora lo esencial será la eficacia productiva y no las dotaciones naturales (agrícolas y mineras) o factoriales (trabajo y capital).

6.1.1. Competencia y especialización

El intercambio mundial depende de dos principios contradictorios: La especialización y la competencia. La especialización, que produce complementariedad, sustenta la división internacional del trabajo, según la cual las opciones racionales decidirán la ubicación mundial de los recursos. La competencia es una lucha de todos contra todos por la apropiación de los segmentos productivos más remunerados, antes que un diseño de eventuales complementariedades.

El intercambio según la complementariedad, privilegia los productos del suelo y el subsuelo, haciendo muy importante la dotación inicial de recursos; pero estos intercambios representan hoy una proporción decreciente del comercio mundial. En menos de un siglo, la participación de los productos agrícolas, minerales y energéticos en las exportaciones mundiales se redujo de dos terceras a una cuarta parte.

En los inicios de los años sesenta, estos productos representaban el 45% del comercio mundial y el 10% de ellos eran energéticos; y aunque en los años setenta

dicha participación se redujo por los dos choques petroleros, la exportación de los productos primarios, sobre todo agrícolas y mineros, continuó descendiendo. La reacción de productores petroleros distintos a la OPEP llevó el precio de vuelta al nivel de 1973 y la participación de los combustibles en el grueso mundial regresó a un 10%.

CUADRO 1
Composición de las exportaciones mundiales, 1813-1992
(En porcentaje del total)

EXPORTACIONES	1913	1963	1973	1974	1980	1983	1987	1992
Productos primarios	64	45	38	44	44	40	30	25
◇ Agrícolas	50	29	21	18	15	15	14	12
◇ Mineros	n.d	6	6	6	5	4	4	3
◇ Energéticos	n.d	10	11	20	24	21	21	10
Productos manufacturados	36	55	62	56	56	60	70	75

Fuente: GATT, El comercio internacional. Informe Anual, y BRUN, 1991.

La preferencia de los productores por nuevos materiales, más baratos y versátiles que los productos naturales, ha afectado negativamente la demanda de materias primas agrícolas y mineras.

Si se asume la movilidad internacional de los factores productivos, los precios deberían tender a igualarse, como lo supone el enfoque neoclásico. En tal perspectiva, el intercambio se explicaría por la escasez relativa y la complementariedad y no por la eficacia productiva y la concurrencia.

La alta integración de los mercados financieros tiende a igualar la tasa de interés de largo plazo, más no la tasa de ganancia; en tanto que no hay tal convergencia en el campo de los salarios por la casi nula movilidad internacional de los trabajadores.

El principio de complementariedad no opera en los intercambios de productos manufacturados entre regiones de diverso nivel de desarrollo, las cuales constituyen más de un tercio del comercio de tales productos en 1995. La expansión de manufacturas ocurrida desde los años sesenta obliga a reinterpretar la división internacional del trabajo, la cual puede ser de tipo *vertical* si se funda en las diferencias salariales, u *horizontal* entre países desarrollados en donde predomina el principio de concurrencia.

Ello no significa que las exportaciones manufactureras de países en desarrollo no compitan con las industrias tradicionales de los países desarrollados; significa, más bien, que la producción de textiles, cuero, madera, juguetes y material eléctrico ha sido delocalizada hacia zonas de bajos salarios y que los países industrializados que no logren deshacerse de tal producción pueden retornar a un estadio semiperiférico.

CUADRO 2

Matriz de intercambio industrial a nivel mundial
entre zonas de nivel de desarrollo diferente, 1990
(En porcentaje del comercio mundial de productos manufacturados)

ORIGEN	DESTINO					SALDOS
	PD	ASD	OPD	EE	MUNDO	
Países Desarrollados (PD)	56	12	7	2	77	+6
Asia en Desarrollo (ASD)	10	5	1	0	16	-1
Otros Países en Desarrollo (OPD)	3	0	1	0	4	-5
Europa del Este (EE)	2	0	0	1	3	0
Mundo	71	17	9	3	100	0

Fuente: CEPII (1991), *La economía mundial 1998*. Cálculos Adda 1997.

6.2. AMPLIACIÓN DE LA CONCURRENCIA

El principio de complementariedad juega aun un papel importante entre regiones diversamente dotadas del recurso natural y de los factores de producción; pero es de la concurrencia de la que el comercio mundial deriva su dinamismo, como lo muestra la preponderancia de productos similares entre países desarrollados.

La tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales totales es dos veces más elevada que la de crecimiento del producto bruto mundial (Angus Maddison 1982). La elevada elasticidad de los intercambios respecto a la producción mundial se observó de 1820 a 1913 en los países industrializados y después del período que siguió a la Primera Guerra Mundial cuando los intercambios mundiales crecieron tres veces menos que la producción, la dinámica creciente del comercio retomó su auge después de 1850. El comercio manufacturero, que en 1973 representaba el 15% de la producción mundial, al término de los años ochenta se elevó al 22%, y se espera que pase del 30% en el 2005, pero hay ramas, como la electrónica, en las que el intercambio internacional alcanza al 50% de la producción.

Este fenómeno ha sido estimulado por la liberalización resultante de las negociaciones multilaterales en el GATT, pues los aranceles promedio sobre las importaciones de los países industrializados descendieron del 40% al término de la guerra hasta 5% al finalizar los años ochenta; también ha influido la liberalización del comercio que se deriva de la formación de mercados comunes regionales; adicionalmente, a los países con deuda externa el FMI y Banco Mundial les impusieron la apertura de sus economías en el marco de las políticas de ajuste.

También en el sector de la agricultura se ha intensificado el comercio, sobre todo después de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, en 1994; en cambio,

se ha observado un menor dinamismo en las actividades extractivas y de energía, cuyo comercio mantiene un ritmo similar al de la producción.

La concurrencia internacional es más acentuada en el campo de los servicios, pues adicionalmente a los rubros tradicionales como turismo, viajes, fletes y seguros, la internacionalización ha agregado el incremento de las transferencias por publicidad, telecomunicaciones, ingeniería, giros de regalías y dividendos o envío de remesas de los trabajadores migrantes; al punto que si se excluyen los ingresos del capital, el peso de los servicios comerciales paso de 2.1% en 1970 al 4.2% del PIB en 1996.

Dentro de este mayor dinamismo del comercio, estimulado en particular por el comercio de manufacturas, tres quintas partes se producen entre países industrializados y más de la mitad son intercambios cruzados de productos, como por ejemplo automóviles y electrónica. Este comercio *intrarrama* ocurre entre países con nivel de desarrollo comparable, con estructuras de demanda semejantes, y alcanza 80% en Alemania, Francia y Reino Unido en 1991; lo cual expresa una tendencia muy sólida en la cual el principio de *especialización* es menos importante que el principio de *concurrencia* (OCDE, 1994).

De todos modos, la especialización subsiste en el comercio norte-norte pero es más evidente en el comercio norte-sur, y los países en desarrollo se niegan a dejarse guiar por una visión estática de las ventajas comparativas que los encierre en una división de trabajo internacional desfavorable para ellos y tratan de hacer evolucionar su especialización hacia las ramas con una mejor demanda internacional, como lo hace Japón. Un incremento de los intercambios intrarrama entre países de diverso nivel de desarrollo mostraría el avance de un país periférico hacia el desarrollo.

6.3. TENDENCIAS DEL INTERCAMBIO

Después del largo período durante el cual el comercio estuvo centrado en Europa, la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos, tras la Segunda Guerra Mundial, generó *bipolarismo*, y el ascenso de Japón y los nuevos países industrializados de Asia (NIC) han dado paso a un tercer polo en extremo oriente.

Si se observan los intercambios mundiales de manufacturas entre las regiones mencionadas, el comercio *intrazona* ocupa el primer lugar; de otra parte, las importaciones norteamericanas provenientes de Asia son comparables al nivel de intercambio intra-zona de 1995. Ello explica el creciente déficit comercial estadounidense con Asia, que ha crecido con el incremento reciente de los intercambios con China.

La suma de los intercambios internos en cada uno de esos tres polos representa más de la mitad del comercio mundial de manufacturas, en tanto que el comercio entre dichas regiones no alcanzaba el 30% del total mundial, para 1995. El resto del mundo (América Latina, África, Europa del Este y Medio Oriente), que representaba

en 1979 el 21% del comercio mundial de manufacturas, redujo al 18% su participación para 1995.

Con el derrumbe del bloque soviético disminuyó el comercio de dicha región, al mismo tiempo que el centro dinámico del comercio mundial se desplazó del Atlántico hacia el Pacífico. El auge asiático se beneficia del comercio favorable con Estados Unidos y afecta a Europa Occidental, cuyas exportaciones de manufacturas de la región descendieron de 19% en 1979 a 15% en 1995 (Adda, 1998).

La apertura de los mercados americano y europeo frente al Asia ha llevado a que dicha región represente en 1995 el 28% de las exportaciones industriales mundiales y solamente el 22% de las importaciones. El PIB global de la región asiática medido en términos de poder de compra, sobrepasó al del NAFTA y al de Europa Occidental en 1996; y si se tiene en cuenta que la población asiática es cinco veces más grande, su ritmo de crecimiento per cápita después de los años setenta es cuatro veces más rápido que el de Europa y Norte América. Si el poder de compra per cápita era en 1996 de US\$6000 en el Extremo Oriente, US\$17.000 en Europa y US\$19.000 en el NAFTA, se estima que hacia el año 2.020 la brecha habrá sido superada (CEPII, 1998).

CUADRO 3

Matriz de intercambios industriales mundiales por grandes polos regionales, 1979 y 1995

(En porcentaje del comercio mundial de productos manufacturados)

ORIGEN EN 1995						
DESTINO	AN	EO	JAO	OR	MUNDO	SALDO
América del Norte (AN)	8	3	4	3	18	-4
Europa Occidental (EO)	4	32	5	6	47	+4
Japón, Asia y Oceanía (JAO)	8	5	12	3	28	+6
Otras Regiones (OR)	2	3	1	1	7	-6
Mundo	22	43	22	13	100	0
ORIGEN EN 1979						
DESTINO	AN	EO	JAD	OR	MUNDO	SALDO
América del Norte (AN)	6	4	3	4	17	0
Europa Occidental (EO)	5	39	3	11	58	+9
Japón y Asia en Desarrollo (JAD)	5	4	6	3	18	+6
Otras Regiones (OR)	1	2	0	4	7	-15
Mundo	17	49	12	22	100	0

Fuente: CEPII (1997), *L'économie mondiale* 1998. Cálculos Adda.

A nivel regional, se presentan relaciones de centro - periferia en zonas de influencia específicas; de modo que los Estados Unidos ejercen gran dominio sobre América Latina, el Japón sobre Extremo Oriente y Asia del sur, y la Unión Europea sobre Europa del Este, Oriente próximo y África.

CUADRO 4

Matriz de comercio mundial de todos los productos
para grandes conjuntos Norte - Sur, 1995
(En porcentaje del total de intercambios mundiales)

ORIGEN	DESTINO				TASA DE INTEGRACIÓN
	ANL	EAOP	JAQ	MUNDO	
América del Norte y Latina (ANL)	13	5	4	22	60
Europa, África y Oriente Prox. (EAOP)	6	40	6	52	77
Japón, Asia y Oceanía (JAQ)	7	6	13	26	49
Mundo	26	51	23	100	
Tasa de integración*	50	79	58		

* Porcentaje de intercambios internos en cada gran conjunto dentro de sus intercambios totales.

Fuente: CEPII (1997), *L'économie mondiale* 1998. Cálculos Adda.

7. ENFOQUES TRADICIONALES Y NUEVOS

La teoría tradicional del comercio internacional supone movilidad de factores de producción, concurrencia perfecta y rendimientos constantes o decrecientes; pero ninguna de tales hipótesis es verificable empíricamente. En la realidad del comercio internacional, se observa una movilidad creciente de factores y en particular de capital (físico o financiero) con concurrencia monopolística y rendimientos crecientes.

La visión tradicional no se interesa por la demanda, ignora la moneda, considera al progreso técnico como una variable exógena, rechaza toda intervención del Estado y supone que los ajustes operan de modo instantáneo. Actualmente se insiste, por el contrario, en la necesidad de una buena adaptación de las estructuras de la oferta a las tendencias de la demanda mundial, a la importancia de los movimientos monetarios, en el papel esencial de la innovación y la investigación y sobre la legitimidad de ciertas intervenciones del Estado, en un contexto de concurrencia imperfecta, de asimetrías en la información y de rendimientos crecientes.

La adaptación de la especialización internacional a las tendencias de la demanda mundial es determinante para el incremento de las exportaciones, de modo tal que el crecimiento de un país depende cada vez más de su capacidad de

producir y exportar los bienes que tienen una fuerte demanda mundial, tal como lo ha demostrado la experiencia de los países asiáticos.

La especialización y el intercambio hacen posibles las economías de escala y los mayores niveles de productividad, incluso países que tengan dotación similar de factores pueden especializarse para beneficiarse del mayor tamaño de mercado (Lafay, 1979 y 1989).

En la búsqueda de incrementar su participación en el mercado, las empresas intentarán eliminar o absorber a sus competidores, recurriendo al *dumping* o bloqueando la difusión de sus innovaciones, en la búsqueda de una situación de monopolio.

En suma, la realidad actual del comercio mundial, lejos de expresar una visión internacional como lo postula la teoría tradicional, muestra una intensa lucha de empresas y naciones por aumentar su participación en el mercado mundial.

En tales condiciones, más allá de las determinantes estáticas (dotaciones naturales de factores) la especialización encuentra hoy su fundamento en la innovación; que puede ocurrir en los productos o en los procesos productivos.

En la realidad no existe determinismo en la especialización internacional, pues un país puede adquirir nuevas tecnologías o perfeccionar las existentes con lo cual desarrolla nuevas ventajas comparativas. La innovación es decisiva entonces para obtener rendimientos crecientes y la capacidad de las empresas para innovar está fuertemente condicionada por su entorno, por los niveles de educación de la población y por los niveles de apoyo del Estado a la investigación.

En un contexto de estructuras imperfectas de mercado, la adopción de políticas comerciales agresivas es impulsada por las empresas y por los gobiernos que buscan aumentar el empleo y el ingreso; es lo que se ha denominado *política comercial estratégica*. De esta manera, el Estado apoya a sus empresas a penetrar mercados oligopolísticos con fuertes barreras de entrada o para ayudar a las empresas dominantes a protegerse de la competencia; usualmente lo hace recurriendo a subsidios, como lo revela la batalla entre Boeing y Airbus, en la cual Europa y Estados Unidos se cruzaron demandas ante la OMC acusándose recíprocamente de otorgar a sus empresas subsidios estatales.

Para legitimar la protección de las industrias de alta tecnología se argumenta que el costo de innovación es elevado y que, en consecuencia, los beneficios de la innovación no deben difundirse. El Estado, por otra parte, ejerce influencia a través de políticas macroeconómicas que afectan el tipo de cambio. Aunque la teoría clásica suponía que la tasa de cambio tendía a igualar los precios en divisas de los bienes transables de los diversos países, en la realidad se observan amplias fluctuaciones del tipo de cambio que modifican bruscamente los precios internacionales de las mercancías.

Así, la especialización internacional fundada en las ventajas comparativas resulta relativa y los gobiernos intentan por ello manipular el tipo de cambio para incrementar su participación en el mercado mundial. La manipulación del tipo de cambio con fines competitivos ha sido utilizada por los defensores del libre cambio como argumento para mostrar como nociva la intervención del Estado.

8. TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN

Si la teoría neoclásica fundaba la oportunidad del intercambio en las diferencias de costos causadas por la diversa dotación de factores, con inmovilidad de capitales, la creciente movilidad de estos últimos pone en cuestión los fundamentos del intercambio.

Antes de la Primera Guerra Mundial, la integración económica avanzó significativamente fundada en la estabilidad absoluta del tipo de cambio y en el extraordinario desarrollo de los créditos internacionales y de la inversión directa.

El proceso de integración económica durante el periodo entre las dos guerras estuvo interrumpido por la Gran Depresión. Un nuevo impulso surgirá después de la Segunda Guerra Mundial, con la incorporación de los países liberados del colonialismo, y se mantendrá hasta 1973, cuando el primer choque petrolero interrumpe ese proceso. Las firmas multinacionales establecieron redes, principalmente en los países desarrollados, lo cual se aparta de los criterios que sostenían que la inversión extranjera directa se comportaba en función de las diferencias de costo de la tecnología.

Los intercambios de manufacturas intrarrama entre países industrializados coinciden con las inversiones cruzadas entre dichos países. A diferencia de los capitales financieros o de portafolio, la inversión directa toma control de empresas fuera del territorio de origen y puede ser financiada con los recursos del país receptor, con recursos del mercado de capitales o con las propias utilidades: Según la UNCTAD – CNUCED– (1997) solamente un cuarto de las inversiones realizadas por las filiales de las firmas internacionales en 1996 eran financiadas con aportes netos de la casa matriz.

Entre los años 50 y 60 el ritmo de crecimiento de la inversión extranjera directa fue inferior al crecimiento del comercio mundial, pero en los años 70 dicha inversión alcanza el mismo crecimiento del comercio, pues el nivel de intercambio de bienes que había crecido al 8% anual entre 1945 y 1970, se redujo a un 5% en los años 70. La crisis del comercio mundial en los años 70 condujo a los Estados a multiplicar los obstáculos a las importaciones: normas técnicas y sanitarias y acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones, etc...

En los años ochenta, sobretudo a partir de 1985, los flujos de inversión se aceleran, pasando de un monto anual de 50.000 millones de dólares entre 1984-1985

hasta 200.000 millones en 1989 -1990. Tras un descenso en 1991 - 92, la inversión extranjera alcanzó 350.000 millones en 1996, con un crecimiento del 15% anual desde 1985 que duplica el valor del comercio mundial. La revaluación de las monedas japonesa y europeas, el avance de los procesos de integración regional y los amplios programas de privatización ayudaron a la internacionalización de las firmas.

En 1995, los negocios globales de las 280.000 filiales controladas por 44.000 firmas multinacionales se estimaron en 7.000 millardos de dólares, lo cual equivale a un 20% más que el comercio de bienes y servicios para ese mismo año (UNCTAD-CNUCED 1997).

Un tercio del comercio mundial de bienes y servicios lo constituyen intercambios intrafirma entre filiales de las transnacionales. Un tercio corresponde a ventas extrafirma de las empresas internacionales y sus filiales, y el peso de la producción internacionalizada dentro del PIB mundial es actualmente del 6% y tiende a continuar aumentando. Se estima que la tasa de crecimiento del total de la inversión extranjera a nivel mundial después de los años ochenta presentó un ritmo dos veces más alto que las inversiones dentro de los países desarrollados.

La dinámica de la inversión extranjera de las firmas europeas y japonesas, desde los años ochenta, ha sido más acelerada que las inversiones de las firmas americanas: de 1980 a 1990, la inversión extranjera de las firmas americanas se multiplica por cuatro y la de las firmas japonesas, por ocho (Lauvier, 1993). La mitad de las inversiones de las firmas europeas se realizan en su mismo continente y Europa llega a constituirse en la primera fuente de inversión internacional pues, en total, sus inversiones son dos veces más importantes que las de Estados Unidos y cuatro veces más que las del Japón.

La triada (Japón, Europa y Estados Unidos) concentra tres quintas partes del total mundial de inversiones, y hay que destacar que Japón permanece poco abierto a las inversiones extranjeras y a la importación de productos manufacturados del exterior. A pesar de que Europa viene aumentando su participación en las inversiones mundiales y Estados Unidos viene descendiendo, cada uno controla un tercio del total de inversiones internacionales, mientras Japón concentra una sexta parte.

La uniformidad del comportamiento de consumo y de normas técnicas dentro de los tres polos, la reducción de los costos de comunicación y transporte, la liberalización financiera y las políticas de desregulación y liberalización explican el dominio de la inversión cruzada entre estas tres regiones.

En la primera parte del siglo XX, la inversión extranjera inglesa y francesa se orientaba a la explotación de la producción agrícola y minera en sus colonias; pero, tras la Segunda Guerra Mundial, la inversión extranjera, principalmente estadounidense, se orientó al sector manufacturero. En 1975, el sector de servicios recibía un 30% de la inversión extranjera, la industria recibía el 45% y el sector

primario recibía el 25%. A comienzos de los años ochenta, la inversión extranjera en el sector de servicios ascendía al 50% contra un tercio para la industria y un sexto para las actividades primarias (Andreff 1990).

CUADRO 5

Matriz de stocks (flujos acumulados) de inversiones directas en todos los sectores, 1990

(En porcentaje del total del total mundial de las inversiones directas internacionales)

ORIGEN	DESTINO						MUNDO
	PI	EU	EO	JP	OT	PED	
Países industriales (PI)	78	22	44	2	10	16	94
Estados Unidos (EU)	19	-	13	1	5	6	25
Europa Occidental (EO)	46	14	27	1	4	6	52
Japón (JP)	9	6	2	-	1	3	12
Otros (OT)	4	2	2	-	-	2	6
Países en Desarrollo (PED)	4	2	2	-	-	2	6
Mundo	82	24	46	2	10	18	100

Fuente: Laubier (1993). Cálculos Adda.

La inversión dirigida a los países en desarrollo declinó de un tercio del total mundial en 1960 a un cuarto en 1980, y a un quinto en 1990. Hasta la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de dicha inversión se concentró en el sector agrícola y minero. La expansión de la inversión extranjera directa que venía creciendo hasta los años setenta se reduce con la crisis de la deuda pero adquiere un nuevo dinamismo al final de los años ochenta. De 1987 a 1995, la inversión extranjera hacia el conjunto de regiones en desarrollo aumenta 25% anual, de modo que de 15 millardos (miles de millones) de dólares como flujo neto de inversión en 1987, pasa a 35 en 1991 y a 90 en 1995, lo cual constituye un tercio del conjunto de la inversión mundial.

Un hecho notable es la fuerte concentración en los destinos a los que va dirigida la inversión extranjera: En 1995, tres cuartas partes de la inversión extranjera realizada en desarrollo se concentró en 10 países (China, México, Malasia, Argentina, Indonesia, Brasil, Tailandia, Hungría, Chile y Polonia). Entre 1993 y 1995, China recibió 100 millardos de dólares, constituyéndose en el segundo receptor después de Estados Unidos.

Una parte creciente de la inversión extranjera en países como China y Vietnam es proveniente de los NICS. Así mismo, es de destacar la multiplicación de *triángulos de crecimiento* que reúnen provincias limítrofes de varios países, para combinar sus recursos, como ocurrió en Indonesia y Malasia en 1989.

CUADRO 6

Las inversiones directas en las regiones en desarrollo, 1987-1995
(Flujo anual promedio en millones de dólares y en porcentaje)

ORIGEN	DESTINO			PORCENTAJE
	1987-1989	1990-1992	1993-1995	DEL TOTAL 1987-1995
África Subsahariana	1.7	1.4	2.3	4
África del Norte y Oriente Próximo	2.1	2.2	3.2	6
Sur de Asia	0.4	0.5	1.4	2
Extremo Oriente	7.1	15.5	44.9	52
América Latina	7.0	11.6	18.1	28
Europa del Este	0.1	2.3	8.0	8
Total regiones en desarrollo	18.4	33.5	77.9	100

Fuente: Banco Mundial. World Debt Tables (1994 y 1996).

África subsahariana, sólo atrae entre 1 y 3 millardos por año, equivalentes al 4% de la inversión hacia países en desarrollo, y el mundo árabe solo recibe entre 2 y 3 millardos en promedio anual. América Latina ha aumentado la atracción de recursos externos después de 1987 por programas de privatización y reconversión de deuda y, en el caso de México en particular, a partir de la creación del NAFTA ha visto incrementar el ingreso de capitales.

9. TREINTA AÑOS GLORIOSOS Y ESTADO DE BIENESTAR

Entre 1945 y los años setenta, las economías metropolitanas dinamizadas por la reconstrucción y asociadas al liderazgo estadounidense crecieron al 5% anual y el ingreso per cápita creció al 3.5%, en un contexto de pleno empleo, estabilidad de precios, políticas sociales activas y elevación de la calidad de vida.

La oleada de innovaciones en microelectrónica, en comunicaciones, biología y el control del espacio exterior mejoraron las condiciones para procesar y transmitir información, para transformar la materia, generar energía e incidir en la gestación y desarrollo de los seres vivos. Las instituciones de Bretton Woods contribuyeron a reconstituir el sistema de pagos internacionales y gracias a las bonanzas los países centrales promovieron la liberación de los regímenes cambiarios.

Se había producido entonces un proceso de *reglobalización*, apoyado por la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, lograda en las sucesivas rondas de negociación del GATT. En estas condiciones, el comercio creció a un

ritmo equivalente al doble del ritmo de crecimiento del producto, las empresas metropolitanas expandieron sus actividades a nivel mundial y aumentaron las corrientes de capital financiero.

Dicho proceso de intensificación de la globalización económica se produjo inclusive a pesar de la Guerra Fría y estuvo marcado por diversas características:

- ✧ La división internacional del trabajo se modificó por el auge del comercio de manufacturas con mayor contenido tecnológico. Si hasta 1930 los productos primarios representaban dos tercios del comercio mundial, frente a un tercio de manufacturas, estas proporciones se revierten después de 1945. La relación directa en el comercio ahora será centro-centro con énfasis en el comercio de manufacturas, reforzada por la política de protección agrícola de la Comunidad Europea.
- ✧ América Latina mantuvo la composición tradicional de su comercio exterior, con una tendencia permanente al desequilibrio y la industrialización sustitutiva de importaciones, y no logró desarrollar una capacidad competitiva a nivel mundial. En medio de crisis externas cíclicas, América Latina vio declinar su participación en el comercio mundial del 14% en el 1945 al 5% en 1970.
- ✧ El desarrollo de las empresas transnacionales condujo a una globalización de los procesos productivos, que amplió a nivel mundial la generación de valor agregado. América Latina, entre tanto no logró desarrollar capacidad endógena de innovación, asimilación y transformación de tecnologías.
- ✧ El aumento de la liquidez internacional y la conexión de los mercados financieros multiplicaron las corrientes de inversión de corto plazo, introduciendo en el sistema financiero internacional una dimensión especulativa desconocida hasta entonces. La libertad de tasas de interés, tipos de cambio y de flujos de capital se facilitó por el abandono de las paridades fijas tras el colapso de Bretton Woods.

En América persistió la tendencia al déficit fiscal y al endeudamiento público, acompañada de inflación crónica; y para resolver los desequilibrios macroeconómicos se recurrió permanentemente al crédito externo, elevado a niveles impagables tras la desregulación financiera de los años setenta. Sólo con la crisis de los préstamos de la Casa Baring a Argentina en 1890, el sistema financiero de los centros soportó una tensión del nivel de lo ocurrido en la crisis asiática de 1998-1999.

10. LA NUEVA GLOBALIZACIÓN

Es notable el contraste del papel de América Latina en el nuevo escenario mundial: mientras se reducía su importancia en la producción y en el comercio mundial,

umentaba su protagonismo financiero, dinamizado con la reciente ola de privatizaciones.

Hasta la Primera Guerra Mundial, las inversiones extranjeras se orientaron a la explotación directa de recursos naturales y al desarrollo de infraestructura o eran colocadas en cartera de largo plazo. En esa época, la capacidad de pagos aumentaba por el aumento de los ingresos de las exportaciones, de modo que no se vivía, como hoy, en la insuficiencia crónica de pagos.

Los aspectos más destacados de la globalización reciente se observan en la difusión de información e imágenes a escala planetaria, y en los mercados financieros. Los costos mínimos de dichas transmisiones y su rapidez han permitido conformar un mercado financiero planetario que conecta todas las plazas.

En 1913, la proporción de la producción destinada al comercio se situaba en 20% y la participación de las inversiones directas privadas en la formación de capital fijo a nivel mundial era de 5%; esos indicadores se sitúan actualmente en niveles similares (Unctad, 1994). En el sector real, el comercio viene creciendo más rápido que la producción, pero ambos rubros crecen menos que en el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial y, además, se han internacionalizado los procesos productivos.

10.1. NUEVOS CENTROS Y NUEVAS PERIFERIAS

En los años cincuenta se utilizó el esquema *centro - periferia* para explicar las diferencias de los países en la distribución de los incrementos de la productividad derivados del avance tecnológico.

Esa perspectiva de análisis explicaba el reparto de los incrementos de productividad entre los centros generadores y propagadores del progreso técnico, y las periferias, supeditadas a los centros en cuanto a absorción tecnológica y al posicionamiento productivo internacional. Explicaba además la distribución de las ganancias provenientes de la mayor productividad, entre los diversos grupos sociales, al interior de los países.

En los años cincuenta, la distribución de los frutos del progreso técnico operaba a través del intercambio internacional de productos primarios procedentes de la periferia por manufacturas de los países centrales; las periferias cedían una cuota de los incrementos de su productividad a los centros, en razón de que el excedente de población deprimía las remuneraciones, favoreciendo la baja de los precios relativos de los productos primarios.

En el actual proceso de globalización, el intercambio internacional no se da entre productos primarios a cambio de manufacturas; ahora predomina el comercio intrasectorial e intrafirma, y avanza el comercio de servicios. El análisis de los

términos de intercambio dejó de ser el instrumento clave que fue en la interpretación de la realidad económica mundial y ha sido sustituido por el examen de los mecanismos que definen la distribución de los incrementos de productividad y la competitividad.

En la actualidad las empresas transnacionales dispersan su avanzada tecnología en países periféricos, aprovechando los bajos salarios o las ventajas de localización, y los excedentes obtenidos pueden ser reinvertidos en las mismas periferias o repatriados a los centros, en el nuevo escenario de la competitividad internacional, un mundo que ha reducido las barreras y ha propiciado la convergencia de precios en los bienes transables.

Con la movilidad del capital transnacional, la distribución internacional de los incrementos de productividad está favoreciendo a los trabajadores del conocimiento especializados en tecnologías de la información, en detrimento de los trabajadores productivos de bienes y servicios; estas tendencias se observan tanto en países del centro como de la periferia.

Por esa vía, no son las fronteras nacionales, sino las fronteras del conocimiento las que determinan las diferencias en la distribución de los frutos de la productividad, y en lugar de la esfera de producción de bienes, es en la órbita de los servicios y en las inversiones transnacionales, en donde se dirime la competitividad (Di Filippo, 1998).

Desde el punto de vista de su transabilidad, pueden distinguirse varios tipos de servicios:

- ✧ Servicios cuya orientación implica trasponer las fronteras nacionales (transporte, telecomunicaciones).
- ✧ Servicios en los que el demandante se traslada al país del proveedor (turismo, servicios médicos, estudios).
- ✧ Servicios en los que el oferente es una subsidiaria que se traslada al sitio de prestación, como la televisión por cable, hotelería, cine, banca, comida rápida, seguridad, fondos de pensiones, supermercados, representaciones.
- ✧ Servicios de alquiler de patentes, marcas, alquiler de tecnología y servicios de entrenamiento.

La globalización de los años noventa corresponde a un proceso de transnacionalización empresarial y de internacionalización de las economías facilitado por las nuevas tecnologías de la información, en un marco regulatorio establecido en la Organización Mundial de Comercio, que bien puede llamarse multilateralismo global. Las economías de escala son más importantes en ésta época que las ventajas comparativas de las naciones.

Quienes defienden la bipolaridad centro - periferia como expresión de las relaciones de las economías en desarrollo con las metrópolis desarrolladas estiman que, aún en el final del siglo, dicho modelo tenía vigencia. Mientras la salida para los países periféricos en los años cincuenta para lograr su inserción internacional era la industrialización, hoy se propone la búsqueda de la competitividad internacional. Pero las inquietudes acerca de la elevación de la productividad no se reducen ahora a un solo sector, sino que deben comprometer a todo el sistema económico; adicionalmente, se mantiene la preocupación por la equidad, dado el carácter concentrador y excluyente que ha tenido el desarrollo en regiones como América Latina. Por eso se habla de *transformación productiva con equidad*, para proponer que los incrementos de productividad sean socialmente compartidos (Rosenthal, 1994).

Sigue vigente la preocupación acerca de la capacidad de las regiones periféricas de salvar la brecha de niveles de vida que los separa de los centros. Ello dependerá del crecimiento de la productividad interna y de la porción de esos incrementos que pueda ser orientada hacia la acumulación de capital, en especial a la formación de capital humano y social.

En las economías centrales, la transferencia de población desde el sector agrícola hacia la industria se ha completado y el protagonismo corresponde en la actualidad a las actividades de servicios. La relación de intercambio de manufacturas de los centros por bienes primarios de la periferia se desdibuja cuando hay países metropolitanos exportando bienes agrícolas al mismo tiempo que hay zonas procesadoras de manufacturas de exportación ubicadas en países en desarrollo. La revolución biogenética (clonaciones, hibridaciones) ahondará esta modificación de las relaciones antiguas.

Mientras los centros consolidan sus exportaciones de manufacturas con tecnología de punta y de servicios internacionalmente transables, hay países emergentes (Brasil, China, India) que aumentan su participación en la exportación mundial de manufacturas. Pese a todas esas modificaciones las asimetrías se mantienen, pues aquellas no logran todavía alterar el desequilibrio en el reparto mundial del poder económico.

Sin embargo, en Chile, que fue el primer país latinoamericano en adoptar una estrategia de desarrollo basada en la internacionalización, las exportaciones de maquinaria, equipo de transporte y manufacturas varias, sólo representa el 4% del total (Mallon, 1998); y hay críticos que estiman que los grupos regionales de integración, como MERCOSUR, han visto crecer el comercio a su interior, en renglones que no gozan de competitividad en el mercado global (Yeats, 1998).

En la actual globalización se ha reducido el papel de locomotora que cumplían los centros, independizando, hasta cierto grado, los niveles de actividad de ambos polos; y la gran movilidad del capital y transferencias tecnológicas producen una

tendencia a la convergencia de las productividades de centros y periferias hacia los circuitos transnacionalizados. Así, por ejemplo, las productividades laborales de los circuitos globalizados, maquiladoras por ejemplo, están convergiendo mucho más rápido que los salarios reales.

Los circuitos globalizados de la inversión extranjera contribuyen de modo creciente, pero insuficiente, a la acumulación de capital en la periferia y el empleo que se genera es aún escaso. Dado que los trabajadores menos calificados no están conservando su nivel de ingreso en los centros, se puede concluir que los frutos del progreso técnico no se están distribuyendo simétricamente en los centros.

En suma, los intereses de las empresas transnacionales, cuyos criterios de competitividad definen la asignación mundial de recursos, no coinciden necesariamente con los intereses de los trabajadores de menor calificación en cada sociedad.

La posibilidad de poner el sistema financiero y los mercados de capitales al servicio de una acumulación de largo plazo no se garantiza con la globalización financiera internacional y su creciente inestabilidad. Las operaciones transnacionales de las divisas superan 1.3 billones de dólares diarios y, de ellas el 80% tienen un período de rescate de siete días o menos, y en su mayoría de un sólo día (Tobin, 1996).

La utilización del sistema de *ancla cambiaria* y la evidente revaluación que se ha observado en las monedas de muchos países periféricos dejan la incertidumbre que ante una posibilidad de devaluación se produzca la salida masiva de capitales y, en la mayoría de ocasiones, los bancos centrales no disponen de los niveles de reservas suficientes para impedirlo.

Si se desea administrar la economía interna, se requiere tener una tasa de interés apropiada, independiente de las tasas prevaletentes en otros lugares del mundo, y ello implica necesariamente el control de capitales. (Keynes, 1980). Este enfoque es escéptico de las bondades de la globalización financiera, y los postkeynesianos han formulado su hipótesis de *inestabilidad financiera*, que acusa a los comerciantes de divisas de violar sistemáticamente la racionalidad del mercado eficiente desviando recursos del crecimiento hacia la especulación y propiciando las fugas de capitales y la especulación financiera (Studart, 1995-1996 y Félix, 1998).

La crítica a la globalización financiera es compartida por algunos economistas neoclásicos, quienes observan que los pequeños países europeos, tras la Segunda Guerra Mundial, socializaban los riesgos internos de las políticas económicas liberales internacionales adoptando programas de inversión especial, políticas de ingresos, subvenciones industriales y transferencias de ingresos.

Con perfecta movilidad del capital a través de las fronteras internacionales, un impuesto interno al capital es pagado por los factores inmóviles y no por el capital, y en esas condiciones, con niveles de integración elevados, hay un grave conflicto entre el grado de apertura y el mantenimiento del consenso social (Rodrik, 1997).

Como los mercados financieros internacionales muestran un alto grado de inestabilidad intrínseca, la crisis del Asia Oriental es tanto una crisis del capitalismo occidental como del capitalismo asiático (Radeleth y Sachs, 1998). Así, pues, el centro de la economía mundial se ha trasladado de las potencias industriales al mercado global de capitales.

11. GLOBALIZACIÓN: ANTECEDENTES Y REALIDADES

11.1. COMPARACIÓN CON EL PASADO

Aunque se cree generalmente que estamos en un estadio avanzado de la globalización, los indicadores económicos muestran que hubo más apertura e interdependencia entre las economías al final del siglo XIX. La globalización es una poderosa tendencia que está reduciendo las fronteras y aumentando los flujos de comercio y capital, pero en lo que respecta a la mano de obra, durante el siglo XIX migraron sesenta millones de europeos hacia América y otros destinos.

En 1875, cuando las bolsas cayeron una tras otra, el Barón Carl Meyer Von Rothschild advertía que *el mundo es una ciudad*. La mayor parte del siglo XX significó el repliegue de los países sobre sí mismos y aún no parece que estemos de vuelta a los niveles de apertura del siglo XIX. Por lo que se refiere a la movilidad de la mano de obra, hay que decir que en el pasado no se necesitaban pasaportes ni visa para ir a otro país a trabajar. En 1900, el 14% de la población norteamericana había nacido en el exterior y en la actualidad sólo el 8% de la población de dicho país son inmigrantes. La oleada migratoria se produjo cuando pobladores europeos se desplazaron aprovechando las libertades migratorias, porque las perspectivas que se ofrecían del otro lado del Atlántico eran más prometedoras.

Igual contraste se observa si se analiza el comportamiento del comercio a mitad del siglo XIX. En 1879 el 95% de las importaciones alemanas estaban libres de impuestos y ello produjo una explosión comercial de tal dimensión que las exportaciones norteamericanas alcanzaron el 7% del PIB a finales de 1900 mientras en la actualidad las exportaciones alcanzan al 8% del producto nacional.

Las exportaciones de mercancías del conjunto de países occidentales desarrollados, respecto de su producto, alcanzaron a mitad de los años noventa el nivel de 1913 (12.9%), después de haber caído a la mitad en el período entre guerras (6.2% en 1938). La elevación del precio del petróleo contribuyó a recuperar los niveles anteriores, los cuales sólo fueron superados levemente en 1992, con un 14.3%.

Por lo que se refiere a la movilidad del capital, aún con el incremento reciente de los flujos internacionales monetarios, un indicador diseñado por el FMI comparando los movimientos de capital como proporción del producto concluye que aún está

por debajo de los niveles de 1880. Hace un siglo Inglaterra y Francia invertían en los países en desarrollo –de entonces– como Estados Unidos, Canadá y Australia.

Antes de la Primera Guerra Mundial, las inversiones directas en el extranjero iban principalmente hacia las economías del sur, productoras de bienes primarios. Después de la Segunda Guerra Mundial, y hasta los años noventa, las proporciones se invierten, de modo que la mayor proporción de flujos se produce entre países desarrollados. Hacia 1980, casi las tres cuartas partes de la inversión extranjera directa estaban situadas en los países desarrollados, en tanto que dicha proporción sólo era de un tercio o un cuarto antes de la Primera Guerra Mundial. La apertura de la economía estadounidense a la inversión extranjera marca el inicio de un crecimiento significativo de los flujos de capital hacia dicho país.

Si se utiliza una tasa de internacionalización del capital que relacione las inversiones directas entre países desarrollados, se obtiene un 9% para 1990 frente al 4% de 1913. Esta inversión entre países desarrollados privilegia los intercambios intrarrama e incorpora los servicios, sobre todo informáticos, aprovechando la reducción del precio de las comunicaciones.

El capital extranjero financió un tercio de la inversión doméstica en Nueva Zelanda y Canadá y un cuarto de la inversión en Suecia al final del siglo XIX. Estimativos del Fondo Monetario Internacional indican que la inversión extranjera sólo ha financiado el 10% de la inversión doméstica en los años noventa. En síntesis, el siglo XIX consolidó una economía más globalizada que la actual y lo que observamos actualmente es un regreso a lo que ocurrió hace un siglo, cuando los inversionistas tenían una mayor proporción de su portafolio en el extranjero.

Respecto de los años sesenta, puede hablarse de una aceleración de la globalización, pero si se compara la proporción de capitales provenientes de los países desarrollados situados en el extranjero respecto de su producto, ellos estuvieron en 1913 entre 11% y 14%; en 1993, esta proporción era de 11.4%, y en 1985 apenas llegaba al 7.7% (Bairoch, 1996).

Pese a las creencias acerca de la irreversibilidad de la globalización, la experiencia histórica demuestra que, tras la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión, aquella volvió a los niveles de interconexión económica lograda al final del siglo pasado. Sin embargo, la nueva globalización presenta características novedosas, pues involucra mucha más gente que en el pasado y, mientras el intercambio del siglo pasado era fundamentalmente de materias primas, en la actualidad se trata sobre todo de productos manufacturados con componentes de diversos países.

También es diferente el origen de los capitales que fluyen entre los países, pues si en el siglo XIX los capitales procedían del ahorro de grupos reducidos de familias de Inglaterra y Francia, y se colocaban a largo plazo, en la actualidad, los grupos de inversionistas son más amplios y tienen una tendencia preferente a las colocaciones de corto plazo, más volátiles y especulativas.

Los desarrollos tecnológicos aplicados a las comunicaciones han agilizado, ciertamente, los intercambios económicos y por ello observamos la entrada y salida masiva de capitales de algunos países. Pese a ser un mundo sin teléfonos ni computadores, el siglo XIX avanzó en la interdependencia económica en tanto que en los últimos veinte años del siglo XX se han producido noventa grandes crisis bancarias, causadas en su mayoría por corridas contra algunas monedas nacionales. Entre 1879 y 1913 sólo se produjeron cinco crisis bancarias importantes y sólo una derivó en crisis cambiaria.

La actual globalización es más intensiva en el sentido que penetra más profundamente las economías nacionales, incluso en sectores hasta ahora protegidos, al tiempo que tiene influencia en la tecnología e incluso en los gustos locales; pero aún así es menos extensiva que la globalización del siglo XIX.

Por lo anterior hay quienes afirman que la globalización del pasado no sólo era más profunda sino que funcionaba mejor y era menos inestable. Ello puede ser una buena ruta de análisis para encontrar las razones que hacen a los países más vulnerables y a los procesos más inestables que en el pasado. No tiene sentido suponer un retorno al pasado ni encarar la globalización del nuevo milenio con los criterios del pasado, pero por lo menos, es útil destacar, en los términos de Adda, que "la globalización es más antigua que las naciones".

Por lo que hace al desempeño de los países emergentes, su participación creciente en el comercio mundial en los años noventa contribuyó a afirmar el carácter *multipolar* de la economía mundial; pero la crisis de los años 1997 y 1998 ha revelado la carencia de un régimen de crecimiento mundial que pueda asegurar el crecimiento estable (Fayolle, 1999).

La tasa de crecimiento de la economía latinoamericana en los últimos tres lustros es la mitad de la registrada durante el período de crecimiento hacia adentro; ha aumentado la pobreza, la marginalidad y la concentración de la riqueza y del ingreso, índices que desde el periodo anterior ya eran preocupantes.

El control de la inflación y el relativo equilibrio macroeconómico han sido conseguidos sobre la base de un fuerte endeudamiento externo y de someter el manejo económico al criterio de los acreedores, al punto que el conjunto de las políticas económicas se diseñan, condicionan o evalúan desde el exterior, limitando el margen nacional de decisión. Ello explica la prioridad otorgada a la privatización, la desregulación financiera y la apertura comercial, sin que se observe una dinamización del desarrollo.

Si se analizan países exitosos en el siglo XIX como Estados Unidos, Alemania, Dinamarca y Suecia, o países con destacado desempeño en el siglo XX como Japón, Corea del Sur y Taiwán, se observan grandes diferencias de extensión territorial, población, recursos naturales, mercado interno y grado de separación del país líder en cada época, y se puede concluir que las condiciones de desarrollo

presentan entre ellos grandes diferencias. Pero, así mismo, se observan rasgos comunes en aspectos determinantes:

- ✧ Estabilidad del marco institucional y existencia de elites con vocación autónoma de acumulación de poder.
- ✧ Predominio de ideas heterodoxas respecto del derecho de propiedad y tendencia a la reducción de los costos de transacción.
- ✧ Estados capaces de impulsar las transformaciones necesarias y de apoyar la iniciativa privada.
- ✧ Sociedades integradas al proceso de desarrollo.
- ✧ Suficiente generación de ahorro interno destinado a la transformación productiva.
- ✧ Ventajas competitivas fundadas en la incorporación del cambio técnico.
- ✧ Equilibrios macroeconómicos de largo plazo y capacidad exportadora para sustentar su capacidad de pagos.

11.2. SOFISMAS SOBRE LA GLOBALIZACIÓN

Hay una versión extrema de la globalización que sostiene que:

- ✧ La mayor parte de las transacciones actuales suceden en el mercado mundial, no en los mercados nacionales.
- ✧ Las principales decisiones de inversión, cambio técnico y asignación de recursos son tomadas por agentes que operan a escala global, por los mercados financieros y las corporaciones transnacionales.

Si ello fuese cierto, los países carecerían de alternativas para desarrollar estrategias viables contrarias a las determinaciones de los actores globales y, en cambio, los países que apliquen políticas afines a la liberalización de los mercados recibirían los beneficios de las decisiones de inversión.

En realidad, la globalización no es total, pues subsisten restricciones importantes a los movimientos de bienes y servicios, de modo que sería más exacto decir que la globalización es *selectiva*: Por esa vía se globalizan las políticas de tratamiento a la inversión extranjera y a la propiedad intelectual, pero se restringe la movilidad de las personas o el comercio de bienes de especial sensibilidad para los países en desarrollo, como, por ejemplo, los productos agrícolas.

La globalización no es total y los actores operan en un campo desnivelado en favor de los centros, por lo cual es necesario propender por la conformación de marcos regulatorios multilaterales.

Aunque la inserción en la economía global es esencial para la supervivencia económica, el desarrollo reposa en factores endógenos, como los recursos y el mercado interno. El desarrollo no se importa ni puede delegarse en actores transnacionales, pues ninguna experiencia histórica prueba que desde estos actores globales se haya producido el desarrollo de un país periférico.

Si se contrastan los retos de la visión extrema de la globalización con las realidades, se observa que:

Hay una versión extrema de la globalización que sostiene que:

- ✧ Menos del 20% de la producción de bienes y servicios atraviesa las fronteras, aunque en algunos rubros la proporción supera ese nivel. En todo caso, el 80% de la producción se comercializa en el mercado interno.
- ✧ Alrededor de 9 de cada 10 trabajadores del mundo trabajan para sus coterráneos.
- ✧ Más del 90% de la acumulación del sistema se financia con rubros del ahorro interno, de modo que el aporte de las filiales de las transnacionales a la formación de capital fijo en el mundo es inferior al 10% (Ferrer,1997).

12. INCERTIDUMBRE DE LA GLOBALIZACIÓN

12.1. INESTABILIDAD Y REVERSIBILIDAD

La crisis petrolera afectó de diversa manera a los países: las economías desarrolladas enfrentaron costos de producción más elevados, reflejados en un aumento de la inflación; los países importadores netos de combustible se endeudaron para financiar la factura petrolera y los países exportadores recibieron ingresos abundantes, una parte de los cuales alimentó el circuito financiero internacional. El sistema económico internacional debió enfrentarse a la actuación del cartel de productores agrupados en la OPEP, cuyas decisiones para administrar el nivel de producción y oferta del combustible redujeron el margen de incidencia que hasta entonces tuvieron los países desarrollados, cuyo desarrollo pudo beneficiarse hasta entonces del combustible barato.

El hallazgo de petróleo y gas en el Mar del Norte y la participación de países no miembros de la OPEP como parte de la oferta petrolera redujeron la hegemonía que ejercían hasta entonces los países árabes, y determinó una desaceleración del precio de los combustibles. Al fin del siglo XX, los pronósticos que hablaban de una pérdida de importancia del petróleo en la canasta energética mundial no sólo no se han cumplido, sino que una vez más el precio del combustible presentó una nueva escalada alcista.

Por contrapartida, el reciclaje de los petrodólares, canalizado por los circuitos financieros internacionales, alimentó el euromercado, constituyó a la banca privada internacional en el primer generador de liquidez, y fue el punto de partida de la voluminosa deuda externa del Tercer Mundo.

En los años ochenta, el servicio de la deuda externa de los países en desarrollo significó una transferencia neta de recursos hacia los países desarrollados, al mismo tiempo que la economía estadounidense, al amparo de la desregulación financiera y de la posición del dólar, recurría masivamente al endeudamiento externo.

Las elevadas tasas de interés en los Estados Unidos permitieron atraer capitales externos en un traslado masivo de ahorro mundial hacia la primera economía del orbe. Dichos recursos permitieron de una parte compensar el déficit comercial y fiscal de la economía estadounidense, y financiaron la rápida recuperación de dicho país.

Los países europeos por su parte, presentaron altas tasas de interés, al tiempo que las políticas de lucha contra la inflación determinaron una modificación en la distribución del ingreso, con desventaja para los asalariados. En suma, las elevadas tasas de interés y el descenso de la inversión en capital físico y humano, determinaron la prolongada depresión europea. Los Estados Unidos a su vez, convertidos en deudores netos del mundo, absorbieron el ahorro de sus socios, en particular de Alemania y de Japón. El sistema bancario japonés por su parte, consiguió transformar los recursos financieros líquidos de corto plazo en inversiones productivas de largo plazo. El esfuerzo europeo y japonés para elevar la inversión interna permitió aprovechar el ahorro nacional en medio de la expansión que siguió a la crisis bursátil de 1987.

Japón había mostrado niveles de productividad del trabajo superiores a los de Estados Unidos en diversas actividades, sobre la base de una intensificación de los procesos productivos; pero dicha ventaja era menos evidente si se atiende a la productividad total de los factores (Englander y Gurney, 1994).

A diferencia del inicio de los años ochenta, cuando la rentabilidad japonesa y estadounidense fue similar, posteriormente la rentabilidad norteamericana se tornó superior. Esta diferencia también existió, aunque en menor medida, para el caso de Alemania; pues la industria de este país sufrió una cierta degradación de la calidad de su especialización internacional.

12.2. CRISIS DE FIN DE SIGLO

Las crisis referidas y el derrumbe financiero asiático del fin del siglo XX mostraron la inexistencia de un régimen estable que articule las relaciones económicas internacionales. En particular, la volatilidad financiera ha aumentado el grado de vulnerabilidad

de los países y el saldo final parece ser que la incertidumbre sigue presente y ha quedado patente la precariedad de los instrumentos monetarios y cambiarios empleados hasta la fecha para enfrentarlos.

Proclamar la conveniencia de mantener mercados abiertos y de reducir la acción reguladora del Estado, al mismo tiempo que se aboga por *monedas fuertes* (ancla cambiaria, convertibilidad) ha conducido, en la mayoría de los casos, a la revaluación de las monedas y al consiguiente déficit en el comercio exterior (Krugman, 1994). El rezago cambiario derivado de tales políticas es la consecuencia de desconocer que el tipo de cambio, como cualquier precio de mercado, no puede ser administrado de manera que desconozca las fluctuaciones presentes en una economía de mercado.

En estas condiciones de alto riesgo, la globalización financiera, apoyada en la rapidez de las comunicaciones y los vínculos con la red internacional, conduce a un elevado riesgo de contagio sistémico. Los especuladores a gran escala se benefician de las fragilidades de los países, sometiendo a presión la paridad cambiaria de sus monedas cuando ellas están artificialmente sostenidas y no coinciden con las determinantes macroeconómicas del nivel de precios, empleo, producción, volumen de reservas y situación de su balanza exterior. Por ello, aunque pareciera extraño, encontramos a los mismo especuladores llamando la atención sobre los riesgos que puede enfrentar el conjunto del sistema si está expuesto a la incertidumbre que hasta ahora ha demostrado (Soros, 1998).

Internamente en algunos países se ha adoptado la política de mantener altas tasas de interés para atraer capital extranjero, pero ello ha significado una presión inmensa sobre las empresas productivas, al extremo de conducir las a la parálisis y liquidación, y por consecuencia al incumplimiento de sus compromisos financieros. En ese orden de ideas, las crisis bancarias que han experimentado Chile, Argentina, Venezuela, México, Ecuador y Colombia en dos ocasiones, están expresando la incapacidad del sector productivo de rendir un nivel de ganancias que permita pagar sus deudas bancarias.

En un contexto de tasa de cambio fija por el esquema de convertibilidad (*currency board*) o en presencia de rezago cambiario por la utilización del sistema de bandas de flotación, la diferencia de rentabilidad interna y externa por esta situación cambiaria, sumada a las mayores tasas de interés en los países en desarrollo, desencadena traslados masivos de fondos que permiten compensar transitoriamente el déficit comercial o corriente, pero pueden conducir a la bancarrota al país receptor, cuando se produce la salida de dichos recursos. Fue lo que experimentó México (Krugman, 1993) y lo que determinó el abandono por parte de Brasil de la banda cambiaria en 1999.

En una economía globalizada e interdependiente, la calificación de *riesgo país* otorgada por las agencias evaluadoras internacionales incide decisivamente en el comportamiento de los inversionistas: la euforia en los periodos de auge para calificar

de *milagro* lo que ocurre en un país es tan excesiva como el pánico que esas mismas valoraciones desencadenan al calificarlo negativamente (Montes, 1998).

El efecto resultante es que cada país no sólo ha visto reducir su margen de decisión en las políticas económicas, sino que termina siendo un escenario pasivo de las decisiones favorables o negativas que sobre él tome la comunidad financiera internacional. En esas circunstancias, es frecuente encontrar el caso de países que, como Colombia, aun teniendo un elevado nivel de reservas internacionales y sin estar enfrentando una crisis cambiaria, han recurrido a acuerdos con el FMI para enfrentar la incertidumbre de los inversionistas extranjeros.

La calificación que sobre la confiabilidad de un país otorgan los agentes internacionales debería estar fundada en criterios objetivos sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas de dicho país; la experiencia ha mostrado el alto margen de error en esas valoraciones.

La calificación de *milagro* otorgada a México, al mismo tiempo que presentaba un fuerte déficit externo, bajo crecimiento y un severo rezago cambiario, atrajo cuantiosas inversiones que huyeron al primer rumor de crisis. Así mismo, fueron célebres los elogios concedidos por el FMI a las economías del Sudeste Asiático, en la víspera de la crisis. Lo anterior no sólo pone en cuestión la capacidad de predicción de los organismos multilaterales, sino que, adicionalmente, ilustra lo vulnerable que puede ser cualquier país frente a los bruscos cambios de opinión de las agencias internacionales.

13. FINAL DEL SIGLO Y CIERRE DEL CICLO ECONÓMICO

13.1. RETROCESO DE LOS PAÍSES EMERGENTES

En algunos países de América Latina se escucha con frecuencia la afirmación de que un déficit en la balanza comercial no debe ser motivo de preocupación si el mismo puede compensarse con ingresos de capital provenientes de inversiones, remesas o de crédito externo. A decir verdad, ello se ha cumplido en varios países, por cortos periodos, pero al final ha quedado al descubierto la fragilidad de este tipo de equilibrio.

Cuando los capitales que ingresan a los países se dirigen a procesos de privatización –ello puede ocurrir solamente mientras existan empresas que puedan ser privatizadas– es arriesgado proyectar una estabilidad de la balanza de pagos contando con ingresos tan inciertos. Similar incertidumbre puede extenderse al comportamiento de los créditos externos y al ingreso de inversionistas, pues se pueden modificar bruscamente sus decisiones dejando a los países receptores en situación de desequilibrio.

Los países asiáticos, que habían mostrado especial dinamismo durante los años ochenta y la primera mitad de los noventa, se enfrentaron en 1997 a una crisis que puso en tela de juicio la estabilidad de su modelo de crecimiento. En unos casos, como en Tailandia, la crisis se atribuye a un equivocado manejo cambiario, que facilitó la entrada masiva de capitales externos, pero que tuvo que soportar la salida de los mismos cuando fue evidente que la paridad cambiaria artificial era insostenible.

Corea, por su parte, tuvo que enfrentar la crisis de un tipo de articulación entre la iniciativa privada de las familias propietarias de los *chaebols* con la entrega de subsidios masivos por parte del Estado. Sin la evaluación costo / beneficio, las corporaciones coreanas emprendieron proyectos insostenibles, apoyadas en un masivo endeudamiento externo. Cuando se hizo evidente que dichas firmas no podían cumplir con sus compromisos externos, la economía entró en crisis, y fue necesario una acción de salvamento encabezada por el FMI, que tuvo como condición la aceptación por parte de Corea de abrir sus empresas a la inversión extranjera.

Algunos analistas destacan la influencia que ha tenido la falta de transparencia en la gestación de la crisis. Si los gobiernos de Suharto en Indonesia y Yeltsin en Rusia desviaron en beneficio personal y familiar los recursos recibidos del exterior, no sólo resulta evidente que los registros contables disponibles no daban cuenta de dicha situación, sino que, adicionalmente, los proveedores de capital del exterior han carecido de mecanismos eficientes de supervisión.

La crisis financiera japonesa, aunque mantuvo intacta la estructura productiva y no afectó los fundamentos de su competitividad internacional, sí afectó a todo el sistema financiero. El recalentamiento coyuntural derivado de la sobreinversión productiva y de la especulación inmobiliaria, pusieron en crisis la continuidad del sistema crediticio y obligaron al Estado a adelantar presurosamente una acción de salvamento.

En América Latina, la estabilización macroeconómica, que permitió reducir la hiperinflación, no ha conducido las economías a una senda estable de crecimiento. El déficit corriente que afecta a la mayor parte de las economías de la región se explica por el pesado servicio de la deuda externa y por las oscilaciones del comercio exterior. Incluso en los periodos en los que se ha observado cierta recuperación de la economía regional, ella no logra revertir la tendencia al deterioro social, con pobreza e informalidad crecientes.

La crisis de las políticas ortodoxas, inspiradas en el *Consenso de Washington*, está demostrando que las mismas tienen su origen más en ideología que en racionalidad. Recomendar sistemas de paridades cambiarias fijas, cuando se afirma que es el mercado y no el Estado el que debe cumplir el papel de asignador de recursos, al mismo tiempo que se recomienda aplicar políticas de libre comercio, ha conducido a situaciones insostenibles a todos los países que han seguido esa recomendación.

La ruptura de la paridad del peso mexicano en 1994, la caída del sistema de banda cambiaria de flotación en Brasil, Chile y Colombia, y el alto desempleo y recesión que acompañan el mantenimiento de la convertibilidad argentina, arrojan serias dudas sobre la pertinencia de tal política. Pese a lo anterior, las autoridades monetarias temen usualmente recurrir a la devaluación, por considerarla una muestra de debilidad, lo cual sólo conduce a que el mantenimiento artificial de monedas fuertes sea el prelude de crisis posteriores (Krugman, 1999).

13.2. EL REPLIEGUE SOBRE AMÉRICA

Hace sólo una década, los analistas estratégicos discutían cuál de los dos países, Japón o Alemania, podría superar primero a la economía estadounidense. La crisis japonesa y los desequilibrios inherentes al proceso de reunificación alemana redujeron su respectivo impulso, al mismo tiempo que los Estados Unidos entraban en el periodo de mayor auge, con menor desempleo, después de la Gran Depresión.

Si bien es cierto que el déficit comercial estadounidense, que se había venido reduciendo, volvió a incrementarse tras la devaluación de las monedas asiáticas, el déficit fiscal logró reducirse tras el cierre de bases militares en el exterior y con el aumento de los impuestos al tabaco y al alcohol. Frente a esta situación, el Presidente Clinton propuso robustecer los fondos de seguridad social, en tanto que los republicanos prefirieron rebajar los impuestos al capital.

En Estados Unidos, los temores a la pérdida de empleos que podía causarse por la competencia de productos asiáticos y por el traslado de las empresas manufactureras a México resultaron infundados. Se produjo, en cambio, una creación notable de empleo en los sectores de alta tecnología, recreación, salud, servicios y comidas rápidas. En estas circunstancias, la inquietud de las autoridades económicas está referida a los riesgos de una escasez relativa de mano de obra, la cual ya parece expresarse en un aumento de los salarios, que podría significar un estado de recalentamiento de la economía.

Es tiempo de preguntarse entonces si la situación deficitaria de la mayoría de los países latinoamericanos, coincidente con la expansión notable de la economía norteamericana, está expresando una deficiencia coyuntural o por el contrario, una asimetría sistémica generada por el mismo proceso de globalización.

13.3. EL MUNDO DE AYER Y EL DE HOY

El actual proceso de globalización ha elevado la circulación de bienes, servicios, técnicas y conocimientos, capitales y cultura en un espacio ampliado que traspasa las fronteras nacionales. Los mercados se están integrando gracias a las facilidades

derivadas de la reducción de aranceles y del menor costo de fletes y telecomunicaciones. Los circuitos financieros internacionales han adquirido tal dinamismo que estamos en presencia de transacciones instantáneas y de transferencias de capitales cuyo mayor volumen no se destina a la inversión productiva.

Las crisis financieras recientes parecen mostrar que el nivel de acumulación de excedentes productivos, generados en la economía real, no es suficiente para alimentar las exigencias del servicio de intereses para los capitales nacionales e internacionales. No en vano, los principales países latinoamericanos han enfrentado severas crisis bancarias y quizá por la misma razón el problema de la deuda externa de esos países sigue sin encontrar una solución definitiva.

14. TENDENCIAS EN EL INICIO DEL NUEVO MILENIO

14.1. AUSENCIA DE UN RÉGIMEN DE CRECIMIENTO COMÚN

Un régimen internacional de crecimiento puede entenderse como el conjunto de instituciones, reglas y prácticas que permitan armonizar el comportamiento potencialmente divergente de los diferentes países, combinando la competencia y complementariedad entre los mismos, de forma que permita a cada país obtener beneficios de la participación en la economía internacional, incluso si la distribución es desigual (Vidal, 1995).

Hacia 1860-1870, las sociedades metropolitanas que habían logrado industrializarse, vieron que su cohesión fue debilitada por la oleada librecambista, pero al mismo tiempo se produjo la transformación de las sociedades nacionales de Europa continental, ayudando a liquidar la dominación ejercida por la propiedad territorial, permitiendo el paso a sociedades más dinámicas organizadas en torno a grupos sociales más modernos (empresariado y asalariados), cuyo conflicto suscitó el arbitraje estatal. El período de 1870 a 1914 conoció un régimen de notable crecimiento y los países lograron un determinado equilibrio entre protección y apertura, un régimen de crecimiento común.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en los países desarrollados, sus *Estados benefactores* propiciaron sociedades salariales arraigadas en espacios institucionales nacionales, en los que se garantizaba a los trabajadores los derechos sociales que ampliaron su acceso a la riqueza; fue el período conocido como *los treinta gloriosos*. El crecimiento nacional de este período se articuló a nuevas instituciones internacionales lideradas por Estados Unidos, a la recuperación de Europa y Japón, y al crecimiento, limitado por la dependencia, del Tercer Mundo.

Este régimen internacional llegó a sus límites, al igual que el fordismo, cuando su dinamismo no logró extenderse a las poblaciones de los países periféricos cuya

transición demográfica no estaba concluida. El curso contradictorio de la descolonización, la caída del modelo de propiedad y planificación estatal, y el agotamiento del tercermundismo, marcan el fracaso de los intentos por convertir el Estado Providencia de alcance nacional en modelo universal de crecimiento económico y desarrollo social (Fayolle, 1999).

La intensificación de los intercambios mundiales no puede entenderse sólo como la reacción liberal contra los Estados nacionales desarrollados. La llegada del liberalismo, posición ideológica que coincide con el agotamiento de los regímenes de crecimiento establecidos después de la guerra, expresa también las aspiraciones de millones de individuos de países emergentes que buscan acceder a una posición en el nuevo orden.

La orientación liberal de la globalización en curso ha resquebrajado la jerarquía que existía entre el centro y la periferia, generando una indeterminación en la distribución de la dinámica de ventajas comparativas, ha introducido un nuevo juego en la geografía económica y ha incrementado los grados de libertad de las estrategias multinacionales. El Tercer Mundo se ha sumido en una grave crisis sistémica, Europa y Japón han visto interrumpida su línea de recuperación y los Estados Unidos han derivado grandes ventajas de la liberalización que por tanto tiempo habían promovido.

Los procesos de integración soportan todavía severas dificultades: Pese a su ingreso al Nafta, México ha sufrido graves desequilibrios, y la relación de las dos economías mayores de MERCOSUR revive periódicamente los motivos de discrepancia. Mientras Estados Unidos vive el período más largo de crecimiento sostenido de los últimos tiempos, Japón no logra concretar su liderazgo regional en el Pacífico, por sus propios problemas internos.

El anclaje de sus monedas respecto del dólar, que han adoptado algunos países, los ha hecho sufrir severos efectos de las limitaciones derivadas de la gestión monetaria americana y de los propios desfases macroeconómicos. De las tendencias de la globalización en curso no surge un claro régimen de crecimiento que asegure la estabilidad y maximice los beneficios, y el curso pareciera ser hacia una *economía de archipiélago* que se funda en los lugares de mejor desempeño pero deja por fuera numerosas regiones de fuerte población (Veltz, 1996).

La ubicación de los recursos financieros y la distribución de ingresos a escala mundial no necesariamente corresponden con los equilibrios demográficos. En tales condiciones, la globalización en curso permanecerá amenazada por fraccionamientos y vueltas atrás, de lo cual ya existen experiencias.

14.2. LA CRISIS DEL PARADIGMA DOMINANTE

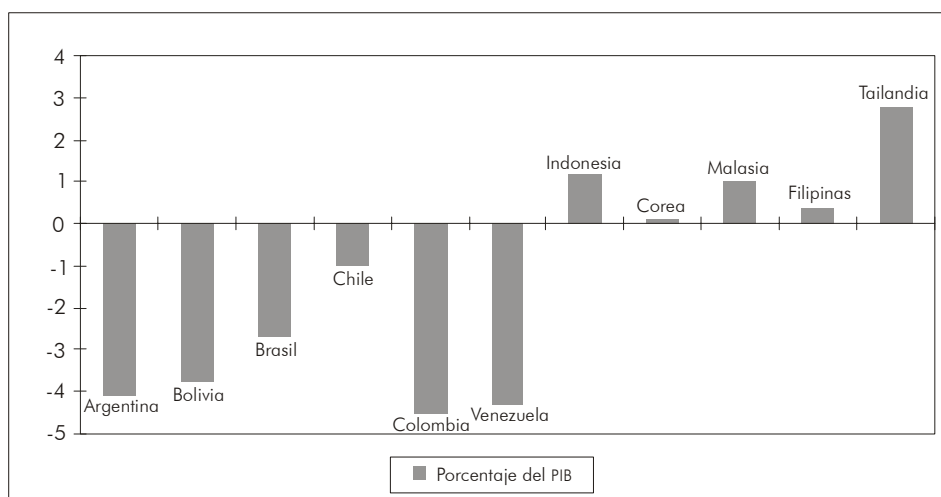
Tras un cuarto de siglo de aplicación disciplinada de las políticas ortodoxas, ya comienzan a escucharse voces de los mismos funcionarios que han dirigido las entidades multilaterales afirmando que las políticas aplicadas hasta ahora son incompletas y a veces equivocadas.

Ahora se comprende que hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación, pues se requiere regulación fiscal, política para la competencia y políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia. En este nuevo escenario, junto a las metas tradicionalmente aceptadas, se debe buscar el crecimiento, un crecimiento que debe ser sostenible, equitativo y democrático.

En años recientes, había sido patente que los países asiáticos no aplicaban el paradigma neoliberal y que, por el contrario, con una intervención estatal activa y una política industrial y comercial estratégica, habían logrado, junto al aumento de la producción, elevar la esperanza de vida, el nivel de la educación y una sensible reducción de la pobreza.

GRÁFICA 1

Déficit del sector público: América Latina vs. Este Asiático



Fuente: FMI.

Se habló antes del *milagro asiático* (World Bank, 1993) para significar cómo dichos países pudieron construir las plantas de acero más eficientes del mundo y se afirmó que, si bien es cierto hubo excesos en el nivel de préstamos a compañías

con un alto nivel de riesgo, quizá el problema radicaba, no en el exceso de intervención del Estado, sino en una ineficiente intervención del mismo en la regulación financiera y en serias deficiencias en la administración de las empresas.

En esta perspectiva, la actual crisis asiática no es una refutación de la validez de dicho proceso, pues ninguna otra región del mundo ha logrado en tan corto plazo niveles semejantes de crecimiento ni una reducción tan significativa de la pobreza (Stiglitz, 1998).

Basados en las fallas de los mercados latinoamericanos en los ochenta, se diseñó el *consenso de Washington* como fórmula de respuesta. El creciente déficit fiscal fue un fenómeno común en la región: pues pasó de 5% respecto del PIB en 1982 al 7% en 1983. El déficit presupuestal de Colombia fue superior al 4% desde 1982 a 1984 y bordeó el 6% al término de 1999, en tanto que el déficit fiscal de Brasil pasó del 11% en 1985 al 16% en 1989 (World Bank, 1997).

El elevado déficit presupuestal se financió en muchos casos con préstamos internos y externos, al mismo tiempo que se mantenían controles a las importaciones en los países centrales y había poco dinamismo de las exportaciones. Este proceso estuvo acompañado en varios países de la región por fenómenos de hiperinflación que minaron las funciones básicas del dinero, como unidad de medición y de los precios como medio para transmitir información económica. Fue en ese contexto en el que varios países tuvieron que modificar su moneda, buscando detener las expectativas alimentadas por la inflación inercial: Brasil reemplazó el *cruzeiro* por el *crucado*, Argentina reemplazó el peso por el *austral*, y Perú reemplazó el sol por el *inti*.

Las reformas adoptadas en América Latina se inspiraron en el *Consenso de Washington* y buscaban enfrentar los problemas de severo déficit fiscal e hiperinflación. Pero ¿cómo podrían ser aplicables esos mismos remedios en los países del este del Asia, que mostraban superávit fiscal, baja inflación y crecimiento permanente?

En los países asiáticos, la vulnerabilidad provino de la debilidad del sistema financiero; y aplicar la tesis ortodoxa de la liberalización de los mercados sólo conduciría a la inestabilidad macroeconómica. Así mismo, la insistencia de las agencias multilaterales en la liberalización comercial, la desregulación y privatización, dejó de lado la necesidad de una política de estímulo a la competencia (Vickers y Yarrow, 1998).

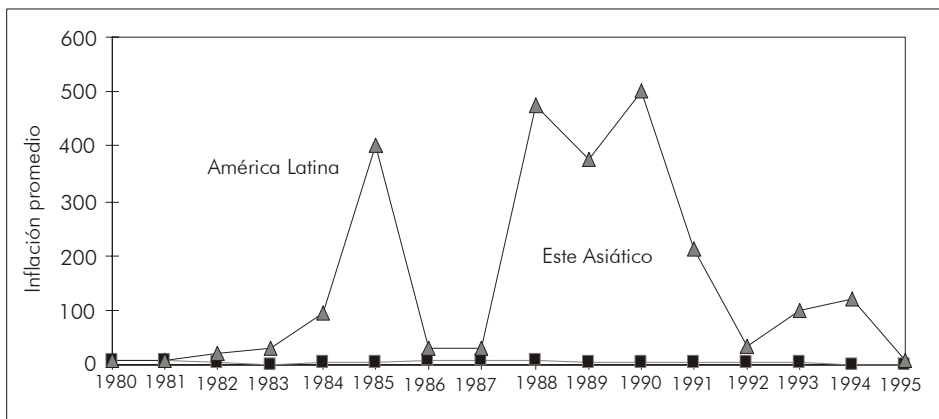
El paradigma dominante no otorgó la importancia debida a la educación, cuyo aporte al proceso de desarrollo está ampliamente comprobado, al mismo tiempo que no hubo la suficiente atención a la importancia de estimular la transferencia de tecnología. Con estas omisiones, resulta claro que el *Consenso de Washington* peca de un gran simplismo, y no puede ofrecer respuestas a todos los problemas de todos los países.

Es cierto que la inflación es costosa y difícil de revertir, pero ya existen estudios que afirman que por debajo del umbral de 40% de inflación anual el crecimiento

puede avanzar sin mayores problemas (Barro, 1997 y Fischer, 1993). Adicionalmente, hay quienes sugieren que bajos niveles de inflación pueden incluso mejorar los resultados económicos con respecto a los que se obtendrían con una tasa de inflación nula (Akerlof, Dickens y Perry, 1996); y los costos de reducir la inflación pueden ser menores que los beneficios que se obtienen cuando se aumenta la inflación. Concentrar los esfuerzos sólo en reducir la inflación puede dificultar un mayor crecimiento y disminuir la flexibilidad de las políticas económicas.

GRÁFICA 2

Inflación: América Latina vs. Este Asiático



Fuente: FMI.

La importancia otorgada a la reducción del déficit fiscal depende del estado de la economía, de la utilización del gasto público, del tamaño de los mercados financieros, del nivel de inversión y ahorro y de las perspectivas de crecimiento. Por ejemplo, si en Asia la tasa de ahorro privado es alta y el endeudamiento público respecto del PIB es bajo, la preocupación por el déficit fiscal tiene menos importancia que en los Estados Unidos.

En los países en desarrollo, la inestabilidad del crecimiento es notable y ello pone de presente la conveniencia de promover la estabilidad macroeconómica con una política monetaria anticíclica y una política fiscal estabilizadora. Si se analizan las recesiones en los países industrializados en el siglo XIX, que ocurrieron como resultado de pánicos financieros asociados a la caída de los precios de los activos y a las quiebras del sistema bancario, se comprenderá entonces la importancia que tiene el establecimiento de seguros para depósitos y el mejoramiento de la supervisión gubernamental sobre las instituciones financieras.

Las pérdidas de las sociedades de ahorro y préstamo de los Estados Unidos en los años ochenta fueron varias veces mayores que el total de pérdidas experimentadas en la Gran Depresión. Una buena información sobre el funcionamiento de los mercados puede permitir una mayor transparencia y facilitar la auditoría, pero la transparencia en sí misma no es suficiente para evitar las crisis porque la información puede ser siempre imperfecta. Por ello, un marco legal adecuado, con supervisión estatal puede compensar los problemas de información y contribuir a la eficiencia del sector financiero. En cualquier caso, resulta claro que la tendencia a la elevación en la tasa de interés tiende a incrementar las crisis bancarias.

Ha sido común la afirmación de que el Estado debe minimizar su intervención en la economía, bajo el supuesto de que los gobiernos distorsionan los mercados y, en esa lógica, el mejor Estado es el más pequeño. Es verdad que en el pasado el Estado se comprometió en actividades múltiples y no siempre fundamentales; pero es posible que un Estado pequeño no sea suficiente para cumplir sus papeles fundamentales, como ejercer las regulaciones apropiadas, la protección ambiental y garantizar el bienestar social. De igual manera, para garantizar la calificación de la fuerza de trabajo y el apoyo a la infraestructura económica, al mismo tiempo que se garantiza la justicia adecuada y la defensa exterior, el Estado no puede ser pequeño.

CUADRO 7

Costos fiscales de las crisis bancarias en países seleccionados

PORCENTAJE DEL PIB		
PAÍS	PERIODO	COSTO FISCAL
Argentina	1980-82	55.3
Chile	1981-83	41.2
Uruguay	1981-84	31.2
Israel	1977-83	30.0
Costa de Marfil	1988-91	25.0
Senegal	1988-91	17.0
España	1977-85	16.8
Bulgaria	Década de los 90	14.0
México	1995	13.5
Hungría	1991-95	10.0
Finlandia	1991-93	8.0
Suecia	1991	6.4
Sri Lanka	1989-93	5.0
Malasia	1985-88	4.7
Noruega	1987-89	4.0
Estados Unidos	1984-91	3.2

Fuente: Stiglitz (1998)

La existencia de fallas del mercado, como la información imperfecta o los mercados no competitivos, hace necesaria la acción del Estado. Será función pública, entonces, garantizar los bienes públicos y el gobierno, como complemento del mercado, debería hacer que éste funcione mejor y corregir sus fallas.

Por ejemplo, mientras en los países asiáticos el gobierno fue fundamental en la provisión de educación universal de apoyo a la modernización económica, donde se ha dejado la formación de los recursos humanos al mercado, la oferta ha sido insuficiente, y las familias pobres han encontrado limitaciones insuperables para acceder a la educación.

Los beneficios derivados de un año adicional de educación en Estados Unidos han sido estimados entre 5% y 15% (Kane y Rouse 1995) y la tasa de retorno de la educación en los países en desarrollo es aún mayor: 24% para la educación primaria en África Subsahariana y 23% para la educación primaria en todos los países en desarrollo.

Generalmente se atribuye la mayor parte del aumento del ingreso per cápita al mejoramiento de la productividad de los factores, como mostró el estudio de Solow (1957), al atribuir el 87,5% del incremento del producto hora/hombre entre 1909 y 1949 al cambio tecnológico.

El mercado, operando por sí mismo, generará una oferta insuficiente de tecnología, y los beneficios derivados para la sociedad, de un aumento de inversión en tecnología, sobrepasan los beneficios obtenidos por los empresarios individuales.

Negarse a considerar si una inflación nula es lo apropiado cuando un país se acerca a una trampa de liquidez o ya está en ella, o negarse a considerar los controles de capital cuando los temores de los inversionistas acerca de un colapso económico se están convirtiendo en una profecía que se cumple por sí sola, es valorar más la apariencia de una política económica sólida que la realidad.

"Es difícil ver cómo evitar la conclusión de que los controles al capital son necesarios como una especie de toque de queda sobre la fuga de capitales mientras se restaura la calma. [...] Pero de la misma manera como el derecho a la libre expresión no incluye necesariamente el derecho a gritar ¡Fuego! en un teatro abarrotado de gente, el principio de los mercados libres no significa que a los inversionistas se les puede permitir que se pisoteen los unos a los otros durante una estampida; pues eso es lo que sucede en una crisis fuera de control" (Krugman, 1999).

El orgullo es un lujo que nadie se puede dar en un mundo plagado de riesgos insospechados. Si, como se rumora, parte de la oposición a la expansión monetaria en Japón proviene de funcionarios que se sienten disminuidos por un yen débil y que temen que pasarán a segundo plano ahora que el euro se ha convertido en el principal rival del dólar, entonces deberían estar avergonzados.

Por otro lado, es muy buena noticia de que los funcionarios europeos, que no hace mucho parecían considerar el euro como la meta más importante de su nueva unión monetaria, ahora estén hablando de la importancia primordial de conservar el empleo y evitar la deflación.

"Algunas personas dicen que los problemas de Japón, del Asia emergente y de Brasil son estructurales, sin una cura rápida disponible, pero yo creo que los únicos obstáculos estructurales a la prosperidad del mundo son las doctrinas obsoletas que abarrotan las mentes de los hombres" (Krugman, 1999).

La estrategia de elevar las tasas de interés a niveles exorbitantes en un intento por evitar la fuga de capitales es, desde todo punto de vista, una estrategia perdidora. No sólo somete a la economía real a una caída mortífera, sino que, al alimentar el sentido de fatalidad entre los inversionistas, con frecuencia fracasa en su intento por estabilizar la tasa de cambio.

Puede no gustarnos la idea de que los países tengan que intervenir en los mercados, es decir, que tengan que restringir el mercado libre con el fin de salvarlo. Pero es difícil coincidir con quienes insisten en que no hay que hacer nada por el estilo, con el argumento de que los mercados financieros siempre premian la virtud y sólo castigan los vicios.

En un mundo donde con frecuencia no hay demanda suficiente, es difícil defender los mercados libres. Deberíamos comenzar a buscar una manera de que regrese más o menos el pleno empleo, de lo contrario, las razones a favor de las políticas de mercado libre van a empezar a desgastarse poco a poco.

BIBLIOGRAFÍA

- ADDA, JACQUES (1998). *La mondialisation de l'économie*. La Decouverte. Paris.
- BAECHLER, JEAN (1971). *Les origines du capitalisme*. Gallimard, colección "Idées".
- BLOCK, FRED (1980). *Los orígenes del desorden económico internacional*. Fondo de Cultura Económica. México.
- BLOMSTROM, MAGNUS Y MELLER, PATRICIO (1990). *Algunas lecciones del desarrollo comparado de Escandinavia y América Latina*. Trayectorias divergentes. Cieplan -Hachette, Santiago de Chile.
- BRAUDEL, FERNAND (1985). *La dynamique du capitalisme*. Flammarion, colección "Champs", 1993 (éditions Arthaud, 1985).
- BRUN, DENIS (1991). *Le Commerce international dans le monde au XX siècle*, Bréal.
- BULMER-THOMAS, V (1994). *The economic history of Latin America since independence*. Nueva York. Cambridge University Press.
- CEPII (1997). *L'Économie mondiale 1998*. La Decouverte, colección "Repères".

- CHAUNU, PIERRE (1969). *Conquête et exploitations des nouveaux mondes*. PUF. Citado por Adda Jacques. Op. Cit.
- DI FILIPPO, ARMANDO (1998). "La visión centro-periferia hoy". *Revista de la Cepal*. Número extraordinario. Santiago de Chile.
- DOCKES, PIERRE (1977) "Préface a la traduction française". *Principes de l'économie politique et de l'impôt*. Ricardo (1817). Flammarion, colección "Champs"
- ENGLANDER, STEVEN Y GURNEY, ANDREW (1994). "Croissance de la productivité dans la zone de l'OCDE: tendances a moyen terme", *Revue Économique de l'OCDE*, n.22, Printemps.
- FAYOLLE, JACKY (1999). "D'une mondialisation á l'autre" *Revista de l'Ofce*. No.69. Abril 1999.
- FELIX, D. "On drawing general policy lessons from recent Latin America currency crises". *Journal of Post-Keynesian economics* .Vol. 20. No. 2. White Plains, N. Y. Rutgers University.
- FERRER, ALDO (1997). *Hechos y ficciones de la globalización*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- . (1998). "América Latina y la globalización". *Revista de la Cepal*, Número Extraordinario. Santiago de Chile.
- FIEDLER R, EDGAR. (1993). Christopher and Thor, ed. "Worries". *Handbook for productivity measurement and improvement*. Cambridge, M.
- GATT, Le Commerce international, Rapport annuel, Genève.
- HVEEM, HELGE (1990). *Desarrollo de una economía abierta: la transformación de Noruega, 1845-1975*. Trayectorias divergentes. Cieplan - Hachette, Santiago de Chile.
- KENWOOD A.G Y LONGHEED, A. (1992). *The growth of the international economy. 1820 - 1990*. Londres. Routledge.
- KEYNES, J.M. (1980). *The collected writings of J. M. Keynes*. Donald Moggridge (Ed). Vol. 25, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- KRUGMAN, PAUL (1993). *Desafiando el saber convencional*. Internacionalismo moderno. Crítica. Barcelona.
- KRUGMAN, PAUL (1994). *Dutch tulips and emerging markets*. Foreign Affairs. December.
- . (1999), *De vuelta a la economía de la Gran Depresión*. Editorial Norma.
- MADDISON, ANGUS (1982). *Phases of capitalist development*. Londres, Oxford University Press.
- MONTES, MANUEL (1998). *Currency crisis in South East Asia*, ISEAS.
- OCDE (1994). "Trends in International Trade". *Perspectives économiques de l'OCDE*, No. 56, diciembre.
- OWEN, MICHAEL (1994). "The World Bank: Are 50 years enough?" *Foreign Affairs*.
- RADELET, S. Y SACHS, J (1998). *The onset of the East Asian financial crisis: diagnosis, remedies, prospects*. Cambridge, Massachusetts. Harvard Institute for international development. 20 de abril. Inédito. (Citado en Mallon Richard. op. cit.)
- RODRÍGUEZ OCTAVIO (1980). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México.

- RODRIK, D. (1997). *Has globalization gone too far?*. Washington D.C. Institute for international economics, marzo.
- ROSENTHAL, GERT (1994). "Reflexiones sobre el pensamiento económico de la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL)". *Pensamiento Iberoamericano*, No. 24 -25. Madrid. Instituto de Cooperación Iberoamericano.
- SOLOW (1957). "Technical change and the aggregate production function". *Review of Economics and Statistics*. Agosto.
- SOROS, GEORGE (1997). "La amenaza capitalista". En *Lecturas Dominicales*, El Tiempo, domingo junio 15.
- STIGLITZ, JOSEPH (1998). "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington". *Desarrollo Económico*, Octubre-Diciembre, Vol.38, No.151.
- STUDART, R. (1995-1998). "The efficiency of financial systems, liberalization, and economic development". *Journal of Post-Keynesian Economics*. Vol. 18, No. 2. White Plains, N.Y. Rutgers University.
- TOBIN, J. (1996). *Prologue: The Tobin tax: Coping with financial volatility*. Mahbub Ul Haq, Inge Kaul e Isabelle Grunberg (Eds). New York. Oxford University Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1994). *World Investment Report, 1994. Transnational corporations, employment and the workplace*. (Unctad/DTCI/10). Nueva York. Publicaciones de las Naciones Unidas. E94. II. A.14
- VELTZ, PIERRE (1996). *Mondialisation, villes et capital: l'économie d'archipel*, Presses Universitaires de France.
- VICKERS, JOHN Y YARROW, GEORGE (1988). *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, MIT Press.
- VIDAL, JEAN FRANÇOIS (1995). *Les régimes internationaux, les fluctuations internationales de 1890 à nos jours*. Económica.
- WALLERSTEIN, IMMANUEL (1974 - 1980). *Le système du monde du xv siècle à nos jours. Tome 1: Capitalisme et économie – monde*. Flammarion, 180 (édition américaine, 1974). Tome 2: *Le mercantilisme et la consolidation de la économie monde européenne, 1600 - 1750*. Flammarion, 1984, (édition américaine, 1980).
- WILLIS, ROBERT (1986). "Wage determinants: a survey and reinterpretation of human capital earnings functions". Orley Ashenfelter y Richard Layard (eds.) *Handbook of Labor Economics. Volume I*. Amsterdam.
- WORLD BANK (1993). *The East Asian Miracle*. New York. Oxford University Press.
- . (1997). *World Development Indicators*. Washington D.C.
- YEATS, A. J. (1998). "Does Mercosur's performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements?" *The World Bank Economic Review*, Vol. 12. No. 1. Washington, D. C.

Capítulo 2

TEORÍA-POLÍTICA Y ACTORES

1. EL MARCO TEÓRICO

1.1 LA HERENCIA HISTÓRICA

Desde el origen de la ciencia económica, la teoría del comercio internacional ha estado en el centro de las preocupaciones de los investigadores. Si la puesta a punto de políticas proteccionistas en materia comercial fue anterior a los análisis teóricos concernientes a las ventajas comparativas en el comercio, sería acertado decir que junto con las cuestiones relativas al origen del valor y a los mecanismos de distribución de la riqueza, los temas referidos al comercio internacional, constituyen el tema central de la reflexión económica desde hace dos siglos.

No cabría duda entonces, que el objeto central de la teoría económica giró desde sus inicios en torno al comercio internacional. No es por azar que las figuras más notables del pensamiento económico se hayan dado a conocer por sus construcciones teóricas en el campo de la economía internacional (Samuelson, 1995). Incluso, las escuelas modernas han tratado de reinterpretar los postulados formulados por los clásicos para adaptarlos al contexto actual. Aún hoy, cada día hay más economistas que consideran válidos los principios clásicos que los que sustentan su obsolescencia.

Las nuevas realidades económicas que se expresan en los procesos acelerados de globalización comercial y financiera, el incremento de los intercambios y los avances en los procesos de integración asociados al mayor poder de las instituciones internacionales, reforzaron el papel de la teoría económica internacional en comparación con la importancia otorgada en el pasado a la política macroeconómica, a los análisis de microeconomía o a los temas monetarios y fiscales.

Las cuestiones centrales, sin embargo, se encuentran sujetas a controversia. A pesar de la hegemonía de quienes defienden las tesis del libre comercio en los círculos dirigentes de la economía mundial, las políticas realmente aplicadas por los gobiernos y las empresas parecen no descansar sobre esos postulados teóricos.

Estas políticas y quienes las implementan, dan por sentado que el mundo real se comporta o que debería comportarse bajo los lineamientos de los modelos ideales. Por ejemplo, pese al consenso teórico reinante en cuanto a la pertinencia del librecambio, la necesidad de institucionalizar los mecanismos de regulación, con el fin de asegurar un funcionamiento menos inestable de la economía mundial, se hace cada día más evidente. Las instituciones de este género nacen más de

la negociación multilateral que de decisiones hegemónicas tomadas por un poder dominante como solía ocurrir en el pasado (Dietrich, 1996).

1.1.1 Ortodoxia y nuevas realidades

A pesar de que los manuales de microeconomía se basan en modelos de competencia perfecta, de hecho, la realidad se asemeja más a una competitividad agresiva que al concepto de *destrucción creativa* empleado por Schumpeter. En la visión tradicional, las pequeñas empresas, de manera individual, son tomadoras de precios y no ejercen influencia alguna en los precios del mercado ni en la producción global. En realidad, podemos encontrar una interdependencia donde ciertas firmas ganan mientras que otras pierden.

Así mismo, las teorías sobre las ventajas comparativas descansan sobre modelos estáticos, que dejan de lado las desviaciones en el ritmo del desarrollo técnico. Si se estudia la puesta en práctica a nivel técnico (*catching up*) de un país, puede ocurrir que éste prefiera producir bienes muy complejos, de fuerte elasticidad productiva, y que sus exportaciones crezcan rápidamente, como fue el caso japonés entre 1975 y 1980, cuando las exportaciones de automóviles hacia los Estados Unidos se multiplicaron por 3.4 y las ventas pasaron de 7,7% a 25% del mercado.

La cuestión central en el estudio del comercio internacional se relaciona con las causas de su existencia, y con el conocimiento de las razones que puedan explicarlo: ¿Quién exporta en dirección de quién? ¿Quién produce qué? Aún así, luego de más de dos siglos de esfuerzos teóricos frente a estos interrogantes, las repuestas continúan siendo contradictorias.

Aunque algunos continúen afirmando que las ventajas comparativas guían el comercio mundial y que los costos relativos de los factores y las diferencias en la asignación de recursos determinan el esquema internacional de especialización, otros sostienen que existe una *ventaja competitiva de las naciones*. En los países donde la competitividad está más presente, donde la demanda es más fuerte, los que dispongan de mejores infraestructuras y conocimientos más avanzados, tendrán una posición comercial dominante en los sectores en cuestión.

Otros autores, sin negar la importancia de las ventajas comparativas y competitivas, afirman que *bajo ciertas condiciones, las firmas y los Estados son quienes definen realmente el comercio mundial*. En un contexto de oligopolios globales, los esquemas de producción y de comercio aparecen en función de los éxitos o de los fracasos de las empresas y de los Estados respecto de la competitividad, y no solamente de las características propias de las naciones. Es la *mano visible* de las multinacionales y la política de los gobiernos lo que orienta las decisiones concernientes a

la localización de la producción y el modelo exportador, y no sólo la dotación de capital ni la competitividad local o la demanda interior.

La anterior visión se deriva de la hipótesis según la cual las grandes firmas transnacionales no están limitadas por los recursos de sus países de origen y las administraciones públicas no se encuentran inmóviles frente a las decisiones de las grandes empresas.

De hecho, ciertas experiencias muestran que en el contexto de competencia global moderna, algunas firmas han logrado superar las barreras de sus países de origen, de la misma forma en que los Estados han tomado políticas concernientes al ámbito de la competitividad a favor de sus propias empresas.

Estos elementos ponen en cuestión la forma tradicional de explicar la orientación del comercio, y abren el camino para una nueva teoría de comercio internacional.

Mientras que los gobiernos y los académicos se inclinan hacia los modelos de comercio, los empresarios buscan aumentar su participación en el mercado. Evidentemente, lo que le interesa a los gobiernos es el nivel de exportaciones, el resultado de la balanza de pagos y el grado de autonomía de la política nacional, debido a que la riqueza nacional se debe en gran parte a la actividad exportadora y se puede ver afectada por las caídas de competitividad en los sectores estratégicos con efectos como amenazas a la seguridad nacional, reducciones de ganancias y utilidades, o con retrasos tecnológicos en el conjunto de la economía.

Las firmas, por su parte, interpretan las participaciones de mercado como síntomas de cambio en la competitividad y de las ventajas inducidas. En algunas industrias, las firmas deben retener una parte de mercado interno para poder continuar siendo viables y alcanzar los niveles de escala apropiados. Aunque históricamente esas dos visiones hayan sido tratadas por separado, sería oportuno que quienes deciden la política estuvieran más preocupados por el éxito global de las firmas de su país, y que los empresarios se encontraran más en armonía con el modelo comercial nacional (Yoffie, 1993).

Bajo un contexto de mercados suficientemente divididos, las exportaciones y el éxito de las firmas pueden encontrar una explicación en las características propias de cada país. Pero, bajo un ambiente de actividades económicas globalmente concentradas, los esquemas de producción y de comercio pueden estar en función de numerosos factores: las ventajas tradicionales de la nación considerada, la estructura internacional de la actividad, las características específicas de las firmas multinacionales, el tipo de política adelantada por el gobierno y el impacto de la misma, y, finalmente, la inercia histórica. Sin duda, la competencia global es el producto de interacciones complejas entre países, firmas, Estados e historia.

Durante más de treinta años después de la Segunda Guerra Mundial, Japón pudo aprovechar la apertura de los mercados mundiales y acceder sin dificultades

al mercado estadounidense en particular, pues a pesar de las presiones proteccionistas, los Estados Unidos dejaron su mercado interno al libre acceso de Japón y de otros países recientemente industrializados. Por eso, no se puede negar el papel desempeñado por las políticas de promoción de exportaciones, adoptadas en Japón y en los demás países asiáticos. La brecha entre el norte y el sur no podrá ser reducida si no se tiene éxito en acceder a la tecnología dominante.

Para la dinámica de la economía mundial, es crucial que las grandes potencias aseguren una auto-corrección de los desequilibrios: por ejemplo, hay quienes sostienen que el déficit externo de los Estados Unidos tiene su origen en un problema de déficit presupuestario interno. Entonces, la prioridad será corregirlo en lugar de imponer restricciones a las importaciones. De esta forma, se estabilizará el dólar y ello jugará a favor de la estabilidad económica mundial.

1.1.2 La complejidad del nuevo objeto de estudio

Después de varias tentativas poco exitosas de aplicar la teoría del caos al análisis económico, la forma de hacerlo ahora es al concepto de complejidad, a partir de las tesis del químico Ilya Prigogine, quien sostiene que sus análisis del desequilibrio en la química pueden encontrar amplios desarrollos filosóficos para la ciencia en general y las ciencias sociales en particular. A partir de las experiencias concernientes al comportamiento de los fluidos en función de la temperatura, que muestran una complejidad creciente de sus movimientos, él trata de definir modelos similares en las ciencias sociales. Así, por ejemplo, economistas como Paul Krugman afirman que esa idea puede tener utilidad para comprender la división espacial del trabajo (Krugman, 1995).

En la época en la cual los habitantes de las pequeñas ciudades vivían de una agricultura de subsistencia y de la fabricación de bienes para su propio uso y de sus vecinos, los costos de transporte muy elevados y la rareza del excedente reducían el comercio a algunos productos no comunes. Luego, el crecimiento de la productividad dejó libre un excedente que permitió llevar los esfuerzos a otras actividades (la metalurgia, los sacrificios a los dioses), que se convirtieron en asunto de estudio de especialistas. Posteriormente, la concentración espacial permitiría la elevación de los rendimientos.

Es así que aparecen las ciudades. Más tarde éstas se reagrupan en función de su jerarquía, según un proceso de auto-organización donde las pequeñas moléculas (individuos y aglomeraciones) conforman las estructuras ampliadas cuando una variable la productividad agrícola supera un umbral dado. Este proceso se compara con la imagen de las moléculas de agua cuando se eleva la temperatura.

Millones de individuos iban hacia las grandes ciudades como las moléculas de agua. Aunque la topografía, los recursos de agua potable y la calidad de los

suelos tenían un papel clave dentro de las decisiones concernientes al hábitat humano, los factores accidentales podían jugar igualmente. En el intento de aplicar los criterios de la complejidad al análisis económico, se puede ver cómo la producción puede estar fuertemente concentrada en los Estados Unidos (los semiconductores en Silicon Valley, los automóviles en Detroit, las finanzas en Nueva York) cosa que no ocurre en Europa, donde la existencia de antiguas barreras comerciales conformó un esquema regional policéntrico: tres o cuatro empresas rivales por un solo y mismo producto, y no un solo productor como en los Estados Unidos. De allí surge una pregunta: ¿la integración europea conducirá al abandono de ese esquema policéntrico?

La dificultad con los esquemas inspirados por la complejidad, es que estos hacen reposar las explicaciones en la acción aleatoria de factores involuntarios, y trata de aplicarlo a la explicación de procesos que son determinados por las decisiones de empresas, individuos o gobiernos.

1.1.3 Las visiones clásicas

Las teorías tradicionales de comercio internacional consideraban las diferencias entre las naciones para explicar cuáles países exportan unos productos y hacia cuáles, de tal suerte que descansan sobre la hipótesis de una perfecta transparencia de costos, y basta con tener información sobre la tierra, el trabajo y el capital para deducir por qué un país se especializa en la producción y la exportación de ciertos tipos de productos.

Gran parte de las construcciones teóricas en el tema del comercio internacional son más de carácter normativo que descriptivo: los modelos económicos se centran en lo que *debería suceder* y no en *lo que sucede efectivamente*. En la lógica de David Ricardo, podría explicarse que los países podrían exportar los bienes en los que tienen ventajas comparativas, y en los que, de hecho, su trabajo y empleo son relativamente productivos. Si un país posee una ventaja comparativa en la producción de todos los bienes, la ventaja comparativa de este podría depender de los precios relativos entre países.

Uno de los principios básicos de este modelo, desarrollado por la teoría neoclásica, es que el conjunto de países puede beneficiarse del libre comercio, por la especialización productiva hacia las mercancías en las que poseen una ventaja comparativa. En dos siglos, la teoría ricardiana ha evolucionado, pero continúa siendo fiel a sus postulados fundamentales.

El aporte más notable fue el modelo de dotación de factores de los suecos Eli Hechsher y Bertil Ohlin (Ohlin, 1993), quienes retoman la afirmación según la cual las ventajas de un país –que encuentra su fuente en las diferencias en cuanto a la

dotación relativa de los factores— constituyen el factor clave que determina el comercio, solamente por las diferencias de gusto propias de un país dado. Este modelo, construido a partir de dos países, dos bienes y dos factores (capital y trabajo) supone la existencia de mercados perfectamente competitivos y economías de escalas muy reducidas. Supone entonces que cada país debería exportar el producto para el cual el factor existente en abundancia es utilizado más intensivamente.

El premio Nóbel Wassily Leontief demostró que las exportaciones de un país como los Estados Unidos, donde abunda el factor capital, son más intensivas en trabajo que los productos americanos que compiten con los bienes importados. Esta demostración contradice la hipótesis central del modelo clásico, pues pone en evidencia que la realidad no se corresponde con la teoría (Leontief, 1954).

Las tendencias del comercio mundial estudiadas a partir de los años sesenta y ochenta no muestran un comercio intraindustrial creciente; las grandes economías industrializadas exportan entre ellas bienes semejantes y el comercio entre países con dotación de factores comparables está en aumento.

Aunque la realidad parece contradecir la teoría ortodoxa, existen autores que sostienen que el espíritu de la teoría de Heckscher-Ohlin continúa siendo válido: las diferencias en la dotación de factores tales como el trabajo y el capital se expresarían en las diferencias en los esquemas de producción y comercio (Caves & Jones, 1981).

A finales de los años setenta, resultó claro que las teorías referentes a la dotación de factores son útiles para comprender el comercio de materias primas y la localización de actividades intensivas en trabajo tales como el ensamble de productos electrónicos en los países con salarios bajos. Sin embargo, la aplicación del modelo es más difícil para explicar el comercio que se lleva a cabo entre naciones industrializadas.

La realidad está compuesta por numerosos países, bienes y factores de producción en gran cantidad, y por ello la aplicabilidad de las hipótesis del modelo ortodoxo es muy ardua. Esta dificultad es mayor si, al contrario de sus estrechas premisas, se observa que la realidad está hecha de competitividades imperfectas, de diferencias con respecto a la tecnología accesible, de economías de escala y si algunos de los factores de producción son parcialmente móviles entre los países.

Se han hecho tentativas con el objetivo de corregir las debilidades del modelo de dotación de factores. Una escuela de pensamiento, activa en la década de los años sesenta, sostuvo que las *variables de la oferta*, como la abundancia relativa de trabajo calificado y la intensidad *del esfuerzo de búsqueda* de un país podrían tomar en cuenta los modelos de comercio de bienes manufacturados (Keesiing, 1974, Bharadwaj & Bhagwati, 1967).

Para otra escuela, orientada hacia el factor demanda, la gama de productos exportables está definida por la demanda interna (Linder, 1966); pero en la realidad,

la existencia de una demanda interior por un bien dado es una condición necesaria pero no suficiente para que el bien en cuestión pueda ser exportable. En el caso de zonas francas de exportación y las *maquiladoras*, el total de la producción está dirigida a mercados externos existiendo la prohibición expresa de venderlos en el mercado interno.

Cabría destacar la formulación de Vernon para ver una tentativa más realista de integración de la oferta y la demanda en la teoría de comercio. La hipótesis del ciclo productivo, de Vernon y Wells sostiene que si un país –Estados Unidos, por ejemplo– es uno de los exportadores más grandes de productos innovadores, entonces se encuentra a las puertas de un elevado y creciente nivel de ingresos personales. En el transcurso de las primeras etapas de desarrollo de una nueva tecnología, la empresa que la produce debe instaurar una estrecha relación entre las técnicas y el marketing, y la producción se mantiene limitada al país de origen de la empresa. A medida que se da la maduración del producto objeto de innovación y la elevación de ingresos para los demás países, el aumento de la demanda externa puede incitar a la exportación del producto, trasladando al exterior la producción, mediante la inversión directa en el extranjero, en países con bajos niveles salariales, y convirtiéndose los Estados Unidos en importador neto.

Este análisis ha sido utilizado para explicar el comercio de productos manufacturados de los Estados Unidos durante los años cincuenta. Este país pudo innovar y comenzar a exportar productos novedosos; el comercio intrarramas de la industria pudo darse por los diferentes productos de la misma industria, correspondientes a una etapa distinta del ciclo productivo. Una explicación como esta podría referirse a un caso particular, sin constituir una teoría general del comercio. De este modo, su alcance, que se destacaba en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, se fue debilitando.

Vernon señaló dos tendencias que limitan su postulado:

- a) En los países industriales, por un movimiento general de convergencia en los años setenta y ochenta, han tendido a uniformarse ganancias, gustos y aptitudes tecnológicas, y las condiciones para el empresario son muy similares.
- b) Con los progresos en las telecomunicaciones, las multinacionales son menos inclinadas a centralizar la innovación y producción en la casa matriz. Teniendo en cuenta la reducción de costos de las comunicaciones y los transportes, podrían suministrarse bienes a todos los mercados escogiendo una base de producción en función de los costos, de los recursos disponibles y de los riesgos.

Algunos autores se refieren al *efecto boomerang* a propósito de un fenómeno de reversión de las importaciones, por ejemplo de los textiles producidos por las empresas japonesas en el extranjero y que son importadas a Japón, de la misma

manera que los automóviles y los semiconductores exportados por Japón a los Estados Unidos son fabricados a partir de una tecnología tomada de este último país.

El mismo proceso se desarrolló entre Gran Bretaña y Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XIX. Algunos ven este proceso como un fenómeno histórico recurrente, que iría a la par con el desarrollo después de la decadencia de las potencias económicas, de la misma forma como se pueden ver las fases históricas de preeminencia de las ideas y políticas proteccionistas, seguidas de las fases de hegemonía del libre comercio (Shinohara, M., 1996).

1.1.4 Desarrollos teóricos recientes

Fundado en los postulados de Hecksher-Ohlin y de la teoría del *ciclo productivo*, Michael Porter intenta otorgar un papel activo a las naciones, argumentando que los países disponen efectivamente de ventajas comparativas y resume su aproximación en una tipología de cuatro factores nacionales que fueron determinantes en el éxito de ciertas industrias en los países dados. Los factores de producción, la demanda interna, la competitividad interna y las industrias de acompañamiento: tales fueron, según diversos arreglos, las claves decisivas del éxito de algunos países en el comercio mundial.

Todas las teorías de la dotación de factores coinciden en conferir al contexto nacional un rol determinante en el éxito de las firmas; en los modelos iniciales esto restaba importancia a las estrategias particulares de las empresas. En los mercados donde los costos de entrada y salida son débiles, si no se encuentra alguna empresa que responda a las expectativas de los consumidores en un país, cualquier empresa podrá irrumpir en el mercado y apropiárselo.

El paradigma del *ambiente nacional competitivo* no explica por qué la proximidad de los factores y de los mercados puede ser un factor determinante, en una época de firmas multinacionales y de amplio desarrollo de las telecomunicaciones. Aun cuando Porter reconoce que las multinacionales sitúan algunas de sus actividades en el extranjero con el fin de beneficiarse de las ventajas ofrecidas por ciertos países, él resalta la necesidad de comprender las decisiones de localización en el país de origen de la firma, ya que ellas son tomadas para beneficiarse de condiciones más estimulantes.

Las críticas contra los enunciados de Porter se centran en que conceden tal importancia a la competitividad del ambiente, que tienden a constituirse en una racionalización *ex post*. Así, cuando Porter señala el papel de un ambiente desfavorable —como la escasez de recursos o un mercado interior saturado— para estimular la innovación y las exportaciones, podríamos atribuir los buenos resultados de desempeño tanto a la presencia como a la ausencia de tal ambiente competitivo. Así

que algunos de los factores que pueden jugar un rol decisivo en el éxito de una nación o de una región pueden, en otros países, conducir al fracaso (Porter, 1990).

Casi la totalidad del debate económico moderno ha girado alrededor de las perspectivas y de los problemas de los países desarrollados sin reconocer la importancia de las realidades de los países en vía de desarrollo, a excepción de los intentos realizados por aplicar las mismas políticas que han sido aplicadas en países que poseen un aparato industrial avanzado, que les ha permitido acceder al proceso de globalización.

La influencia de la pobreza, por ejemplo, sus consecuencias sobre la calidad de vida, sobre la cohesión social nacional y sobre la gobernabilidad de los Estados, no constituye un objeto de estudio destacado en las universidades, ni de las instituciones que administran la economía mundial.

1.1.5 La teoría del comercio estratégico

Ante la debilidad de las explicaciones del comercio internacional basadas en las condiciones propias de cada país, ciertas aproximaciones recurren a las herramientas de la teoría de juegos y de la organización industrial, a fin de explicar los modelos comerciales y los éxitos competitivos en medio de la interacción estratégica entre firmas y Estados.

Si las inversiones y el comercio internacional operan en un contexto de mercados imperfectos (barreras a la entrada, oligopolios, economías de escala), las aproximaciones en cuestión chocan con los preceptos neoclásicos, afirmando que la intervención estatal puede ser justificada por las imperfecciones mencionadas. Esas tesis son conocidas bajo el nombre de la *teoría estratégica*, por dos razones principalmente:

- ✧ Lo que convierte en estratégicas ciertas industrias es, además del volumen de las ganancias que ellas generan, su impacto macroeconómico y las externalidades que generan y que benefician al conjunto de la economía.
- ✧ El comercio es concebido como resultante de una rivalidad de tipo estratégico en la cual un número restringido de firmas y de Estados toman sus decisiones teniendo en cuenta las reacciones de sus competidores. En un contexto de interacciones estratégicas, las empresas y las administraciones deben preocuparse aun más por las ganancias relativas que por las ganancias absolutas.

Los postulados de esta teoría son más fieles a la realidad del mundo. Estos muestran que los pequeños cambios en la estructura de la industria –como las economías de escala, la aparición de oligopolios o la diferenciación de la producción– o las evoluciones menores que afectan las políticas gubernamentales –como

las restricciones voluntarias a las exportaciones en lugar de impuestos— pueden tener grandes consecuencias para los países.

Bajo esta perspectiva, los gobiernos pueden no solamente jugar un papel decisivo modificando el resultado de la competencia entre las firmas, sino que también pueden acrecentar el bienestar nacional por el sesgo de una intervención de ese tipo. *Una parte creciente del comercio resulta menos de la interacción de un gran número de empresas pequeñas compitiendo en un mercado global, que de las maniobras de un pequeño número de grandes firmas y de Estados que disponen de una visión estratégica.*

Siempre bajo esta misma perspectiva, los trabajos teóricos han desarrollado las consecuencias de las imperfecciones de los mercados. Brander mostró que el comercio intrafirmas puede contemplar bienes idénticos a consecuencia de las ganancias crecientes de escala y de las situaciones de oligopolio. Dos empresas de dos países diferentes pueden llegar a un acuerdo para hacer *dumping* sobre el territorio de un tercero (Brander, 1981).

En su modelo, Brander y Spencer mostraron, de una forma más elaborada, que las subvenciones podían tener por efecto el crecimiento del bienestar a través del aumento de la parte nacional de la producción de una industria oligopólica, haciendo pasar una fracción del conjunto de ganancias o rentas al provecho de las firmas del país considerado (Brander & Spencer, 1985).

Los autores críticos de la teoría del comercio estratégico señalan que se trata de una teorización sin verificación suficiente, en la que los modelos presentan fuertes limitantes y las conclusiones dependen mucho de las premisas y de la cantidad de información disponible (Eaton & Grossman, 1983). Dicha teoría, como la tradición ricardiana, se reveló más normativa que descriptiva y los esfuerzos estadísticos emprendidos para verificarla no fueron concluyentes.

A pesar de estas debilidades, se trata de una elaboración que puso el acento sobre los interrogantes suscitados por la evolución en la naturaleza del comercio internacional ¿Cómo una estructura de algunas firmas grandes, con la intervención del poder público, influye sobre la localización de la producción pese a las predicciones de las teorías anteriores? Y ¿qué puede cambiar finalmente por la estrategia de esas firmas y por la intervención de los Estados en sus mercados, incluso imperfectos?

1.2 LA POLÍTICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

1.2.1 El debate proteccionismo - librecambio

La teoría pura de comercio internacional está fundada en hipótesis particularmente fuertes, apoyadas en el librecambio de mercancías, el cual se supone que aumenta

el bienestar de las naciones que cuentan con una asignación óptima de los factores; y según la teoría de Stolper-Samuelson, las remuneraciones deberían tender a igualarse.

La tesis original de los clásicos sostenía que no era racional producir bienes en un país si otro los producía a un menor costo y los intercambiaba. Al asumir que los recursos de un país dado son limitados, debe volcarse entonces hacia el extranjero en donde los productos podrían encontrar un mejor mercado que permita orientar los esfuerzos productivos hacia las mercancías con las cuales podrá pagar los productos importados, y todo ello debería traducirse en un aumento en el nivel de bienestar. Esto permitirá entonces una mejor asignación de los recursos.

En la teoría pura de comercio internacional, es en términos de *distorsión de mercados* en donde nacen los debates a propósito de los mercados comunes y de zonas de librecambio.

La tendencia moderna al desarrollo del comercio intraindustrial permite beneficiarse de los costos fijos con el fin producir bienes diversificados que reduzcan el costo unitario. Sobre los mercados de competencia imperfecta, las empresas se benefician de las ventajas comparativas crecientes por estructuras de costos diferenciados, por la diversificación y por la ampliación de la escala productiva.

Eso supone la ausencia de restricciones de entrada en los mercados internacionales, pues si un productor aplica precios más elevados que su competidor, será desventajoso para él y esto aumentará sus precios de consumo. Smith plantea que los monopolios disminuyen el bienestar, y que el libre comercio lo mejora en detrimento del poder de estos monopolios.

Los defensores modernos del librecambio sostienen que no es racional tratar de reinventar una tecnología que ya existe. El librecambio permite, dicen ellos, acceder a las innovaciones técnicas; pero que esto no sería cierto si el intercambio se limita a la adquisición de productos manufacturados por productos del sector primario (agrícolas, mineras, de la pesca, etc.).

Será sin duda más pertinente remitirse a la historia. Los trabajos de Bairoch muestran que las naciones no aplican la libertad de intercambios sino en las épocas en que se encuentran en posición dominante. Es esta asimetría la que explica que no se pueda verificar empíricamente que en las fases de políticas de liberalización de los intercambios se genera mayor crecimiento que en los periodos de proteccionismo (citado por Salama, 1998).

Además de la lógica propia de la teoría de librecambio, sus partidarios ven en las experiencias prácticas del proteccionismo apoyo para los argumentos que refuerzan su posición. Dada la complejidad, el progreso y la diversificación acelerada del comercio mundial, afirman que es imposible que un Estado disponga de información suficiente que le permita escoger las actividades que ameriten ser

promocionadas y decidir el emplazamiento de los recursos; se supone, entonces, que el derrumbamiento de las economías planificadas centralmente constituye una demostración de esta imposibilidad. Esta crítica, no obstante, se contradice con una realidad: en los países recientemente industrializados, los gobiernos, en concertación con las empresas, tomaron las decisiones concernientes a la asignación de los recursos productivos.

CUADRO 1

Tasas anuales de crecimiento en diversos sectores según las políticas tarifarias en Europa **

PERIODOS DE POLÍTICAS TARIFARIAS	EXPORTACIONES	PNB	INDUSTRIA	AGRICULTURA	POBLACIÓN
✧ Proteccionismo (1830-1844/46)	3,5	1,7	2,7	(0,8)	0,6
✧ Liberalismo británico (1844/46-1858.1860)	6,0	1,5	2,3	(0,9)	0,7
✧ Liberalismo europeo (1858/60-1877/79)	3,8	1,7	1,8	0,5	0,8
✧ Retorno al proteccionismo (1877/79-1890/92)	2,9	1,2	2,2	0,9	0,9
✧ Proteccionismo (1890/92-1913)	3,5	2,4	3,2	1,8	1,0

* Porcentajes calculados con base en las medianas anuales de 7 años para la agricultura.

** Las cifras entre paréntesis tienen un margen de error superior a las otras para el mismo período.

Fuente: Bairoch, P. (1995).

Las trayectorias económicas de Japón, de Corea del Sur y de otros países asiáticos hicieron aparecer dos tipos de proteccionismos:

- Un proteccionismo *rentista*, el cual perduró por largo tiempo en las economías latinoamericanas en la época de la industrialización por sustitución de importaciones.
- Un proteccionismo *colbertista*, que utiliza los instrumentos de una política industrial activa.

La primera forma rentista, aunque asociada al período de industrialización mediante sustentación de importaciones –ISI– no es exclusiva de él, ni puede sostenerse de forma indefinida; puede referirse a ciertas épocas históricas, pero nunca indefinidamente (Salama, 1998).

Los adversarios de la intervención pública afirman que en la ausencia de información suficiente para la toma de decisiones, son las presiones y el poder político al servicio de ciertos intereses particulares son finalmente los factores más importantes. Ellos afirman que, por ello mismo, la protección juega en detrimento de las industrias exportadoras y de todos aquellos que no se encuentran protegidos; que la desviación de recursos hacia las industrias que compiten con las importaciones se hace en detrimento de las industrias exportadoras.

En la lógica librecambista, si los productores enfrentados a la competencia externa son persuadidos de que ellos pueden subsistir gracias al proteccionismo, estarán menos motivados a buscar la eficiencia. Es el mismo efecto que se genera cuando los errores de gestión de las empresas son compensados por el gobierno. *Los esfuerzos que se concentran hacia el mejoramiento de la competitividad pueden terminar canalizados hacia los administradores y los políticos.*

Uno de los argumentos más populares a favor de los proteccionistas reside en que sus propuestas en torno a la política comercial de protección pueden contribuir a sanear el déficit externo de un país y a subsanar los bajos niveles de empleo. En contra de esa idea, los intereses nacionales de los Estados Unidos, según Krueger, estarán mejor defendidos por una política de librecambio, pues las tentaciones proteccionistas sólo sirven a los grupos de interés que buscan apropiarse de rentas públicas (*rent seeking*) y no el interés general (Kruger 1995).

A partir de reconocer los efectos causados por la apertura sobre la mano de obra no calificada, los defensores del librecambio piensan que es posible enfrentarlos con alternativas menos costosas. Hay crecientes inquietudes respecto a la globalización y a su capacidad de producir un alza de los niveles de vida en el mundo entero, y surge así la tendencia a que los países del centro se preocupen cada vez más por los riesgos para su propia producción y sus exportaciones, por la competencia de productos manufacturados exportados desde la periferia. Tal era el sentido del discurso del candidato presidencial independiente Ross Perot en Estados Unidos en contra del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (Tlcan).

Frente a la creciente preocupación en los países industrialización porque los países del sur puedan reducir los salarios absolutos y relativos de los países del norte, hay personalidades como Sir James Goldsmith, quien aboga por políticas proteccionistas que impidan el empeoramiento de la base salarial, producto de la competencia global (Goldsmith, 1994). Sus adeptos proponen mantener el libre cambio para los productos manufacturados en los países con altos niveles salariales, y poner en cambio restricciones a las importaciones contra los productos procedentes de países competidores que tienen bajos niveles salariales.

Contrariamente a las convicciones de los defensores de esta solución, que piensan que su política es globalmente favorable a los trabajadores, los salarios del

Norte no deberían estar protegidos gracias al detrimento de la naciente industria del sur y a la disminución de los niveles salariales del Sur (Krugman y Venables, 1995).

La instauración de impuestos en el Norte jugará sobre la localización de las industrias de dos formas: dada la dificultad al acceso de productos del Sur, las firmas estarán incitadas a instalarse en el Norte, y de otro lado, restringirá a las firmas originarias del país a pagar más por los bienes importados del sur. En consecuencia, las firmas del Sur estarán alentadas a instalarse en el Norte y en consecuencia, las condiciones salariales sufrirán un gran empeoramiento.

En la perspectiva tradicional, se pretende que de la misma manera que la integración global puede probar sus efectos perjudiciales para un sector dado, debería generar una elevación de ganancias globales para el conjunto de naciones. La teoría convencional reconoce una excepción a esta tesis: la existencia de barreras naturales y artificiales en el comercio puede poner en mala situación a algunos países. Sin embargo, los modelos clásicos de comercio sostienen que la integración es benéfica para todos, mientras que la experiencia demuestra que al final hay ganadores y también perdedores.

El debate no consiste solamente en la adopción de libre comercio y proteccionismo. El debate ha cambiado al haber cesado la preocupación por adoptar la autarquía desde hace 50 años, al igual que la perspectiva de un retorno al proteccionismo parecería anacrónico a medida que la globalización se ha ido imponiendo. Con los procesos de regionalización en curso, el debate se sitúa entre la adopción de zonas de comercio y la fundación de mercados comunes, uniones monetarias, y la adopción de acuerdos multilaterales que permitan aplicar un enfoque más regulado de la globalización.

La característica de políticas cada vez más matizadas se va generalizando en los modelos de los economistas. En las nuevas teorías de comercio internacional y en algunos trabajos sobre el mercado de trabajo, se aborda el problema de la desigualdad creciente en la repartición de riqueza entre los trabajadores calificados y no calificados, y se discute si dicha tendencia se explica por la liberalización económica (Salama, 1998).

1.2.2 La protección administrada

Si existen actividades oligopólicas por naturaleza, en las cuales aquellos que llegan a tomar posición dominante desde el principio se benefician de rentas particulares, los partidarios de la protección afirman que ello es indispensable para permitirle a una empresa superar las barreras de remuneración que ella sería incapaz de superar por sí sola. Ejemplo de esto es la televisión de alta definición –sostenida por el gobierno japonés- y los aviones supersónicos –en los Estados Unidos. Sin

embargo, los críticos de esta idea explican que sería muy difícil escoger los sectores merecedores de tal protección (Beltz, 1991).

Como todos los grupos de interés lucharían por obtener esa protección, la selección no tendría nada de científico, pero se haría en función de la capacidad de cada empresa para ejercer presión. La protección americana acordada a los textiles y a la ropa de confección, a los semiconductores y a las industrias de defensa (navíos y equipos, acero y automóviles, así como a ciertos productos agrícolas –algodón, frutas, legumbres, productos lácteos y azúcar– tiene un costo por cada empleo preservado, y ese costo es muy elevado (Hufbauer, Berliner, & Elliot, 1986).

1.2.3 El argumento de la defensa nacional

Durante la Guerra Fría, se recurrió de manera permanente al argumento de la defensa de la seguridad nacional para justificar las políticas proteccionistas. Las industrias de alta tecnología como la de computadores, por ejemplo, no debían depender de los proveedores extranjeros que hubieran estado cercanos a adoptar medidas para paralizar la producción en caso de conflicto.

Para oponerse a tal argumento, los partidarios del libre intercambio afirman que el sólo hecho de que una industria considerada como vital para el Estado tenga la necesidad de estar protegida, implica reconocer que ella se encuentra en un nivel inferior al alcanzado por el mercado mundial. Se llega incluso hasta manifestar que la existencia y constitución de reservas pueden resultar alternativas menos costosas que la protección.

1.2.4 La industria de alta tecnología

En el caso de los semiconductores, hubo una época en la que se avanzó en la idea de que esta industria debía ser mantenida con vida a cualquier precio, en razón de la importancia de su desarrollo sobre otras actividades económicas. Aquellos que defienden este imperativo reconocen que el acuerdo aprobado entre los Estados Unidos y Japón, y que obligó a los japoneses a abrir su mercado a los productos americanos, permitió a las empresas estadounidenses recuperarse de su posición desfavorable y retomar la iniciativa (Irwin, 1994).

Sin embargo, los adversarios de este tipo de política explican que el solo hecho de que existan firmas con costos superiores que ofrecen productos de menor calidad que sus competidores extranjeros es dañino para la economía nacional (Krueger, 1995). Independientemente del debate teórico concerniente a la oportunidad o no de fijarse limitaciones en materia de comercio.

Aprobar acuerdos con un país extranjero donde figuran los objetivos cuantitativos de acceso, presupone que las empresas estarán en condiciones de reemplazarlos. En el caso japonés, los acuerdos cuantitativos de limitación de exportaciones y de importaciones permitieron a las firmas japonesas fortalecer los vínculos entre ellas.

Por otro lado, los acuerdos bilaterales cuantitativos, por definición, excluyen los terceros países y pueden traerles perjuicios. El acuerdo con Japón sobre los semiconductores suscitó quejas por parte de los integrantes de los ensambladores norteamericanos que tuvieron que pagar sus chips más caros, por parte de los europeos que se sintieron excluidos, y de los coreanos que no pudieron entrar al mercado como lo hubieran podido hacer si ese acuerdo no hubiera existido.

Como es común, las exigencias de los Estados Unidos son relativas a la defensa particular de tal o cual empresa en mala posición frente a la competencia internacional, como ocurrió en años pasados en el caso de los teléfonos celulares Motorola frente a los productos japoneses. Pero, a la hora de negociar, no se mencionan las barreras que restringen el acceso al mercado americano. Esta es una situación que ya ha sido denunciada: mientras que el funcionario americano de comercio está en una sala negociando, en un salón vecino está el representante de la firma que exige medidas de protección para dar su aval al resultado de los tratos en curso (Irwin, 1994).

Cuando reclaman medidas de protección, los granjeros americanos se justifican invocando las fuertes subvenciones de las que se benefician sus colegas europeos o japoneses. Sin embargo, los Estados Unidos tienen un programa de promoción de las exportaciones (*Export Enhancement Program*) que subvenciona directamente diversos productos como el trigo, también existen programas de apoyo para el azúcar, el algodón, el tabaco, el arroz y los productos lácteos, sin contar las limitaciones a la importación de carne.

Los adversarios de esas políticas sostienen que sería menos caro permitir un complemento de ingresos a los agricultores para compensar lo que dejan de ganar, que mantener políticas proteccionistas costosas para el consumidor. Dado que esa proposición traslada el costo de tal política al presupuesto público, no queda más que preguntarse acerca de los recursos presupuestarios que podrán ser utilizados para la compensación en cuestión.

Evidentemente, una negociación multilateral que desemboque en una disminución de las subvenciones en el sector agrícola en su conjunto, como la que debería producirse en el seno de la OMC, es preferible a un encadenamiento de subvenciones en todos los países. Si algunos miembros de la organización los mantienen, los otros no pueden hacer menos que imitarlos, y, a partir de ese hecho, los sistemas de subvenciones se perpetúan en las diferentes regiones. Disminuir las subvenciones es más simple que convertirlas en derechos de aduana, si se aceptan los principios de la OMC.

En el caso de las firmas de alta tecnología, se puede pensar en brindarles ayuda para la investigación y el desarrollo, y para la formación y el aprendizaje de la fuerza de trabajo. Sin embargo, acordar una protección para los productos terminados puede ser costoso para las otras industrias que también utilizan el producto en cuestión.

1.2.5 Las políticas de la industria naciente

Históricamente, la idea de proteger al interior de las fronteras nacionales en sus inicios a una industria ya desarrollada en el exterior, encontró defensores, con el argumento de ayudarla a adquirir capacidades para afrontar la competencia. Para apoyar esa idea, se ha argumentado que esto puede justificarse en razón de los efectos acumulativos que tal proceso puede desencadenar en el conjunto de la economía.

Los opositores de la política de protección de las industrias nacientes piensan que los países desarrollados no deberían tratar a sus empresas como si fueran niños. En efecto, hay que precisar que las naciones hoy industrializadas se beneficiaron de la protección durante largos periodos. Se pueden mencionar, por ejemplo, las políticas mercantilistas aplicadas por Inglaterra en los siglos que precedieron a su industrialización.

Las políticas adoptadas por las industrias de los semiconductores y de los computadores muestran cómo un gobierno puede modelar una ventaja comparativa y cómo las políticas de apoyo a una industria naciente pueden resultar fructíferas. En tales sectores, donde las barreras de entrada eran muy elevadas y las empresas americanas estaban desde el principio en posición ventajosa, las restricciones al comercio asociadas a las limitaciones a la inversión extranjera incitaron a las empresas japonesas a invertir de manera agresiva en las nuevas tecnologías.

Para que las políticas de apoyo a las industrias nacientes tengan éxito, es necesario precisar el rol de las empresas extranjeras en el mercado interior, y fomentar las exportaciones. Los estados europeos tomaron medidas de ese género sin que las empresas europeas pudieran evitar el fracaso en sectores como los semiconductores y los computadores, en parte porque éstos se limitaron sólo al mercado europeo, y en parte porque las empresas americanas tuvieron el campo libre al interior de ese mismo mercado europeo.

El gobierno japonés, en contraposición, mantuvo por largo tiempo su mercado interior como un campo reservado para las firmas nacionales, de suerte que las empresas americanas que operaban en Japón estaban estrictamente controladas. El gran desarrollo de las empresas coreanas de semiconductores no puede comprenderse sino gracias a las políticas de apoyo a la industria naciente, que limitan

la penetración de los competidores extranjeros en su mercado y estimulan vivamente las exportaciones.

En Asia, los analistas admiten que las políticas orientadas hacia la promoción de nuevas industrias han sido eficaces, pero coinciden en afirmar que si esa protección dura mucho tiempo, puede producir una inadecuada ubicación de los recursos, seguida de una distorsión de las decisiones públicas en beneficio de los intereses privados. Igualmente, se supone que dicha protección debe ser desmantelada cuando la industria llegue a ser internacionalmente competitiva.

De esta forma, se completa el ciclo *importación - producción nacional - exportación-inversión directa*, realizando así una secuencia asimilable al *vuelo del ganso*, según la expresión de Akamatsu, que incorpora el ciclo del producto, en la versión de Vernon, seguida, finalmente, del *boomerang* ya mencionado más arriba, que se dice en japonés *sangyo-kudo-ka* (Shinhara, M., 1996).

Gracias al vigor del yen Japón ha conducido grandes inversiones en los países de la ASEAN. Si antes de 1975, importaba equipos y automóviles de Tailandia, Filipinas y Malasia por un monto equivalente a 3% de sus exportaciones, en 1994, esa proporción llegó a 30%. Malasia y Tailandia tuvieron un crecimiento rápido de las actividades de ensamble de piezas de maquinaria, de automóviles y de semiconductores destinados a la exportación. Es evidente que si las multinacionales quieren aprovechar el nuevo ambiente mundial, deben reestructurar sus actividades y dinamizar las transferencias de tecnología para reducir la brecha entre el Norte y el Sur.

En el marco de la OMC, las políticas orientadas hacia la promoción de las industrias principiantes son aceptadas. Los países de la APEC las han utilizado para estimular el desarrollo de Filipinas, de Indonesia y de los países de Indochina. Para compensar el peso excesivo de las firmas multinacionales en las economías jóvenes, es indispensable entonces estimular el desarrollo de una industria local.

Se llega así al punto de encuentro entre las intenciones de las firmas multinacionales que quieren obtener una apertura global rápida de los mercados, y la voluntad de los países asiáticos de continuar con su política de apoyo a su industria. Se necesita que Japón reduzca más obstáculos y reglamentaciones, pero su nivel de desarrollo, la potencia de su economía y su competitividad son superiores a las de los otros países de la APEC.

La liberalización requiere además de importantes cambios institucionales (legislaciones, aduanas, instituciones) que deben ser realizados por etapas. Intentar introducirlos aceleradamente estaría en contra de las tesis de Hayek, quien consideraba la necesidad de adoptar un punto de vista *evolucionista*.

1.2.6 Las industrias en decadencia

Las industrias en decadencia causan una inquietud legítima que incita a algunos a reclamar compensaciones por los errores cuyas consecuencias ellas sufren por la competencia exterior. El temor de incrementar el paro forzoso milita poderosamente en favor de una ayuda. El problema consiste en asegurar que ella será empleada positivamente: reconversión de la producción y de la mano de obra a fin de asistir a los trabajadores, y no permitir la perpetuación de la situación anterior, sin duda, indefendible. Pues, en ese caso, la protección no haría más que atenuar el choque, manteniendo un retraso de orden estructural.

En los sectores tales como el automóvil, el acero, los textiles y la ropa de confección, el paro ha aumentado, pese a las medidas de protección, pues la productividad se incrementa más rápido que la demanda, y las importaciones más rápido que las exportaciones.

Este último punto demostraría que el comercio exterior tiene muchas repercusiones sobre el nivel del empleo, a la inversa de lo que sostienen los apologistas del libre intercambio. Las razones por las cuales las importaciones pueden crecer aún más que las exportaciones están por ser determinadas, y se puede agregar que ciertos países latinoamericanos se lamentan del *dumping* comercial puesto en práctica por los países de Asia, que les obligan a tomar medidas de control.

1.3 LA ESQUIZOFRENIA TEORÍA - REALIDAD

En muchos países, se acuerda un interés creciente por la protección de los intereses de los grupos y de los sectores afectados por la evolución del comercio; y esos intereses están en condiciones de incidir en los acuerdos comerciales y de promover reglas en su favor, mientras no se manifieste oposición social a esta manipulación de los poderes públicos en beneficio de los intereses particulares.

Si se toma el caso del Colombia, destacados autores afirman que hemos asistido a un proceso gradual de apropiación de las funciones públicas por parte de los intereses privados, lo que no solamente ha tenido efectos sobre la concentración de la riqueza, una creciente exclusión social, sino también sobre la legitimidad del Estado en su función de mediador, lo cual ha agudizado la violencia (Garay, 1998).

Las justificaciones que se usan en Estados Unidos para proteger algunas de sus empresas hacen referencia a una *competencia artificial* de sus rivales y a los propósitos enunciados de la defensa del ambiente, de la protección de la salud y la seguridad públicas y de la "lealtad" del comercio. Aquellos que critican la concesión de esas ventajas dicen que se trata de privilegios exagerados para los sectores

protegidos y que se podrían obtener los mismos resultados con medidas diferentes y a un menor costo para el consumidor.

La débil oposición suscitada por esas políticas de ventajas a sectores particulares se explica por el hecho de que son poco conocidas fuera de los círculos interesados. Además, la defensa en su favor se disfraza de nacionalismo. Los reclamos de los Estados Unidos contra Japón apuntan a hacer modificar prácticas comerciales similares a las que utiliza el país reclamante.

El cierre del mercado japonés del arroz tuvo sin duda alguna un efecto negativo sobre Tailandia. En contraposición, no es lógico pretender que ella causó daño a los cultivadores de Estados Unidos (*New York Times*, 1989), y se encuentra que las subvenciones otorgadas por la administración a los campesinos estadounidenses representaron el 50% del costo de la producción entre 1985 y 1989 (GATT, 1989, p. 237).

La influencia ejercida por los intereses económicos de grupos particulares sobre la política comercial de los Estados Unidos puede poner en cuestión el proceso democrático, si los ciudadanos descubren las verdaderas fuerzas que están en el origen de las decisiones.

Quienes estiman que hay una severa contradicción en la política comercial exterior de los Estados Unidos, afirman que los intereses privados influenciaron gravemente las negociaciones de tratados tales como el Tlcan/Nafta, al punto de incluir allí concesiones especiales sin justificación. En efecto, se argumenta que en la época de las negociaciones los derechos de aduana americanos sobre los productos mexicanos eran del 4%, si las importaciones mexicanas no representaban sino el 4% del total de las importaciones de los Estados Unidos, y si además la diferencia de productividad con los trabajadores del país del norte excede la diferencia salarial, no se puede seriamente temer un severo impacto de la política económica mexicana sobre la economía estadounidense (Krueger, 1995).

Algunos autores norteamericanos de renombre afirman que los Estados Unidos ponen en práctica un gran número de políticas que ellos censuran en sus socios comerciales y que, en la política americana, hay una seria diferencia entre los hechos y los discursos. Por ejemplo, los Estados Unidos acusan a los otros de prácticas proteccionistas, cuando en realidad es la política norteamericana la que se muestra no solamente muy unilateral, sino también altamente proteccionista.

1.3.1 El asunto de las subvenciones

Bajo la lógica de quien cree que el mercado es eficaz para la ubicación de recursos, el Estado es considerado como incompetente, o rehén de intereses particulares. Para otros, los poderes públicos parecen ser omniscientes y omnipotentes: ellos podrían alcanzar cualquier objetivo económico por el poder de la norma. La mayoría de los

análisis concuerdan en sospechar de la capacidad de un gobierno a actuar de manera adecuada, mirando más allá de los intereses sectoriales.

La adhesión de la mayoría de los economistas a las tesis del libre intercambio reposa sobre el postulado según el cual el libre juego del mercado es bueno *per se*. El menor alejamiento de ese principio producirá efectos negativos. Lamentablemente, los estudios empíricos sobre los resultados de políticas específicas, como el otorgamiento de subvenciones, son escasos.

El debate sobre la capacidad del Estado para formular y conducir una política de manera autónoma hace referencia no solamente al conocimiento y destrezas de los tecnócratas del aparato estatal, sino que se refiere también a la estructura institucional y a un proceso sostenido de experiencia práctica (Evans, 1992).

Mientras que unos autores distinguen Estados *fuertes* y *débiles*, según su capacidad de responder a las peticiones de sus ciudadanos (Myrdal, 1968), otros afirman que las fracturas sociales de gran amplitud, tales como las guerras, las revoluciones y los movimientos caóticos de población son hechos previos a la aparición de los Estados fuertes (Migdal, 1988).

Se encuentran diferentes modelos a propósito del alcance y eficacia de las políticas:

- ✧ Los modelos en cuanto a la impotencia de las políticas ponen de relieve el costo de la arbitrariedad de los funcionarios y, por ello, predicen políticas basadas en normas que presentan la ventaja de permitir un alto grado de previsibilidad. En este orden de ideas, algunos muestran que los gobiernos interesados por la redistribución del ingreso tienen una preferencia por la protección (Staiger & Tabellini, 1987); otros muestran las dificultades encontradas cuando se trata de hacer entrar en razón a las empresas amenazadas por la supresión de las protecciones (Matsuyama, 1990).
- ✧ Otros modelos destacan la importancia de la estabilidad y de la predictibilidad de las políticas. Cuando las decisiones pueden causar costos imprevisibles, ellas pueden llegar a ser dañinas (Rodrik, 1991). Las políticas que carecen de credibilidad pueden ser fuente de distorsiones.
- ✧ La aproximación neoclásica concerniente a la *búsqueda de rentas* (*rent-seeking*) sostiene que cuando ellas se instauran, los buscadores de rentas aparecen en seguida, volviendo ineficaces las medidas. En esa lógica, hay que evitar las políticas intervencionistas y, si es imposible hacerlo, hay que mantener a distancia los intereses privados.

A partir de esos criterios, se puede calificar de exitoso un programa gubernamental que:

- ❖ Instaure reglas simples y generales en lugar de medidas selectivas.
- ❖ No conceda sino un margen reducido de poder discrecional a los funcionarios.
- ❖ Incluya controles contra la violación de las normas.
- ❖ Mantenga los grupos de intereses a distancia de la elaboración y de la aplicación de las políticas.

La práctica, sin embargo, no parece corroborar esos preceptos. En los países como Corea del Sur o Brasil, donde fueron exitosos, los programas de subvenciones fueron complejos y selectivos, diferenciados según las empresas y sujetos a diversas modificaciones; y ellos otorgaban un importante poder discrecional a los funcionarios, sin hablar de los lazos estrechos entre las empresas y estos últimos. En contraposición, en países tales como Kenia y Bolivia, donde tales programas no produjeron buenos resultados, las medidas no eran selectivas.

Lo que precede muestra que existe una brecha entre los preceptos y las realidades y que hay, probablemente, que adelantar un análisis más concreto sobre la materia.

La autonomía del Estado hace referencia a la distancia que separa los intereses privados de la administración pública, y a la capacidad de ésta para imponerles reglas. La coherencia califica el grado de claridad en la articulación, la estabilidad y el carácter más o menos contradictorio de una política. Las políticas pueden mostrarse más eficaces en un contexto de autonomía y de coherencia; ellas pueden fracasar si una u otra condición no se cumplen. Pero programas caracterizados por una elaboración y una ejecución coherentes, pueden tener buenos resultados, aún en ausencia de una autonomía verdadera, a riesgo de abuso (Rodrik, 1995). A nivel general, los factores institucionales propios de cada país, pueden explicar resultados diferentes de políticas similares.

1.3.2 Ejemplos de subvenciones exitosas: Brasil y Corea

El desarrollo exitoso de las exportaciones surcoreanas contó con el apoyo de los programas de fomento a nivel microeconómico; y los programas fueron implementados como planes de combate. Bajo el gobierno Rhee, en los años 50, la política tenía la prioridad, pero después del golpe de Estado de Park en mayo de 1961, las exportaciones se convirtieron en la prioridad nacional: el won fue devaluado y la política de subvenciones se extendió.

Los exportadores recibieron bonificaciones monetarias que fueron reemplazadas a partir de 1965 por exoneraciones de impuestos, y facilidades para la importación de materias primas y de bienes intermedios hasta un techo administrativamente establecido en función de la producción de cada empresa. Este techo incluía un margen de productos que podían ser importados para ser revendidos en el mercado interior,

lo que equivalía a una subvención suplementaria que podía ser modulada de manera discrecional por la administración.

CUADRO 2
Subvenciones a la exportación en Corea, 1958-1970
(Porcentaje sobre valor)

AÑO	SUBVENCIONES		EXENCIÓN		CRÉDITO	TOTAL
	DIRECTAS	DE IMPUESTOS	ADUANERA	SUBVENCIONADO	DE SUBVENCIONES	
1958	0,00	0,00	0,00	2,30	2,30	
1959	0,00	0,00	0,00	2,53	2,53	
1960	5,89	0,00	0,00	1,85	1,85	
1961	5,89	0,00	0,00	0,75	6,64	
1962	7,94	4,35	3,58	0,66	16,54	
1963	3,14	4,67	5,06	2,20	15,07	
1964	1,36	3,86	4,66	2,80	12,86	
1965	0,00	6,11	5,79	2,86	14,76	
1966	0,00	7,54	7,85	3,79	19,18	
1967	0,00	8,52	9,07	5,45	23,04	
1968	0,00	8,27	14,32	5,50	28,10	
1969	0,00	9,07	11,89	5,11	26,06	
1970	0,00	9,61	12,86	5,57	27,84	

Fuente: Frank Charles & al., *Foreign trade regimes and economic development: South Korea*, New York and London, Columbia Univ. Press, 1975. Citado por Rodrik, 1995.

Además de los diferentes tipos de créditos blandos, las subvenciones no iban solamente al producto final, sino que se aplicaban igualmente a los productos intermedios empleados en la producción de mercancías de exportación. Estudios econométricos mostraron que las exportaciones reaccionan de manera muy sensible a las subvenciones: 1% de alza de éstas podría incrementar más de 2% la oferta exportable. La tasa de respuesta era superior a la producida por modificaciones de la tasa de cambio (Rodrik, 1995).

Tal como se puso en práctica, este modelo concedió a los jefes de las empresas un papel subordinado. Después de haber promulgado una ley contra el enriquecimiento ilícito, la dictadura de Park procedió al arresto de muchos empresarios y exigió, a cambio de su libertad, que cedieran una parte del capital de su empresa al Estado. El monto de las multas sobrepasó los 16 millones de dólares; la transferencia de propiedad no se realizó, pero esa política de promesas y amenazas alternadas permaneció en materia de subvenciones.

Los objetivos fueron definidos por producto, por empresa y por sector. Se mantuvo un contacto estrecho entre la administración y las empresas, y un procedimiento de vigilancia cotidiana fue implementado, con conferencias mensuales presididas por el Presidente de la República en persona. Para desbloquear un producto en aduana, se podía contar con la intervención directa de un ministro; y los precios o sanciones eran asignados según el desempeño de las empresas.

Una red informatizada indicaba al minuto el comportamiento de cada una de las regiones, el retardo en el logro de los objetivos respecto a un país y se pedían explicaciones de inmediato al Embajador de Corea en ese país. En los almacenes, se podía ver a los empleados en uniforme militar; y las firmas coreanas se entregaron a una feroz competencia entre ellas.

Los funcionarios públicos disponían de un poder discrecional que les permitía reaccionar rápidamente y con flexibilidad en función de las circunstancias. Durante los años 70, por ejemplo, los objetivos de exportación de automóviles fueron revisados once veces a la baja. Pero el conjunto de este modelo revelaba el compromiso del país entero a favor de la política de promoción de las exportaciones, y en los niveles menos elevados, la corrupción fue notoriamente reducida.

Los investigadores atribuyeron ese vigor del Estado coreano a la débil influencia de las clases sociales: un número reducido de trabajadores, capitalistas dependientes de subsidios gubernamentales y una aristocracia diezmada por la reforma agraria; mientras que el campesinado estaba disperso en pequeñas parcelas y la burocracia tenía una tradición de promoción por mérito.

En el curso de los años 90, dos antiguos presidentes de la República fueron condenados a muerte —en suspenso— por haber aceptado sobornos de ciertas empresas. Desde la crisis de 1997, se cayó en cuenta de la poca transparencia que existía respecto de las condiciones de los préstamos a las empresas, y del sobredimensionamiento de ciertos sectores en los que se iniciaron proyectos con recursos de crédito, que resultaron inviables.

En Brasil, durante la segunda mitad de los años 60, el gobierno militar instauró un conjunto de medidas de estímulo a las exportaciones, de supresión de barreras a la importación y puso en práctica un sistema de devaluación deslizante que hizo crecer, notablemente las exportaciones de los productos manufacturados. A dicho proceso se denominó el *milagro brasileño*.

Las subvenciones a la exportación de productos manufacturados implicaban la rebaja de los derechos de aduana, las exoneraciones de impuestos y el otorgamiento de préstamos subvencionados, todo ello para un valor acumulado de aproximadamente 50%.

CUADRO 3
Subvenciones a la exportación en Brasil, 1969-1985
(Porcentaje del valor)

AÑO	REEMBOLSO DE IMPUESTOS	APOYO FISCAL BEFIEF	TASA DEL CRÉDITO SUBVENCIONADO	CRÉDITO SUBVENCIONADO	EXENCIÓN DE IMPUESTOS SOBRE EL INGRESO	TOTAL
1969	4,0	-	6,7	4,1	0,0	14,8
1970	4,0	-	13,5	7,5	0,0	25,8
1971	4,0	-	13,2	7,8	1,3	26,3
1972	4,9	n. d.	16,3	8,2	1,3	30,7
1973	7,2	n. d.	16,2	6,5	1,3	31,2
1974	12,6	n. d.	12,0	6,1	1,8	2,5
1975	8,3	n. d.	12,1	11,5	1,7	33,6
1976	11,8	3,6	11,7	15,9	1,3	44,3
1977	12,6	4,6	12,4	19,6	1,5	50,7
1978	9,1	5,0	12,8	17,0	1,8	45,7
1979	10,5	5,4	12,8	13,9	2,1	44,7
1980	9,0	8,1	0,0	2,0	1,9	21,0
1981	9,4	10,2	6,5	18,7	1,8	46,6
1982	10,3	7,7	9,1	21,7	1,6	50,4
1983	8,6	4,9	7,8	9,3	1,6	32,2
1984	9,1	4,3	7,8	2,7	1,6	25,5
1985	9,1	5,9	1,4	3,6	1,6	21,6

Fuente: Clements, Benedict, J. *Foreign Trade Strategies, Employment and Income Distribution in Brazil*, New York, Prager, 1988. Citado por Rodrik, 1995.

Como en Corea, los programas de subvención en cuestión fueron aplicados de forma selectiva y discriminada: estos eran distintos de una industria a la otra y de una empresa a la otra, con enormes ventajas para las grandes firmas.

En 1972, fue introducido el programa Befief (apoyo fiscal a favor de los exportadores, semejante al Plan Vallejo, de Colombia). Se trataba de un sistema original que implicaba la aprobación de contratos a término fijo (diez años ordinariamente) durante los cuales las empresas se comprometían a exportar con cuotas de componentes locales para tener derecho a las ayudas a la exportación: 50% de reducción de los impuestos a la importación de máquinas y de equipos, a la importación de materias primas, de componentes y de bienes intermedios, además de una exoneración del impuesto sobre los beneficios.

Entre 1972 y 1985, se firmaron 316 de aquellos contratos, sobretudo con multinacionales de la industria de transportes, de textiles y de ropa de confección. General Motors, Ford y Volkswagen se comprometieron a exportar mil millones de

dólares en 10 años. Fiat y Mercedes Benz se comprometieron a exportar 550 millones cada una. No hubo duda que esa política de estímulo tuvo gran impacto sobre las exportaciones y contribuyó a orientar la inversión en favor de la producción para la exportación mundial.

Las exportaciones brasileñas aumentaron 38% por año durante los años 70 (Banco Mundial, 1983). Las exportaciones de automóviles, casi inexistentes en 1972, ascendieron a más de mil millones de dólares en 1980. El total de exportaciones bajo contratos del Befiex, que contemplaban la mitad de las exportaciones de productos manufacturados, debía alcanzar 8.200 millones de dólares en 1990, fecha en la cual el programa fue suprimido por la adopción de una política de liberalización.

Un hecho a destacar: ni las empresas ni la administración disponían de margen de maniobra para renegociar los términos de los contratos Befiex; los objetivos sobre los cuales se firmaron los compromisos debían ser cumplidos so pena de sanciones legales, independientemente de las condiciones reinantes en los mercados o de la evolución de la tasa de cambio.

Ciertas multinacionales fueron obligadas a reducir sus exportaciones que dichas empresas hacían desde terceros países con el fin de cumplir con los objetivos sobre los cuales se habían comprometido frente a la administración brasileña. Esto quitó piso al escepticismo de ciertos expertos respecto a la capacidad de las autoridades públicas de obtener el respeto de los objetivos fijados para el largo plazo.

La fuerza y la independencia que mostró el Estado brasileño en favor de su política de exportación se debían a la instalación de una dictadura incluso antes de que comenzara el proceso de diversificación de las exportaciones. Antes de 1964, la política de exportación debía afrontar los intereses de los grupos exportadores privados más grandes y de los propietarios rurales productores de materias primas.

Sin duda, el clientelismo hizo su aparición –la función pública no tenía tradición de promoción por mérito- y sin duda el régimen militar no logró establecer buenas relaciones con los industriales; pero puede decirse que, en sectores como el del automóvil, hubo eficacia en la relación.

1.3.3 Ejemplos de fracasos de las subvenciones: Kenia y Bolivia

Atendiendo a los criterios enunciados, la política de subvenciones a la exportación aplicada en Kenia no podía ser más simple, más soberana, más homogénea y conforme con la teoría. El *acta de compensación a favor de las exportaciones de productos manufacturados nacionales de 1974* instauró una subvención de 10% en beneficio de numerosas industrias, que pasó a 20% en 1980; los bancos comerciales

estaban encargados de entregarlas, y la única condición era que los bienes importados no sobrepasaran el 70% en valor de las exportaciones.

El efecto fue insignificante; el 29% de las empresas aumentaron su oferta de exportaciones, mientras que la subvención era entregada para el 30% solamente de las exportaciones. Numerosos exportadores no la solicitaban y, entre aquellos que lo hicieron, muchos no la obtenían por dificultades de procedimiento en los trámites. El error fue, probablemente, que el gobierno no estableció prioridades en sus objetivos.

La tentativa de eliminar el sesgo anti exportador de las barreras a la importación no figuraba entre esas prioridades; el costo presupuestario del programa no fue tomado en cuenta cuando éste estaba precisamente bajo la responsabilidad del servicio de aduanas: la entrega de las subvenciones era efectuada sólo después de que las mercancías habían sido efectivamente exportadas. Finalmente, de parte de los dirigentes políticos, el compromiso en favor del programa era insuficiente.

Una vez reconocidos los errores, el sistema fue reformado en 1980, al mismo tiempo que la subvención fue llevada al 20% y que el campo de aplicación fue extendido a todas las exportaciones no tradicionales. Pero, por otro lado, al sobretasa a las importaciones fue aumentada 10%, lo que anulaba el efecto de la subvención. La gestión del programa pasó a la Banca central, institución con mayor tradición de eficacia.

Una única empresa, Goldenberg, recibió una licencia de exportación para oro y joyas, y percibió 54 millones de dólares de subvenciones por parte de la Banca Central, equivalente al 5% de las exportaciones totales del país, con una tasa superior en un 35% a la tasa legal permitida para la subvención. Lo peor era que las empresas que se suponían las destinatarias de esos productos de exportación, eran ficticias o extrañas al negocio.

En cuanto a la política de subvenciones aplicada por Bolivia entre 1987 y 1991, ésta consistía en un *Certificado de reembolso aduanero*, pero en lugar de funcionar como un mecanismo de restitución de impuestos efectivamente percibidos, ésta se tradujo en una nivelación al 10% del impuesto para los bienes no tradicionales y al 5% para los bienes tradicionales.

El país acababa de salir de una hiperinflación de 40.000 por ciento al por año, y sufría de un déficit presupuestal equivalente al 20% del PIB —antes del plan de estabilización de 1985— y el costo de la subvención, en ese contexto, era inquietante, y su puesta en vigor fue, entonces, retrasada hasta 1988. Los abusos fueron numerosos; se conocía la anécdota de las *vacas turistas*, que pasaron la frontera una y otra vez, reclamando la subvención en cada paso, por su exportación ficticia. El sistema fue abandonado en 1991 y reemplazado por un programa limitado, trayendo consigo ventajas financieras reducidas.

1.3.4 Ejemplos mitigados

En Turquía, la llegada de Turgut Ozal, en enero de 1980, se produjo en medio de una crisis económica severa. Coincidió con la adopción de una serie de virajes en la política económica. El nuevo gobierno, desde la partida, afirmó que el éxito del programa de estabilización dependía del éxito de las exportaciones.

En materia de cambio, se adoptó una política flexible: devaluación, rigor presupuestario y ayudas a la exportación. Más tarde, estudios econométricos mostraron una clara correlación entre las subvenciones y la oferta de exportación (Arslan & Van Wijnbergen, 1990; Uygur, 1993). Allí, también se produjeron abusos como exportaciones ficticias para beneficiarse de las ayudas.

Se recurrió a la baja de los impuestos con el fin de compensar los impuestos indirectos, al subsidio en divisas y las licencias de importación libres de impuestos, y la baja suplementaria de impuestos para las empresas que habían superado un umbral determinado: el valor acumulado de todos los mecanismos alcanzó el 26% aproximadamente.

Con el fin de asegurar que las demandas de las subvenciones a la exportación no fueran a tener dificultades, se centralizó la gestión, antes dispersa entre las diversas administraciones: esto simplificó, en efecto, las gestiones y redujo los trámites a algunas semanas. Para obtener el certificado que otorgaba el derecho a las ayudas, había que comprometerse con una cifra de exportaciones en volumen; pero la administración podía suspenderla, o la empresa anunciar que renunciaba a tenerla, sin que eso diera lugar a sanciones.

Se pudieron constatar abusos: llenar de piedras y chatarra las cajas que deberían contener mercancías altamente subvencionadas; sobrefacturar los productos exportados en valor o en volumen (en un caso famoso de portapapeles de cuero, la sobrefacturación alcanzó el 100%). Hubo también casos de transacciones ficticias aprobadas, que sólo ocurrieron en el papel. Por más que fuera consciente de esos fraudes, el gobierno se rehusó a perseguir los culpables por miedo a desanimar a los verdaderos exportadores. Así, se cumplió el aforismo según el cual *un Estado débil puede volverse menos eficaz intentando reforzarse*.

Si se comparan las cifras oficiales de Turquía con las de los países de la OCDE, se constata hasta 1981 una ligera sobrefacturación de las exportaciones, que se explica por la prima obtenida al cambiar las divisas en el mercado negro. Pero a partir de 1984, la sobrefacturación de las exportaciones se incrementó, alcanzando más del 25% en 1984, para disminuir más tarde, a causa de la reducción de las subvenciones. A pesar de la sobrefacturación, el auge de las exportaciones en Turquía fue real.

Las políticas de estímulo a las exportaciones también se aplicaron en India, pero fueron combinadas con un régimen de restricción a las importaciones. Las

subvenciones estimularon las exportaciones, pero allí también condujeron a abusos. Las medidas de estímulo a la exportación existían en India desde finales de los años cincuenta, pero fueron reforzadas durante los años sesenta con el sistema de asignación de licencias de importación a las empresas, en función del monto de sus exportaciones, hasta alcanzar niveles del 70% y 80% (Bhagwati & Desai, 1970).

Se trataba de un sistema sin flexibilidad, con reglas bien definidas que limitaban el monto de las licencias de importación al 75% de las exportaciones. La administración, sin embargo, preocupada por mostrar el éxito de su política, no cesó de sobrepasar el techo fijado. Como las licencias de importación no tenían consecuencias presupuestarias inmediatas, se tenía tendencia a acordarlas fácilmente, con los dueños de las empresas. Los resultados obtenidos fueron perversos: *la atribución de subvenciones iba muy seguida, en sentido contrario, de los progresos de productividad*. Las empresas podían esperar y obtener ayudas tan fuertes que aumentaran su rentabilidad de manera notable; y hubo también sobrefacturación.

Este conjunto de experiencias muestra que las políticas aparentemente idénticas en su concepción, pueden tener resultados diferentes en su aplicación y que algunas políticas que parecen bien concebidas pueden conducir al fracaso. Entre los modelos conocidos, los que tienen mayor éxito son aquellos donde los representantes de la administración tenían un gran poder discrecional y actuaban en consenso con las empresas; pero esos son modelos que no han tenido éxito con Estados débiles.

En resumen, el margen de autonomía de los poderes públicos constituye un elemento clave; y depende de factores históricos y sociales. En lo que respecta a la coherencia de las políticas, se puede ver que los Estados débiles, donde tienen lugar múltiples conflictos entre instituciones, alcanzan sus objetivos cuando los acuerdos institucionales pueden ser establecidos. Centralizar la gestión de las subvenciones, por ejemplo, resulta más eficaz. En todos los casos, es el grado de compromiso del poder político lo que se muestra decisivo.

El gobierno de los Estados Unidos, que no dispone de una función pública tradicionalmente independiente, hace prueba de una cierta falta de coherencia y de poca autonomía en su gestión (Richardson, 1987). La permeabilidad de esa administración a las presiones de grupos de interés por la vía del *lobbying*, y la posibilidad de demandas ante los tribunales, confieren un carácter imprevisible, incluso caprichoso, a las políticas seguidas por ese país.

La escalada de medidas contra las importaciones de flores provenientes de Colombia, de aguacates y de escobas mexicanas, de langostinos del Ecuador, las reacciones a la utilización de señales satelitales por diferentes países o bien, la queja declarada contra el Plan de la Unión Europea para el comercio del banano;

son ejemplos de reacciones tomadas bajo la presión de las exigencias impuestas por sectores internos y que están en función del grado de presión ejercida.

Los autores de estudios sobre las experiencias exitosas –tales como Brasil y Corea– en materia de subvenciones a la exportación, están, con frecuencia, tentados a concluir que la aplicación de políticas de ese género es más fácil y rápida bajo la égida de regímenes políticos autoritarios. Otros tratan de hacer análisis similares a propósito de la experiencia chilena, por ejemplo, o de las reformas en Indonesia y Malasia.

La duración de un modelo de desarrollo depende de su aptitud para comprometer a la mayor parte de la sociedad con sus decisiones y a ampliar sus beneficios, como forma de generar un consenso favorable para la gobernabilidad y la continuidad de las políticas. Los modelos de desarrollo agresivo, con democracia restringida, pueden entrar en crisis si no logran realizar una transición hacia formas de participación respetuosas de las libertades civiles y los derechos sociales de sus ciudadanos (Baldwin, Robert, 1995).

1.4 LA TEORÍA ANTE LAS NUEVAS REALIDADES

1.4.1 La ventaja nacional

Los postulados de la teoría tradicional son adecuados cuando se trata de mercados fuertemente competitivos y cuando la industria está en sus inicios. En ese caso, el contexto nacional (factores de producción y demanda interna) tendrá una gran influencia sobre el modelo de comercio y sobre la aparición de la ventaja comparativa de las firmas situadas en el país en cuestión. En la etapa de gestación de una industria, las características propias del país juegan un papel determinante en el comportamiento de la ventaja comparativa.

En el caso de los sectores segmentados, la ventaja está definida por los costos relativos; hay países en mejor posición que otros. Es decir que, si las barreras a la entrada son poco elevadas, la localización de la producción y la exportación estarán en función de menores costos y de la más grande eficiencia. Tal como coinciden en destacarlo Vernon y Porter, los factores nacionales pueden ser determinantes, sobretudo, si el mercado interior tiene características específicas, o si las infraestructuras y la experiencia pueden venir en apoyo de una actividad dada.

En un contexto donde múltiples actores se encuentran en situación de competencia globalizada, la ventaja de las firmas reposa sobre el factor localmente abundante; las empresas reaccionan a los estímulos locales y los empresarios se inclinan a satisfacer primero las necesidades locales antes que la demanda internacional.

En un ambiente de competencia internacional y de actividades dispersas, la presencia de firmas multinacionales no debería influir, por ella misma, sobre los

modelos de comercio; y los factores nacionales persistirían al decidir la dirección tomada por las exportaciones. Las firmas dejaron de ser simples agentes exportadores para ser multinacionales con múltiples actividades repartidas en diversas regiones, y que deciden la localización de sus actividades de investigación, de producción y de marketing entre diferentes países. La consecuencia es la ruptura del vínculo entre contexto nacional y comercio.

Esa decisión de las firmas transnacionales al instalar los diferentes segmentos de sus actividades en países diversos podría apoyar la teoría tradicional del comercio internacional. La firma, en efecto, puede escoger el sitio de sus actividades en función de los menores costos. Cuando las firmas son confrontadas por la competencia, aumenta la influencia del ambiente nacional en el comercio.

1.4.2 La estructura industrial

Si una industria se concentra a nivel mundial, con barreras elevadas a la entrada, la localización de las firmas transnacionales así como las decisiones respecto a la exportación, derivarán de la competencia oligopolística global. Las características propias del país de origen podrán seguir siendo importantes, pero es la dinámica del oligopolio global la que jugará un papel determinante en la elaboración de los modelos de comercio y de producción.

Los oligopolios a escala global tienen como característica que el éxito de una firma está en función de las estrategias de las otras firmas y que el acceso al mercado está limitado por las economías de escala, costos de investigación elevados, una fuerte intensidad capitalista o gastos publicitarios importantes. Cuando tales características están ausentes, el acceso no puede estar limitado sino por normas de tipo administrativo o por las estrategias de otras firmas (diferenciación del producto, precios, patentes) con el fin de bloquear la entrada de nuevas empresas.

La estrategia de firmas oligopólicas internacionales corresponden a modelos de comercio diferentes de los que se diseñarían si estuvieran solamente en función de las condiciones propias de un país. Las firmas sacarán beneficios superiores al promedio, lo que podrá tener por efecto la reducción de la importancia de los costos comparativos en las elecciones relativas a la producción y a la exportación.

Las firmas pueden instaurar subsidios cruzados entre mercados relevantes de zonas geográficas diferentes, para poder reducir más tarde el peso relativo de esas zonas en sus decisiones de producción o de exportación. Ellas podrán entonces, decidirse en función de interacciones estratégicas, por la competencia multimercados o tomar en cuenta la movilidad antes que la eficacia por sí misma.

La decisión de invertir en el mercado interior de un competidor puede tomarse no porque sea rentable, sino con el fin de debilitar a su rival. En la realidad, con

productos diferenciados y fenómenos de fidelidad a las marcas, las firmas pueden retener a sus consumidores, aun en períodos de cambios radicales, basadas en las ventajas comparativas nacionales. En tales circunstancias, es la capacidad de las empresas para aumentar las ventajas comparativas propias de la nación, lo que constituye factor decisivo en materia de comercio internacional.

1.4.3 Las propiedades organizacionales y estratégicas de las firmas

La estructura industrial, como las características propias de una nación, sólo constituyen parámetros generales para la predicción del comportamiento de una firma o de los modelos de producción y de inversión. *En situación de oligopolios globales, las características específicas de las firmas (estructura de la propiedad, autonomía en la toma de decisiones estratégicas o prioridades en términos de organización) ejercen una influencia decisiva sobre las elecciones de localización y orientación del comercio; ellas deciden el éxito de un país en la competencia global.*

Cuando un número pequeño de firmas está en posición de tomar decisiones respecto de la producción mundial, una firma aislada no incide mucho en la explicación del comercio global. Dado que es la firma, y no la nación, la que está en capacidad de aprovechar las ventajas comparativas y de poner en práctica estrategias para aumentarlas, las aptitudes en ese campo resultan cruciales. La naturaleza privada, pública o mixta de la propiedad de una empresa puede tener repercusiones sobre las decisiones de producción y exportación.

Empresas privadas y propiedades familiares, pueden tener visiones a más largo plazo sobre el mercado, con una fuerte implicación directa, mientras que las firmas del Estado son aún más sensibles a las consideraciones cortoplacistas de política exterior o de nivel de empleo. Tales pesan de manera significativa sobre las decisiones en materia de producción y mercadeo.

1.4.4 La política gubernamental

Para numerosas empresas pertenecientes a la industria concentrada, las obligaciones y limitaciones relativas a sus decisiones realzan su estructura organizacional; para otras, incluso las más integradas, es el poder público el que ejerce la mayor influencia. Los gobiernos están en la capacidad de modificar la estructura de los flujos comerciales e, incluso, de actuar sobre la ventaja comparativa de una industria dada.

En situación de oligopolio, las autoridades públicas pueden modificar el equilibrio relativo entre firmas de nacionalidades distintas, e incluso, en el caso de industrias fragmentadas, están en condiciones de modificar el sentido del comercio, y de facilitar o dificultar las decisiones de las empresas.

Una intervención pública de ese tipo es variable según el tipo de actividad en juego. Si se trata de una industria antigua y fragmentada, la acción administrativa ordinaria (impuestos, limitaciones voluntarias de las exportaciones, políticas de protección del ambiente) sólo influye marginalmente en las decisiones, reforzando las tendencias preexistentes.

Pero cuando se trata de una industria que presenta economías de escala o imperfecciones, la intervención administrativa, y, en particular, las políticas en favor de las *industrias nacientes*, pueden desembocar en una reestructuración del comercio mundial. Se han conocido experiencias históricas donde los gobiernos tuvieron la posibilidad de proteger su joven industria, sobretodo cuando a causa de las interrelaciones, el éxito o el fracaso de una firma puede depender de otros, o cuando los capitales privados pueden vacilar al invertir en la ausencia de tarifas de protección.

Ciertos autores acusan a estas políticas de protección de la industria naciente: las culpan de haber fracasado y señalan que la protección se volvió permanente. *Aún si se admite que numerosos son los gobiernos que han fracasado en sus políticas de apoyo a sus jóvenes industrias, hay que reconocer que la intervención pública estratégica ha contribuido también a la creación de empresas que no existirían sin ella.*

1.4.5 Inercia de las organizaciones

Se encuentran, con frecuencia, en el comercio internacional, análisis que parten de la idea de que toda decisión por parte de las empresas se aplica a una materia virgen, sin tomar en cuenta su evolución. En realidad, no se podría comprender a los gobiernos ni a las empresas sin analizar su comportamiento en el tiempo, pues, en unos y otras, la herencia de decisiones anteriores determina su *modus operandi* y explican el camino seguido hasta el presente.

Esa dependencia de la trayectoria (*path dependency*) –también llamada *histéresis*– tiene un efecto innegable en la ventaja comparativa de las firmas, en la organización de la producción internacional y en el comercio. El legado de las decisiones anteriores es a la vez una ventaja comparativa y una limitante, pues cambiar el perfil y las fuentes de aprovisionamiento de una empresa puede tomar bastante tiempo.

Difícilmente se pueden modificar las opciones tomadas en el pasado, a menos que haya una gran crisis, o cambios radicales en la actividad respectiva; y quienes se encargan de la gestión intentan permanecer fieles a la estructura de la organización o al modelo de producción y de comercio seguidos en los años anteriores.

2. CONVERGENCIA MACROECONÓMICA Y ECONOMÍA PLANETARIA

El comercio es un flujo vital para las naciones; les permite acceder en el mercado mundial a los bienes de los que no disponen, y les permite mantener su propio crecimiento. Pero para llegar allá, necesitan exportar. Mientras las exportaciones suman a la riqueza de una nación, las importaciones restan puesto que toman el lugar de las actividades nacionales, al mismo tiempo que estimulan las actividades del extranjero.

Si el comercio puede provocar el desmantelamiento de sectores sin ventaja comparativa, estiman los clásicos, eso es más que compensado por las ganancias de las que se beneficia el conjunto de la comunidad. Al especializarse, los países evitan dedicar recursos a la producción de bienes que pueden obtener más baratos en el comercio mundial.

La reciente evolución del comercio mundial ha despertado una inquietud en cuanto a la estabilidad y la cohesión social de las economías de las naciones democráticas; mientras algunos otorgan a la liberalización comercial la responsabilidad por los desequilibrios que se presentan en las economías desarrolladas, otros se encuentran en desacuerdo con la afirmación.

Si los intercambios entre los países de la OCDE y las otras naciones se incrementaron de 1% a 2% en el transcurso de los últimos 20 años, y si, por lo general, no presentaron desequilibrios, ¿cómo podrían ser juzgados culpables del desempleo y de las desigualdades crecientes en los países del Norte? (Fitoussi, 1996).

2.1 BALANCE MACROECONÓMICO

El desequilibrio externo de un país expresa un nivel de gasto superior al ingreso interno, lo que significa que su volumen de inversión sobrepasa su nivel de ahorro. El ahorro privado puede permanecer débil si el Estado gasta más de lo que recibe y compensa la diferencia captando recursos del ahorro interno o mundial. De ahí la coincidencia entre el aumento del déficit externo de los Estados Unidos desde los años 80, y su déficit presupuestario.

En el pasado, la administración experimentó presiones políticas para entablar negociaciones bilaterales con los países que se beneficiaban de los excedentes comerciales; además, la disminución de los déficit interno y externo puede reducir las presiones proteccionistas generadas por dicho desbalance.

Un país como Estados Unidos, que disfruta de capital abundante, podría disminuir su dependencia del ahorro externo si corrigiera su déficit presupuestario y estimulara su ahorro interno. En el caso de los excedentes japoneses, aunque se llegara a otorgar ayudas a la importación, el impacto sobre la balanza externa

estaría en función del comportamiento de la inversión y del consumo. Y es muy posible que la evolución del tipo de cambio influyera más que las subvenciones.

2.2 COHESIÓN

El desempleo persistente es uno de los fenómenos más visibles en la evolución reciente de la economía mundial. Por otro lado, los salarios, y en particular los de la mano de obra masculina menos calificada, presentaron una caída en términos reales y en Estados Unidos el salario medio para el conjunto de las mujeres activas ha disminuido en el transcurso de los últimos años.

La tasa de actividad masculina, a saber, la proporción de personas en edad de trabajar que detentan efectivamente un empleo, ha disminuido aún más mientras crece el desempleo. Se podría concluir que los hombres se retiran del mercado de trabajo y viven en semijubilación, o pasan a la economía informal.

Al mismo tiempo, las tasas de actividad femenina se han incrementado y los salarios de la mano de obra femenina han aumentado en términos reales en Estados Unidos, aunque permanecen por debajo de los salarios masculinos. Incluso si estas cifras varían según los diferentes países industrializados, en función de sus sistemas de protección social, las tendencias a largo plazo –desempleo persistente y baja de salarios reales– existen en todos los países.

Los países del Norte se enfrentan al desafío de la necesidad de proceder a hacer ajustes en su estructura de producción y en el mercado de trabajo, con el fin de garantizar su supervivencia en un contexto de intercambio global.

2.3 EL CONFLICTO NORTE-SUR

La opinión según la cual la competencia de los países en vía de desarrollo vendría a desestabilizar a los países industrializados ha sido difundida extensamente. Y esa convicción ha conducido a ciertos autores a proponer que el libre intercambio sea admitido solamente entre países que han alcanzado un grado comparable de desarrollo, con el fin de evitar que los salarios inferiores de los trabajadores del sur ejerzan presión a la baja sobre los salarios de la mano de obra menos calificada de los países del Norte.

Por su lado, los defensores del libre intercambio afirman que incluso teniendo en cuenta las diferencias señaladas, el libre intercambio genera un alza en los niveles de vida, porque permite a los países del Norte obtener bienes de importación más baratos mientras aumenta el precio de sus exportaciones.

Otros autores explican que aunque los salarios de los trabajadores no calificados del Norte caigan al nivel de sus similares del Sur, el alza en la demanda para

los productos manufacturados más intensivos en trabajo no calificado hará subir el nivel de los salarios en el Sur, mientras que la remuneración de los trabajadores calificados subirá al nivel de los del norte, impulsando al alza la demanda y el crecimiento.

En ese mismo orden de ideas, los países ricos y los países pobres estarán ganando el doble si la eficiencia está al alza en el Sur; aún admitiendo que en el norte una categoría sea severamente afectada por la competencia proveniente del Sur, los efectos positivos del libre intercambio seguirán siendo superiores en volumen y en alcance a los efectos negativos mencionados.

Si el precio de los productos manufacturados cae debido al aumento de la oferta mundial, en los países del Norte se pagará menos a los trabajadores menos calificados, mientras que el aumento de la demanda en el Sur para los bienes traídos del Norte, se traducirá en incrementos de la remuneración para los trabajadores calificados del Norte; en resumen, los términos de intercambio comercial mejorarán en beneficio de los países desarrollados. El aumento de los niveles de vida será superior a la pérdida sufrida por los trabajadores no calificados (Minford, 1996).

Para compensar los desequilibrios, se propone, algunas veces, una *tasa negativa sobre las importaciones*, administrada localmente y de forma puntual, que corregiría los desequilibrios en la importación, y que sería menos costosa que un retorno al proteccionismo.

2.4 PERSPECTIVAS PARA LA GLOBALIZACIÓN

Al cierre del milenio, la globalización, comprendida como la posibilidad de los países de integrarse a la economía mundial, de producir siendo competitivos y de atraer la inversión extranjera, dominó la escena económica mundial. Pero al mismo tiempo, sus peligros se hacen visibles. La crisis asiática que golpeó los países que habían tenido éxito en el transcurso de los años anteriores, recordó que no se trata de un proceso lineal sino eminentemente contradictorio.

Si en todos los países se constata una presión a la baja de los salarios, ¿cómo se podrá garantizar la demanda necesaria para absorber el aumento de la producción? ¿Cómo alcanzar niveles de rentabilidad industrial que permitan conformarse a las exigencias del capital financiero? ¿Cómo estabilizar los tipos de cambio y los comportamientos de las bolsas a pesar del frenesí de los especuladores?

Los prestamistas que están al acecho de las tasas de interés elevadas debilitan con esto a los deudores, y los mismos acreedores que se precipitan hacia un país se engañan brutalmente cuando éste llega a una situación de sobreendeudamiento. En cuanto a las ganancias financieras, éstas provienen frecuentemente más de burbujas especulativas que de operaciones de inversión real.

La posición de los Estados se debilita sin cesar, porque la globalización rompe las solidaridades nacionales, divide las sociedades entre ganadores y excluidos, y cuestiona los sistemas de protección social. Los despidos masivos de trabajadores no están acompañados de mecanismos de compensación; y son los servicios y las pequeñas empresas donde se crean los nuevos empleos. Sin embargo, a pesar de todas estas amenazas, *ninguna nación parece ser capaz de permanecer a un lado del proceso, so pena de quedar al margen de los flujos tecnológicos, comerciales y de inversión.*

3. NUEVOS ACTORES PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL

La teoría convencional del comercio internacional fue concebida para industrias que actúan en mercados con pocas imperfecciones, con un Estado poco activo, y sobre las cuales, debido a las débiles barreras a la entrada para las nuevas industrias, las ventajas comparativas (disponibilidad y costos relativos de los factores, demanda local) decidían el curso del comercio.

Pero si el acceso se volvió más difícil, si el número de competidores es débil, y si, además, la intervención pública se torna importante, nuevas formas de competencia vienen a reemplazar a las formas basadas en las ventajas comparativas de una nación.

En el caso de las actividades concentradas, donde el rol del Estado es reducido, la competencia oligopolística activa las exportaciones y favorece los proyectos de inversión externa. Las transformaciones estructurales de las industrias pueden tener efectos diferentes y puede esperarse que las decisiones organizacionales de los dirigentes revistan cierta importancia para determinar el lugar de producción o el destino de la exportación.

Para las actividades más dispersas, con una importante intervención pública –equivalente a un gravamen o a una subvención– la competencia política incidirá en la competencia entre países. La forma en que las diferentes administraciones públicas regulan sus industrias nacionales o recurren a barreras contra terceros, tendrá consecuencias sobre la evolución de la ventaja comparativa nacional, y, asimismo, sobre el volumen del comercio; pero los gobiernos no pueden cambiar la estructura fundamental de la ventaja comparativa o competitiva nacional.

La intervención de los gobiernos puede decidir la duración y el éxito en la exportación de las industrias locales. Si se trata de industrias oligopolísticas con una *gran intervención pública*, comercio y competencia internacional son los elementos de un juego de relaciones estratégicas entre administraciones y empresas. La *competencia global* se convierte en *competencia regulada-administrada*, donde ningún gobierno individualmente considerado y ninguna firma sola, pueden determinar el

esquema de exportaciones y de inversiones. Es en la interacción de estrategias de empresa, políticas gubernamentales, y estructura productiva, donde reside la clave que definirá los ganadores y los perdedores en la economía globalizada.

Tales esquemas no tienen nada de estático; las posiciones respectivas de los países evolucionan de forma permanente. Las actividades cambian y la inercia de las firmas cuando se trata de adaptarse es fuente de continuidad, a menos que exista una crisis o rupturas tecnológicas radicales (Yoffie, D., 1993).

3.1 MULTINACIONALES Y COMERCIO INTERNACIONAL

La existencia de firmas internacionales que ubican sus actividades de producción, venta o investigación en países distintos, ha hecho aparecer una enorme falla en las explicaciones conocidas respecto de los modelos de comercio. Si una firma puede proveer los mercados del mundo entero desde cualquier lugar geográfico que escogió, entonces el vínculo entre el sitio de localización y el modelo de comercio resulta frágil.

La firma transnacional, como cualquier empresa de negocios, es una organización cuya única razón de ser es la maximización de los beneficios. Pero es también un organismo complejo, y comprender la manera en que determina los lugares de producción y de exportación constituye un elemento importante para entender la evolución del comercio mundial. Pero la teoría de la firma resulta muy pobre en explicaciones que permitan entender las nuevas realidades de la economía internacional, y sufre de las mismas lagunas que la teoría del comercio mundial.

En el paradigma neoclásico, la inversión extranjera era explicada por los diferenciales de tasa de rentabilidad del capital, como un flujo desde países donde abundaba el capital con débiles ganancias, hacia los países donde el capital era escaso y la rentabilidad elevada. Durante el transcurso del siglo XIX, se pudieron observar salidas de capitales ingleses hacia las colonias anglosajonas y hacia los países que habían adquirido su independencia recientemente.

La experiencia más reciente muestra que el flujo de capitales más abundante se produce entre países industrializados, con capital abundante. Se constata además que una parte no despreciable de la inversión entre esos mismos países concierne a las mismas actividades. En resumen, los flujos de capitales siguen un comportamiento notablemente similar al de los flujos del comercio.

El hecho de que las firmas puedan invertir en el extranjero a fin de diversificar su portafolio cuestiona la idea según la cual sus decisiones se explican por las condiciones nacionales propias de los países: ellas pueden, en efecto, obedecer al deseo de reducir los riesgos económicos (variaciones de precio de las materias primas, problemas con los proveedores o distribuidores, etc.), políticos (inestabilidad o

tensiones sociales), de tipo de cambio, etc. y corresponder a la búsqueda de soluciones de respuesta a cambios en la situación. *En resumen, las firmas invierten en el exterior por una combinación variada de razones y no solamente en función de las condiciones propias de un país.*

Las firmas transnacionales aparecieron hace más de un siglo, pero la novedad reside en su número actual. Se estima que entre los Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido y Japón, existían más de 1000 grandes corporaciones nacionales en 1990. De hecho, uno de los fenómenos más notables de los años 80 fue el papel creciente de las firmas en cuestión en la exportación de capitales transfronterizos.

Sólo para 1990, el flujo total de inversión extranjera directa saliente o entrante a los Estados Unidos superó la cifra de 100 mil millones de dólares. En el transcurso de la segunda mitad de los 80, la inversión global creció a un ritmo de 29% por año, equivalente a tres veces el crecimiento del comercio. Aunque sea difícil evaluar el valor de los activos extranjeros, ciertas estimaciones fijan a más de 3.500 millardos de dólares los activos que son propiedad extranjera a nivel mundial (Anne, 1993).

En 1989, el 28% del total de las exportaciones (102 mil millones de dólares), y por otro lado, 93 mil millones (19% del total de las importaciones) de los Estados Unidos, fueron transferidas entre filiales de firmas americanas. Si se agregan las cifras de las filiales en Europa y Japón, resulta que un tercio del total del comercio americano se produce intra firmas.

La estructura y la concentración global de las empresas hacen que un sector esté dominado por un pequeño número de ellas. Las ventas de las cuatro principales firmas de telecomunicaciones, de equipo de construcción, de unidades centrales de computadores, rodamientos y de microprocesadores, sobrepasan la mitad del comercio mundial (Yoffie, 1993).

La tercera tendencia destacable es el papel complejo y creciente de las autoridades públicas en el comercio. Al final de la Segunda Guerra Mundial, las instituciones internacionales presionaron hacia la disminución de los derechos; y el nivel medio de los derechos de aduanas en los países industrializados pasó de 10% en 1950 al 5% en 1990. Paralelamente, las barreras no tarifarias como las restricciones voluntarias de exportaciones, las licencias y permisos, las normas técnicas, las certificaciones sanitarias y las limitaciones por cuotas no hicieron más que crecer y multiplicarse.

Según una estimación del FMI, el nivel de las barreras no tarifarias en los países industrializados para los productos diferentes del petróleo pasó de 20% en 1981 a 23% en 1984 (FMI, 1988). El Banco Mundial, por su parte, estima que las barreras no tarifarias para el acero, los textiles y los automóviles equivalen aproximadamente a una tarifa aduanera de 25%, nivel comparable al que estaba en vigor a finales de los años cuarenta (Banco Mundial, 1988).

El nuevo contexto económico creado por la globalización abrió nuevas perspectivas para las firmas transnacionales, de suerte que cada empresa se ve ahora como un jugador global que puede tener el mundo entero como campo de acción. Eso conduce a administrar una red compleja de bases de producción y distribución alrededor del mundo, como si ellos estuvieran situados en un único y mismo país. La inversión extranjera se desarrolla con un dinamismo sin precedentes, al punto de convertirse en un vínculo entre los países, con más influencia que el comercio, lo que lleva a concluir que la globalización es en gran parte conducida por los movimientos de capital.

Según el Informe de la UNCTAD, los flujos de inversión extranjera directa se incrementaron en un 50% entre 1990 y 1995 alcanzando un monto de 315 millardos de dólares, y el monto acumulado de este tipo de inversión se acerca hoy a los 2.700 millardos; engloba a 39.000 firmas matrices y a 270.000 filiales en el mundo. Los países desarrollados constituyen la principal fuente de esas inversiones, y los dos tercios de los flujos en 1995 provenían de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Francia.

La incidencia del capital extranjero en la economía de los países receptores creció. Los flujos de inversión extranjera aumentaron dos veces más rápido que el PIB y la formación de capital. El valor agregado de todas las filiales de las firmas transnacionales se triplicó desde 1982 para alcanzar el 6% del PIB global a comienzos de los años 80. La inversión extranjera estimuló el crecimiento de los intercambios entre filiales extranjeras y casas matrices. El comercio intrafirma sobre el total de las importaciones alcanzó un nivel particularmente elevado en Estados Unidos, donde casi la mitad de las importaciones tuvieron por origen empresas pertenecientes a la misma firma que el destinatario.

Aunque la mayor parte de la inversión extranjera circula entre países desarrollados, los flujos en dirección de los países en vías de desarrollo tuvieron también un aumento significativo, pues se triplicaron entre 1990 y 1995 para alcanzar un monto de 100.000 millones de dólares. El total de los flujos pasó de un cuarto que era a mediados de los años 80 a un tercio en la actualidad. Además de las políticas de liberalización económica, dicho aumento de la inversión extranjera en los países en vía de desarrollo fue estimulado por los programas de privatización, de donde resultó una integración creciente de estos países en las redes internacionales de las firmas transnacionales.

Las firmas transnacionales disponen hoy de una amplia gama de opciones para elegir sus estrategias de acceso a los nuevos mercados. Ellas pueden escoger entre diversos procedimientos para entrar al mercado global, a partir de procedimientos distintos, como el comercio, las inversiones, los *joint ventures*, las ventas de tecnología, las licencias, las franquicias, el marketing o acuerdos con empresas locales; modalidades que se pueden combinar de diversas formas.

Entre los factores que influyen sobre las elecciones de las firmas, se puede incluir el ambiente macroeconómico, los estímulos fiscales, la estabilidad jurídica y la

protección legal acordada a las inversiones e intereses extranjeros, además del tamaño y dinamismo del mercado.

Los efectos más dinámicos de la globalización se han concentrado sobre los países más desarrollados y sobre algunos países en vía de desarrollo, en Asia particularmente; mientras que el conjunto de las otras naciones sufre un proceso de marginalización, con un aumento de las brechas preexistentes con relación a las economías desarrolladas. La inversión extranjera directa se concentra fuertemente en un pequeño número de países: los diez principales países receptores captaron los dos tercios del total en 1995; y los flujos que entraron a once países en vía de desarrollo representaron el 80% del total de la inversión en dirección de esa misma categoría de países, y un cuarto del total general.

En los años 90, el Sur y el Este de Asia (China, Malasia, Singapur, Indonesia, Tailandia, India) captaron los dos tercios del total de los capitales, en tanto que América Latina y el Caribe recibieron un cuarto del monto con destino a los países en vía de desarrollo. México, Brasil, Argentina y Chile alcanzaron para esos últimos años, los niveles del Sureste Asiático. Por otro lado, los cien países en vía de desarrollo más pequeños no se beneficiaron sino del 1% del total, lo que los relega a un papel insignificante. Los 48 países menos desarrollados siguen virtualmente al margen: para 1994-1995, debieron dividirse entre ellos un millardo de dólares por año.

El rápido crecimiento de la inversión extranjera directa y la evolución de su orientación, desde el mercado interno hacia estrategias que engloban el crecimiento de las exportaciones en dirección hacia los mercados regionales y global, imprimieron un fuerte impulso a las exportaciones industriales de la región asiática, las cuales representan hoy la mayor parte de las exportaciones de los países de la ASEAN. Tras el éxito de los *países recientemente industrializados*, la inversión directa extranjera se desplaza hacia nuevos países. Ésta ha jugado un papel decisivo en el éxito de los países nuevos, sin embargo, ese fenómeno ha permanecido circunscrito a esa región.

Las condiciones sociales y políticas en vigor en América Latina son muy diferentes de las que prevalecían cuando los países de Asia comenzaron su despegue económico. El retorno de los capitales extranjeros a América Latina está estrechamente ligado a los programas de privatizaciones y la mayor parte de la inversión extranjera se orienta hacia la explotación minera y los hidrocarburos, aun cuando se observan igualmente inversiones en las industrias, los servicios y telecomunicaciones. La presencia de la inversión extranjera estimuló el proceso de integración de las filiales suramericanas en las redes internacionales de producción y de comercio de las firmas transnacionales.

La puesta en práctica de las estrategias de esas firmas modificó las estructuras productivas en los países receptores. Con la liberalización de las inversiones y del comercio, las firmas transnacionales pueden invertir en el lugar que permita más

eficiencia desde su punto de vista empresarial. Igual decisión puede relegar los intereses del país receptor, sobretodo en materia de empleo, cuando se decide, por ejemplo, cerrar una fábrica. En el nuevo contexto, el papel potencial del poder público en el país huésped tiende a reducirse, pues se lo hace aparecer como un factor de inestabilidad y de incertidumbre en cuanto a la duración de las inversiones extranjeras en cada país.

La inversión extranjera encuentra explicación en tres fuerzas:

- ✧ Las firmas que poseen una ventaja comparativa como la tecnología y una marca renombrada se encuentran motivadas a explotarla a nivel mundial.
- ✧ Las ventajas de localización de un país dado en cuanto a los costos de los factores y a la demanda interior pueden estimular la producción del extranjero.
- ✧ Los costos de transacción pueden disminuir cuando la propiedad jurídica de las firmas está situada en el extranjero.

Si la multinacional recurre a la inversión en el extranjero como un arma contra otras firmas a fin de reducir los costos de transacción o por consideraciones de estrategia, eso puede producir efectos importantes sobre el comercio: la inversión extranjera para aprovisionar un mercado local sustituyendo importaciones antes provenientes de la casa matriz; y ello puede, llegado el caso, incrementar las exportaciones. El sentido del flujo del comercio puede depender de quien posea las actividades crecientes o decrecientes, y no solamente de la búsqueda de menores costos.

3.2 CAMBIOS EN EL ORDEN MULTILATERAL

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos lideraron la conformación de un sistema multilateral abierto donde las naciones se comprometieron con un conjunto de procedimientos, como la cláusula de la *nación más favorecida* en los tratados bilaterales, por la cual cada país se debe beneficiar de condiciones al menos tan favorables como las otorgadas a otra nación a la que concede un mejor trato. A su vez, los países se comprometen a trabajar por la disminución de las tarifas aduaneras y a evitar el uso de barreras no tarifarias salvo en circunstancias excepcionales.

Desde el advenimiento del GATT, el comercio ha crecido de manera significativa: entre el final de los años cincuenta y principios de los años 80, el comercio entre naciones ha continuado liberalizándose, sobretodo entre naciones industrializadas. El producto mundial ha alcanzado niveles jamás antes vistos y el comercio ha mostrado un crecimiento equivalente al doble del incremento del producto.

El desarrollo de la industrialización en los países nuevos en el transcurso de los últimos cincuenta años habría sido imposible sin el GATT; el comercio, en efecto, se

ha duplicado cada cinco o seis años, dando un impulso notable a la producción mundial. ¿La producción habría podido incrementarse en esas proporciones si los intercambios no se hubieran podido hacer atravesando las fronteras? Se encuentran diversas interpretaciones en cuanto al *milagro asiático*, pero todas coinciden en atribuir un rol decisivo a las exportaciones. Esos países aumentaron sus compras a los países occidentales, y contribuyeron al fortalecimiento de la economía mundial entera. Pero los conflictos no faltaron en ese proceso.

Quien sostiene que el comercio crea posibilidades de empleo y crecimiento deberían añadir que se puede traducir también en pérdidas de empleo y puede provocar desórdenes en la organización de la producción. La libertad de movimiento de capitales y el alza de las tasas de interés actúan en sentido contrario a la inversión productiva a largo plazo, y ese fenómeno es el principal responsable del desempleo estructural en los países en vía de desarrollo (Hutton, 1996).

Con el nuevo impulso del comercio, ha recobrado vigor la convicción de que un sistema multilateral y abierto constituye una condición necesaria para el aumento de la productividad y del bienestar. Paradójicamente, cuando el comercio mundial era menos importante, la iniciativa pertenecía a los Estados Unidos, que se preocupaban por el sistema en su conjunto. En el transcurso del siglo XIX, Inglaterra estaba a la cabeza de las naciones comerciantes e instaló un sistema de *libre intercambio* que tuvo a Londres como centro financiero. Después de la Segunda Guerra Mundial, el liderazgo de los Estados Unidos sustituyó al de Gran Bretaña y tomó la iniciativa de la liberalización comercial.

3.3 LA TRANSICIÓN DEL GATT A LA OMC

Con la conclusión de la Ronda de Uruguay, las incertidumbres que amenazaban la economía mundial se disiparon, pero subsisten inquietudes en cuanto a la firmeza del apoyo que los Estados Unidos están dispuestos a otorgar al sistema multilateral: su elección en favor de acuerdos bilaterales y regionales podría traer dificultades para la solidez y credibilidad de un sistema global. Así mismo si Europa persiste en otorgar a sus excolonias un trato preferencial que discrimina en contra de los demás países en desarrollo, como está ocurriendo en casos como el banano, la posibilidad de acuerdos multilaterales creíbles sufrirá un serio retraso.

Más allá de las bajas tarifarias y de los acuerdos para limitar las subvenciones agrícolas o para desmontar el acuerdo multifibras, la creación de la OMC, que dispone de una estructura institucional más amplia que el secretariado del GATT, debería ser útil en el futuro para encontrar soluciones eficaces a los conflictos. Los partidarios de los procedimientos de represalias bilaterales, en efecto, han argumentado en su favor la ineficacia y lentitud del GATT en ese campo.

A pesar de la euforia causada por la terminación de la Ronda de Uruguay, y del apoyo oficialmente anunciado por los Estados Unidos a estos acuerdos, aún se ejercen presiones sobre Japón con el fin de que admita indicadores cuantitativos que permitan medir su grado de apertura a las mercancías provenientes del extranjero, todo bajo la amenaza de quitarle el beneficio de la nación más favorecida. Es el mismo caso del trigo canadiense, y la supervivencia de la Cláusula 301 y la posibilidad de recurrir unilateralmente a medidas antidumping y a represalias comerciales directas, que son contrarias al fortalecimiento de la vía multilateral.

En el reporte económico del Presidente de los Estados Unidos (*Economy Report of the President, 1994*, p. 233), se valoran con entusiasmo los resultados de la Ronda de Uruguay y se saluda el nacimiento de la OMC. Se subraya allí la integración agrícola, la baja de los aranceles y la tarifación de las barreras no tarifarias, la supresión del Acuerdo Multifibras con la liberalización de los textiles y de las confecciones, la inclusión de los servicios, de las inversiones extranjeras y de la propiedad intelectual en los campos de competencia de la OMC, al mismo tiempo que el fortalecimiento del mecanismo de resolución de conflictos y la limitación a recurrir a las subvenciones para exportaciones.

Los principales motivos de preocupación de los Estados Unidos en cuanto a su propio comercio exterior están cada vez más cubiertos por la agenda multilateral, lo que siempre contribuye a reducir el margen de maniobra de las políticas nacionales en las negociaciones bilaterales. En los campos de la agricultura, los textiles o el vestuario, es innegable que una reestructuración interna es indispensable después de los acuerdos aprobados en el seno de la OMC.

Mantener una economía abierta es mejor para los Estados Unidos en su conjunto y más sano para los intereses de los exportadores. Evidentemente, las declaraciones optimistas de los Estados Unidos a propósito del GATT no se corresponden con sus comportamientos unilaterales que siguen perturbando las instancias multilaterales: presiones bilaterales, recurso a la Cláusula 301 *antidumping*, administración protegida, subsidios a sus exportadores...

Las exigencias francesas y americanas concernientes a la inclusión de acuerdos sobre la protección del ambiente y la legislación del trabajo en la OMC, que habían sido formuladas en la cumbre de Marrakech sin haber sido objeto de discusiones a lo largo de las negociaciones preparatorias, fueron a veces interpretadas como una táctica que pretendía sabotear la conclusión del proceso (Krueger, 1995). Sin embargo, es la ausencia de esos mismos temas en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) lo que explica el rechazo del Congreso, en noviembre de 1997, de conceder al Presidente Clinton los poderes de negociación por la vía rápida (*fast track*).

Ciertas estimaciones adelantan la cifra de 200 millardos de dólares por año como aumento del comercio que debe producirse bajo los auspicios de los acuerdos

de la Ronda de Uruguay. Otras consideraciones dudan en predecir una cifra precisa de este eventual margen, pero parece existir un consenso a propósito del aumento esperado del comercio mundial.

Entre los resultados de la Ronda de Uruguay, acuerdos multilaterales han sido concluidos para el conjunto del comercio mundial, con extensión a nuevos campos como los servicios (TRIPS, TRIMS), la recepción de inversiones y los servicios subvencionados. La ausencia de acuerdos en esas materias había sido utilizada hasta el presente como argumento para recurrir a medidas unilaterales.

Esos acuerdos reducen la eventualidad de que los gobiernos puedan adoptar de modo individual políticas comerciales, industriales, y de inversión en la óptica de reproducir la experiencia asiática. Las condiciones mundiales han evolucionado de tal forma que es impensable querer repetir en otro lado las experiencias exitosas de los países de Asia.

El plan multilateral puesto a punto en el seno de la OMC engendró una liberalización creciente de las condiciones de ejercicio del comercio y de la inversión, lo que explica la aceleración de los flujos de capital. Los acuerdos regionales y bilaterales adoptados por los países de América Latina incluyeron la cláusula de la nación más favorecida (MFN) que ellos extendieron al *tratamiento nacional*.

La Ronda de Uruguay instauró acuerdos que vuelven caducos los criterios usados tradicionalmente para recibir las inversiones extranjeras: exigencias concernientes a la incorporación de componentes locales en el producto final, contratación de mano de obra local, compromisos de exportar parte de la producción a fin de contribuir al equilibrio de la balanza de pagos y reintegro de las divisas resultantes de la exportación. Las facultades de recurrir a la subvención de las exportaciones han sido también restringidas.

Aunque se reconoce que la Ronda de Uruguay terminó exitosamente, se cree que en esa asamblea los intereses particulares de ciertos grupos económicos jugaron un papel de primer plano. Esa influencia, así como el riesgo de que los acuerdos aprobados entre los Estados Unidos y sus vecinos en el TLCAN/NAFTA perjudiquen al sistema multilateral, son preocupaciones expresadas por los expertos americanos (Krueger, 1995). Para consolidar el sistema multilateral, es deseable que países como Estados Unidos fortalezcan los métodos de solución de conflictos en la OMC y abandonen los procedimientos bilaterales, porque en el pasado reciente esos procedimientos perjudicaron los intereses de terceros países¹.

1 En septiembre de 1994, Sir Leon Brittan, Comisario europeo del comercio, enumeró los efectos discriminatorios causados por los acuerdos Estados Unidos-Japón : aumento de las compras americanas de vehículos y de piezas separadas, que hacen disminuir las compras hacia los europeos; compras japonesas de aviones Boeing sin que la alternativa Airbus sea considerada ; negativa de tomar en

Una de las principales características nuevas de los acuerdos en el seno de la OMC es que, por primera vez, las inversiones extranjeras directas de servicios son sometidas a la disciplina multilateral y que las inversiones directas en relación con los servicios son igualmente reguladas por el acuerdo TRIPS. Además, el calendario de la OMC prevé negociaciones en el futuro para extender la cobertura de las normas concernientes a los servicios, tomando en cuenta los problemas de inversión y de competencia. La conferencia ministerial de la OMC instaló grupos de trabajo para estudiar las relaciones entre comercio e inversión, así como entre comercio y políticas de competencia, pero sin ningún compromiso oficial a propósito de futuras negociaciones.

Un acuerdo multilateral sobre la inversión (AMI) fue propuesto para ser negociado en el seno de la OCDE; con el anuncio de que debía ser extendido a los países en vía de desarrollo, según las disposiciones del artículo IV del GATT, que hasta el presente no ha recibido aplicación. En las naciones industrializadas se permanece en una gran incertidumbre respecto a la necesidad de tomar en cuenta los países en vía de desarrollo en un eventual acuerdo sobre inversiones.

Ningún acuerdo multilateral existe para armonizar las políticas de tratamiento a la inversión extranjera y en cuanto a la oportunidad de incluir una negociación para ese tema en el GATT, porque, hasta el presente, las negociaciones sólo se han limitado al comercio y aspectos vinculados. La situación actual es paradójica: Como resultó difícil llegar a una armonización multilateral con respecto al tratamiento a los capitales, los acuerdos bilaterales que incluyen el libre acceso a las inversiones se multiplicaron.

3.4 LOS INTERESES DE UNA NACIÓN

Las acciones y políticas de los Estados Unidos inciden fuertemente en el desempeño del sistema internacional, pero dicho país pierde apoyo e influencia en lo que concierne a sus objetivos no económicos siempre que recurre a acciones unilaterales, que van en sentido contrario del multilateralismo, o aún en contra de compromisos adquiridos en el pasado.

Adicionalmente, si los Estados Unidos persisten unilateralmente en proteger sus productores, aunque de ello resulte un alza de ingresos en el corto plazo, puede suscitar represalias de parte de los competidores extranjeros que ven disminuir sus mercados; se produce entonces un efecto acumulativo entre el comercio y el ingreso

☞ consideración los equipos aéreos Rolls Royce ; equipos médicos de origen europeo sometidos a procedimientos de inspección a los que no son sometidos los equipos provenientes de los Estados Unidos (*Financial Times*, 14 septiembre 1994, p. 3).

mundial que produce pérdidas superiores a las ganancias iniciales. La demanda europea contra las subvenciones estadounidenses al acero fue fallada por la OMC en contra de Estados Unidos e incluyó la autorización de aplicar medidas compensatorias si el país sancionado se negaba a derogar dichas medidas.

También fue fallada en contra de Estados Unidos la demanda inasaurada ante la misma OMC por los subsidios al algodón. Como han expresado analistas estadounidenses, resulta paradójico que a pesar del poco peso de la agricultura en el total del producto de su país, y de lo reducido el grupo de empresarios agrícolas que hacen *lobby* para beneficiarse de los subsidios estatales, su gobierno actúe para favorecerlos causando de paso un severo daño a amplios sectores rurales de los países pobres.

Además de los intereses económicos, puede existir el deseo de establecer relaciones estables y pacíficas con sus vecinos, a fin de que las rutas comerciales, el correo, el turismo y las migraciones puedan existir con seguridad, lo que implica un mínimo de cooperación. En ciertos casos, la adopción de una u otra medida de política externa debe ser considerada como necesaria aunque ello perjudique a los consumidores nacionales.

Según ciertos autores, la política comercial de Estados Unidos es conducida más en consideración de preocupaciones de política externa que en función de un compromiso absoluto a favor del multilateralismo (Baldwin, 1985). La reciente preferencia por las sanciones comerciales tomadas a través de la ONU o en concertación con un grupo de naciones aliadas no está fundada en su eficacia, dado que las sanciones unilaterales solamente han tenido por efecto dejar la puerta abierta a otros que se apresuran a invertir en el mercado abandonado. Por otro lado, Naciones Unidas disponen de instrumentos de coerción que permanecen fuera del alcance de la OMC.

Es así, por ejemplo, que el embargo infligido a África del Sur para impulsarla a suprimir el *apartheid* produjo costos. El azúcar cubano gozaba de una cuota sobre el mercado de los Estados Unidos, al precio en vigor al interior del país, que era superior al precio internacional; el boicot de 1959 se hizo asumiendo las consecuencias para el consumidor nacional. Pero como ocurre a menudo en casos similares, pueden existir alternativas en el mercado tanto para los demandantes como para los oferentes.

Un ejemplo reciente de los debates en torno a la utilización de la política comercial con propósitos políticos se produjo a propósito de la renovación por los Estados Unidos de la cláusula de *nación más favorecida* en favor de China en 1994. El debate se refería a la cuestión del respeto de los derechos humanos y el gobierno americano decidió no suspender dicho beneficio con el argumento de que la sociedad no estaba dispuesta a asumir el costo de una disminución de las exportaciones americanas hacia China.

Algunos adoptaron la perspectiva de que la presión ejercida sobre el gobierno chino a propósito de un asunto de orden político podría suscitar una gran intransigencia y provocar un deterioro antes que un mejoramiento en ese terreno. Más allá de la cuestión de la justificación, se cuestiona la eficacia de tal medida para alcanzar objetivos extraeconómicos.

Los grupos internos que recibirán los beneficios de sanciones aplicadas a un socio externo, asumirán la defensa de tal medida. Por tanto, hay que cuestionar si no existen otros medios diferentes a los económicos, para perseguir objetivos políticos, sin discutir la legitimidad de los objetivos políticos perseguidos. Los bloqueos, cuando se aplican a los alimentos o a los medicamentos, terminan por imponer una carga desmesurada a la población civil, como ocurrió en Irak tras la Guerra del Golfo.

Cuando la administración Bush quiso obtener el apoyo de ciertos países árabes para la coalición contra Irak en la guerra del Golfo, recibió la exigencia del gobierno turco de Turgut Ozal, de aumentar su cuota de exportación de textiles y de vestuario hacia el mercado americano en el plan del Acuerdo Multifibras. Para cualquier gobierno, la opción de recurrir a los instrumentos multilaterales permite disminuir los riesgos y los costos políticos. Si se trata de obtener cooperación en campos como la estabilidad monetaria, la acción unilateral puede provocar contradicciones y desembocar en inestabilidad.

Si se está ante cuestiones de carácter global, como la evolución de los países de Europa del Este tras la caída del muro de Berlín, o los conflictos en los Balcanes, o la irrupción de nuevos países en el club de las potencias nucleares, se requiere que potencias como Europa y los Estados Unidos encuentren un terreno de acuerdos y actúen consensuadamente.

Los analistas anotan que existe una gran diferencia entre el menor nivel de agresividad adoptado por los Estados Unidos en sus relaciones con los grandes socios y la fuerza con que se ejercen las presiones sobre los socios más pequeños (Krueger, 1995). Las presiones ejercidas sobre Corea después de la reciente crisis financiera –se trataba de obligar a abrir las empresas públicas para adquisición por parte de inversionistas extranjero– fueron más severas que las ejercidas sobre Japón.

La Unión Europea, por otro lado, amenazó con recurrir a represalias si entraban en vigor las sanciones previstas por la ley Helms-Burton contra las empresas cuyos negocios involucran activos expropiados a ciudadanos estadounidenses en Cuba. La administración americana se vió obligada a aplazar repetidas veces la aplicación de tal medida.

3.5 ACUERDOS SUBREGIONALES Y MULTILATERALISMO

Todos los teóricos están de acuerdo en decir que a pesar de la dificultad de poner en armonía los acuerdos regionales con el nuevo orden multilateral, es indispensable evitar que el crecimiento del comercio preferencial entre socios se haga por la vía de un desvío del comercio con terceros, poniendo también en riesgo el sistema multilateral.

En el caso europeo, es evidente que la liberalización interna y externa de los bienes industriales ha multiplicado por cinco las importaciones de esos mismos bienes entre los años cincuenta y ochenta, mientras que las importaciones intraeuropeas se multiplicaron por ocho durante ese mismo periodo. Por otro lado, para el comercio agrícola, las barreras han subsistido.

4. GLOBALIZACIÓN TEÓRICA Y SABER CONVENCIONAL

Existe una diferencia entre la teoría económica tradicional y el *saber convencional* que prevaleció en un momento dado y que resultó de las creencias en las que se inspiran los autores de la política económica; creencias que son, algunas veces, muy distantes de la ciencia económica, e incluso pueden estar en contravía.

Aun cuando éstas no ignoran totalmente la investigación en ciencias económicas, las políticas de moda no están siempre apoyadas ni empírica ni analíticamente, y se generalizan primero como consecuencia de los contactos frecuentes entre dirigentes económicos, lo cual termina por producir una nivelación del pensamiento entre ellos. (Krugman, 1997).

Otro factor de homogeneización del pensamiento y de las políticas está, sin embargo, determinado por la presión ejercida por las instituciones internacionales, como portavoces de los acreedores, que imponen una política idéntica a todos los países deudores, independientemente de toda consideración relativa a la lógica, la viabilidad, el costo social o la eficacia. En el plan de renegociaciones forzadas para acceder a nuevos créditos, el espacio posible para discusiones rigurosas o para la demostración teórica es mínimo.

En el pasado, se vio una hegemonía de creencias en supuestas ventajas para todos derivadas del libre intercambio; a principios del siglo XIX, la mayoría de los gobernantes, economistas y empresarios creían en las ventajas de los mercados libres y de la moneda sólida. La Gran Depresión, por un lado, y la irrupción del socialismo, por el otro, pusieron de moda la creencia en la conveniencia de la intervención estatal y de la instauración de políticas activas de desarrollo y de control monetario. Así, hicieron su aparición la planificación nacional del desarrollo, los modelos de sustitución de importaciones y las políticas de control de cambios.

Hacia los años sesenta, la moda pasó a las políticas microeconómicas de libre mercado conjuntamente con las políticas macroeconómicas keynesianas, de tal modo que los países desarrollados, al mismo tiempo que tomaron políticas presupuestarias y monetarias activas para estabilizar la economía, comenzaron a desreglamentar; y los países en vía de desarrollo se orientaron a aplicar devaluación y liberalización concomitantes a fin de vencer las presiones que la política de sustitución de importaciones hacía pesar sobre la balanza de pagos.

Con los años 80, llegó el éxito de los países recientemente industrializados orientados hacia la exportación; las políticas presupuestarias activas habían aumentado la inflación y los países comunistas, donde el Estado jugaba un papel decisivo en la economía, entraron en una crisis insuperable. Así, se llega a una nueva visión de la política económica que vuelve a los postulados de principios de siglo: mercados libres y moneda sólida. Y esas fueron las tesis que dominaron el escenario a principios de los años 90.

El consenso unánime de los años 80 y de principios de los 90, que había aparecido alrededor de los gobiernos Reagan y Thatcher, sostenía que el restablecimiento económico logrado bajo su dirección, y que había reducido el desempleo a su nivel más bajo en 15 años, demostraba que las políticas de libre mercado funcionaban adecuadamente. Aquellos que expresaban inquietudes a propósito de los efectos sociales de esas políticas o en cuanto a los retrasos de productividad en Estados Unidos eran, simplemente, marginalizados.

En todo caso, la fuerza del saber dominante no es más poderosa que las realidades y cuando éstas cambian de sentido, se abandona lo que se elogiaba ayer. La victoria de Clinton supuso una derrota para una ideología que había ganado dos elecciones consecutivas, aunque Reagan había alcanzado el nivel de popularidad más alto de la historia de los Estados Unidos.

Analistas como Krugman atribuyen la derrota republicana al fracaso de las políticas conservadoras (Krugman, 1997), pero habría que precisar que la concentración de la riqueza y el aumento de la pobreza y de la marginalidad en Estados Unidos muestran que las políticas de moda en esos años tenían por fin la concentración del capital, lo que terminaba por reducirles el apoyo social.

La recesión de 1990-1992 demostró el costo social de doce años de administración republicana en términos de empeoramiento de la calidad de vida de la población y explica que la nueva administración diera prioridad a la política interior. Así, Clinton pudo aumentar los impuestos sobre los altos ingresos y sobre la clase media, ampliar los programas sociales y comenzar la reabsorción del déficit presupuestario.

En algunos países en vía de desarrollo, se observaron esfuerzos para impulsar un desarrollo orientado al exterior; con un fuerte componente por parte de las

empresas y con la intervención decidida del poder público, algunas veces hasta el punto de desconocer los límites de la prudencia financiera y las garantías en materia de inversiones. La teoría dominante se apresuró a reivindicar el éxito de esos países como demostración de las ventajas del libre mercado pero, ahora que están en crisis, se pretende que es la intervención estatal excesiva lo que la explica...

Incluso para los casos de Indonesia o China, las políticas de estímulo a la inversión extranjera que han logrado transformar esos países, han sido presentadas como revelación de los beneficios del mercado sobre la acción desnaturalizadora del Estado. La irrupción de la crisis asiática volvió a poner rápidamente a prueba la realidad de las relaciones entre gobiernos y empresas, las cuales no estaban siempre fundadas sobre la racionalidad. En cuanto a China, ésta aplicó y continúa aplicando un control estricto de los capitales y puede ser eso mismo, sumado al menor deterioro de sus indicadores externos, lo que la ha salvado.

Durante los años 90, la moda en economía era el *Consenso de Washington*, bajo la conducción de John Williamson, del Institute for International Economics; que prevalecía en los círculos políticos de Washington y en las instituciones internacionales como el FMI o el Banco Mundial. Es ese núcleo de poder el que lo difundió hasta convertirlo en el pensamiento dominante.

Entre las creencias generalizadas en política económica, se puede anotar el rechazo de la devaluación como política recomendable en materia cambiaria, basado en experiencias de devaluaciones pasadas que han retroalimentado procesos inflacionistas agudos en Europa y aún más en América Latina. Aquellos que, en el pasado, predicaron la devaluación como estrategia de promoción de exportaciones se encontraron con las devaluaciones compensatorias de sus rivales, con el resultado de producir un abaratamiento de los productos de unos y otros en beneficio de los poseedores de monedas fuertes. Además, en coyunturas de fuerte endeudamiento externo, la devaluación lleva el servicio de la deuda a niveles insostenibles.

La renuncia al recurso de la devaluación fue proclamada por los presidentes latinoamericanos como Herrera Campins (Venezuela) y López Portillo (México) en víspera de devaluaciones inevitables. En 1992, el ministro de Finanzas del Reino Unido, Norman Laton, afirmaba que su país no consideraba devaluar la libra bajo ningún pretexto, la víspera del día en que precisamente la devaluación fue efectuada, al igual que incumplieron su promesa Herrera Campins y López Portillo.

Los ataques especulativos contra la moneda sueca después la caída de la libra esterlina fueron contrarrestados por el Gobierno mediante alzas de las tasas de interés del 500%, de una forma similar a la utilizada por los Gobiernos de Cardoso en Brasil, Menem en Argentina y Pastrana en Colombia, cuando ellos tuvieron que luchar contra riesgos de devaluación. Dos meses más tardes, el gobierno sueco debió resolverse a devaluar su moneda.

Es claro que cuando las medidas de urgencia contradicen todas las afirmaciones solemnes de semanas o de días anteriores, no solamente la política económica pierde toda credibilidad y toda objetividad, sino que, de nuevo, es la ciencia económica la que pierde la posibilidad misma de comprender y prever los fenómenos —en particular en las coyunturas críticas.

La experiencia exitosa del sistema monetario europeo entre 1982 y 1990 fijó las monedas a un tipo de cambio fijo atado al marco alemán, para luchar contra la inflación. Las monedas se estabilizaron, en efecto, con un costo un poco elevado de desempleo, pero las naciones optaron por reducir su margen de maniobra y de acción política.

Mientras se producía la reunificación alemana, como fue necesario financiar la reconstrucción en el Este, Alemania recurrió a medidas monetarias severas a fin de combatir la inflación, mientras que sus socios permanecían atados al mismo rigor monetario, sin crecimiento de gastos. La recesión no tardó. Devaluar las otras monedas diferentes al marco habría tenido su lógica, pero contradecía la creencia generalizada en la ineficacia de las devaluaciones.

El unanimismo teórico y político suscitado por un fenómeno de moda en economía perjudicó mucho el debate y la crítica. Las ideas de moda contradicen frecuentemente la experiencia histórica. Por otro lado, descuidan factores sociales o políticos esenciales en la implementación de políticas económicas. En suma, carecen frecuentemente de apoyos empíricos, pero son difundidas en los medios de comunicación como verdades indiscutibles.

Es excepcional que dirigentes políticos reconozcan haberse equivocado, al mismo tiempo que es poco frecuente que dirigentes de empresas se aventuren a oponerse a las creencias dominantes. Se oye con frecuencia hablar, por ejemplo, de los «milagros» asiático, alemán, brasilero o chileno, como si se hiciera referencia a fenómenos aparecidos por fuera de la influencia de toda ley de la economía.

La dotación favorable de la naturaleza, las intuiciones extraordinarias de los dirigentes, un comportamiento favorable de los mercados mundiales u otras explicaciones, parecen ocultar el hecho de que sólo políticas adecuadas, y un trabajo productivo eficiente pueden conducir a la prosperidad. Cuando ésta no aparece, los milagros pretendidos se derrumban como castillos de naipes.

En algunos casos, la crisis que siguió a los pretendidos «milagros» tomó dimensiones dramáticas. México liberalizó su comercio exterior entre 1985 y 1990; la porción de importaciones sometidas al régimen de la autorización previa cayó de 90% a 25%, la tarifa aduanera más elevada fue reducida a una cuarta parte y el nivel tarifario medio se redujo a la mitad. Conviene añadir a esto, la oleada de privatizaciones en el comienzo de las negociaciones hacia la formación del TLCAN/NAFTA, que prometía días mejores para ese país.

Dado que las reformas adoptadas por México y otros países como Argentina y Perú estaban en la línea de las creencias generalizadas, el ambiente internacional se mostraba clemente con esos países; así como reina la desconfianza ante la presencia de un gobierno sospechoso de querer separarse del buen camino.

El pánico económico que siguió a la victoria del liberal de izquierda Horacio Serpa, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1998 en Colombia, hizo elevar la tasa de interés por encima del 60% anual y estuvo acompañada de una fuga de capitales, ante el temor de que su arribo al gobierno condujeran a una supuesta *allendización*. Tres semanas más tarde, con la victoria del candidato del partido opositor, que se había comprometido a poner en aplicación las recetas del FMI y de los acreedores, la tasa de cambio estaba estabilizada. Por otro lado, las tasas de interés no se orientaron a la baja.

El acuerdo concluido entre México y sus acreedores en el marco del Plan Brady fue interpretado como una señal de confianza emitida en dirección de los capitales extranjeros y éstos comenzaron un aterrizaje masivo, sobretudo en compras de acciones, de bonos y obligaciones. Los inversionistas internacionales reaccionan a las señales de los gobiernos, las instituciones internacionales y los analistas, que buscan su inspiración en las creencias de moda.

Cuando se encuentra que los presupuestos en cuestión eran erróneos, la crisis se desencadena. Al primer síntoma de riesgo, de amenaza de desequilibrio macroeconómico o de disminución de la rentabilidad, los mismo inversionistas huirán más rápido de lo que llegaron, y la situación puede volverse costosa y difícil de sobrellevar. En 1994, en México, el nivel de exportaciones alcanzaba 28 millardos de dólares contra 60 millardos de dólares de importaciones a consecuencia de una apertura brutal de su comercio exterior y de una tasa de cambio revaluada con tasa fija e inflación interna elevada.

Con una tasa de crecimiento de la economía superior un punto o dos solamente a la tasa de crecimiento de la población, con sólo algunos sectores con buena productividad, y con una fuerte tasa de desempleo y de subempleo, la calificación de *milagro mexicano* usual en la boca de banqueros y consultores parecía una alucinación convertida en realidad a fuerza de ser repetida.

La crisis se encargó de aterrizar a unos y otros; y el costo fue elevado. Finalmente, la devaluación de 200% durante los últimos cuatro años reversó el fenómeno y ubicó a México en el segundo puesto entre los proveedores de los Estados Unidos, desplazando a Canadá y Japón. Sin embargo, es claro que el costo social interno de este ajuste consecutivo para la crisis fue enorme y que sigue sin resolver la crisis en el sistema bancario.

México entró a depender de los flujos de capitales externos, en su mayoría de corto plazo, y de una duración aleatoria, un tipo de *sortilegio financiero* que no ha

tenido en cuenta el nivel de sobrevaluación que presentaba la moneda mexicana. Poco importa que la moneda se haya vuelto fuerte a consecuencia de su utilización como herramienta de lucha contra la inflación o debido a un flujo masivo de divisas, porque en todos los casos, lo importante era saber si el flujo externo de capital sería durable o no.

Un analista racional sabe que en un contexto de alta inflación interna, es nocivo mantener paridades fijas, porque termina siendo más rentable importar que consumir los productos del mercado interior, y la consecuencia es el déficit en balanza comercial.

Para todos los países cuya moneda está anclada al dólar, como el peso mexicano a principios de los años 80, Argentina bajo un régimen de *convertibilidad* o el real brasileño, fue el preludio del desequilibrio externo, con una coyuntura que bien podría explicar igualmente el déficit externo de Perú, de Colombia y de Venezuela.

Mientras, a causa de la hiperinflación, los gobiernos perdían el control monetario, los teóricos heterodoxos como Persio Arida y André Lara Resende avanzaron la tesis de la *inflación inercial*. En esa óptica, la hiperinflación, no sería un problema de oferta insuficiente o de demanda excesiva, o incluso una cuestión de fallas estructurales de productividad o de gasto público excesivo. La hiperinflación debería analizarse como un proceso de expectativas en el cual los diferentes actores en la pugna distributiva terminan por impulsar al alza todos los indicadores económicos (precios, salarios, tasas de interés, rentas y arriendos), intentando trasladar a otros el costo de la inflación (Arida & Lara Resende, 1986).

La hiperinflación elimina la mayoría de las funciones de la moneda, porque se vuelve imposible atesorar en un instrumento que se deprecia a gran velocidad, y utilizar en contabilidad cifras tanto micro como macroeconómicas que se vuelven difíciles de manejar por su tamaño; pero sobretodo, la hiperinflación exaspera los diferentes agentes económicos y estimula a hacer las transacciones y el ahorro en divisas fuertes.

La crisis fue de tal amplitud que impulsó a Alfonsín a ceder el poder antes del fin de su periodo, la misma crisis obligó a Brasil, Nicaragua, Perú, Ecuador y Argentina a cambiar de moneda. Los procesos de *anclaje del tipo de cambio* se utilizaron como herramienta de lucha contra la inflación. Pero la disminución del margen de maniobra para recurrir a políticas activas en materia monetaria y presupuestaria produjo la recesión y el alza del desempleo a cifras excepcionalmente altas. Es la misma explicación esbozada por algunos para mostrar que es el anclaje del franco francés al marco alemán lo que puso trabas al restablecimiento de la economía en Francia.

El problema de las creencias económicas de moda, que, a decir verdad, presentan algunas veces similitudes con las religiones dogmáticas que excomulgan a los herejes, es que pueden conducir a calamidades. Es, por ejemplo, muy común atribuir al libre mercado, y no a las políticas monetarias restrictivas, las causas de la

recesión en ciertos países. Mientras que otros estiman que el problema no reside en la liberalización misma de las economías sino en la persistencia en políticas monetarias represivas (Krugman, 1997).

BIBLIOGRAFÍA

- ARIDA, PERSIO & LARA RESENDE, ANDRÉ. *Inflación cero*. (1986). Editorial Oveja Negra. Bogotá.
- ARSLAN, ISMAIL & SWEDER VAN WIJNBERGEN. (1990). Citado por Rodrik. "Turkey: exports miracle or accounting trick?" *World discussion paper WPS*. World Bank. Washington.
- BALDWIN, ROBERT. (1985). *The political economy of USA import policy*. Cambridge MIT Press.
- BALDWIN R.E. (1997). Citado por Ottaviano & Puga. 1997". *Agglomeration and endogenous capital*". Mimeo. Graduate Institute of International Studies.
- BHAGWATI, JAGDISH N & PADMA DESAI. (1970). *India: planning for industrialization*. Oxford University Press. Citado por Rodrik, 1995. London.
- BELTZ, CYNTHIA. (1991). *High tech maneuvers: The industrial policy lessons of HDTV*. AIE Press. Citado por Krueger, 1995. Washington.
- BHARADWAJ, R. & BHAGWATI JAGDISH. (1967). "Human capital and the pattern of foreign trade - The Indian case". *Indian Economic Review* N° 2.
- BLANCHARD, O.J. & L. F. KATZ. (1992). *Regional evolutions. Brooking papers on economy activity*. P. 1-77 Citado por Ottaviano & Puga, 1997.
- BRANDER, J. (1993) "Intra-industry trade in identical commodities". *Journal of International Economics*. N° 11981. Oags 1-14. Citado por Yoffie, David. *Beyond Free Trade*. Harvard Business School.
- BRANDER, J & SPENCER, B.J. (1985). "Export subsidies and international market rivalry". *Journal of International Economics*. N° 18. P. 83-100.
- BRÜLHART, M. (1996). " Commerce et spécialisation géographique dans l'Union européenne". *Economie Internationale la Revue du CEPII*. N° 65, p. 169-202, 1er trimestre. Paris. La Documentation Française. (Citado por Ottaviano & Puga, 1997).
- CAVES, RICHARD & JONES, RONALD. (1981). *World trade and payments: An introduction*. Ed. Boston. Little Brown. P. 132.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1997). *Reporte Económico Anual*. Bruselas.
- DEHOVE, MARIO. (1997). "La mondialisation". *CFDT Aujourd'hui*. N° 122, Janvier-février.
- DIETRICH, MICHAEL. (1996). "Global free trade". *New Political Economy*. Vol. 1 N° 1 Oxford. UK.
- EATON, J. & GROSSMAN. G. (1983). "Optimal trade and industrial policy under oligopoly". *Working Paper* N° 1236. National Bureau of Economic Research.
- EVANS, PETER. (1979). *Dependent development: The alliance of multinationals, State and local capital in Brazil*. Princeton, NJ. Princeton University Press.
- FAYOLLE, JACKY. (1997). "The role of integration in the new international context. Economic Issues". *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*. Paris. Mimeo.

- FITOUSSI, JEAN-PAUL. (1996). "La mondialisation de l'économie: Processus, conséquences et régulations". *CFDT Aujour'hui*. N° 121.
- GARAY, LUIS JORGE. (1998). "Entrevista sobre competitividad". *Revista Cambio 16* Bogota, mayo.
- GATT. (1989). *Trade policy review. United States 1988*. Geneva.
- GOLDSMITH, JAMES. (1994). *The trap*. McMillan. London, UK.
- GÓMEZ CÁSSERES, BENJAMIN. (1993). "Computers: Alliances and industry evolution". *Beyond Free Trade*. Harvard Business School.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. (1988). *Issues and developments international trade policy*. Washington D. C.
- GOODMAN, JOHN. (1993). "Insurance: Domestic regulation and international service competition". *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- HANSON, G.H. (1994). "Regional adjustment to trade liberalization". *Working paper* N° 4713, National Bureau of Economic Research. (Citado por Ottaviano & Puga, 1997).
- HUTTON, WILL. (1996). "Global free trade: The Keynesian angle". *New Political Economy*. Vol.1 No1. Oxford.
- HUFBAUER, GARY; BERLINER, TDIANE & KIMBERLY, ANN ELLIOT. (1986). "*Trade protection in the United States: 31 cases studies*". Citado por Krueger, 1995. Institute for International Economics Washington D. C.
- IRWIN, DOUGLAS. (1994). *managed trade: The case against import targets*. Citado por Krueger, 1995. Washington D. C.
- JULUIS, ANNE. (1990). *Global companies and public policies*. Council for Foreign Relations, New York.
- KEESING, DONALDN. (1974). "Labor skills and comparative advantage". Robert Baldwin & David Richardson eds. *International trade and finance*. Readings. Boston, Little Brown.
- KNICKERBOCKER, FREDERICK T. (1973). "Oligopolistic reaction and multinational enterprise". Citado por Yoffie, D. *Beyond free trade*. Division of Research, Harvard Business School, Boston.
- KRUGMAN, PAUL. (1991). *Geography and trade*. Cambridge. MIT Press.
- KRUGMAN, PAUL & VENABLES, ANTHONY. (1995). "Globalización y desigualdad entre naciones". *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. CX Issue 4, nov. Cambridge, Mass.
- KRUGMAN, PAUL. (1997). *Desafiar el saber convencional. El internacionalismo moderno*. Editorial Crítica. Buenos Aires.
- KRUEGER, ANNE. (1995). *American trade policy: A tragedy in the making*. American Enterprise Institute, Washington D. C.
- LANG, TIM & COLIN, HINES. (1996). "Global free trade: the new protectionist position". *New Political Economy*. Vol.1 N° 1.
- LEONTIEF, WASSILY. (1954). "Domestic production and foreign trade: the American capital position reexamined". *Economica Internazionale* 7. Citado por Yoffie. *Beyond free trade*. P. 3-32.
- MARTIN, P.& OTTAVIANO. (1996^a) "Growth and agglomeration". *Discussion paper, N° 1529*. Centre for Economic Policy Research. Londres.

- MARTIN, P. & C. A. ROGERS. (1995). "Industrial location and public infrastructure". *Journal of International Economics*, 39 p. 335-351. Citado por Ottaviano & Puga, 1997.
- MATSUYAMA, KIMINORI. (1990). "Perfect equilibria in a trade liberalization game". *American Economic Review*. Citado por Rodrik, 1995.
- MYRDAL, GUNNAR. (1968). *Asian drama: An inquiry into the poverty of nations*. N. Y. Pantheon.
- MYRDAL, JOEL. (1988). *Strong societies and weak states*. Princeton NY. Princeton University Press. Citado por Rodrik, 1995.
- MCCALLUM, JOHN. (1995). "National borders matters: Canada – USA trade patterns". *American Economic Review*. Cité dans J. Pisani Ferry. *La mondialisation: vrais et faux débats*. Cepii. Mimeo. 1996.
- NEW YORK TIMES. 25 MARS (1989) "US rice farmers pressing against entry into the Japanese market". P. 17
- OBSERVATOIRE FRANÇAIS DES CONJONCTURES ECONOMIQUES. (1998) *La mondialisation : triomphe et périls. Une projection de l'économie mondiale à l'horizon 2005*. Paris.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO (OECD). (1987). *Structural adjustment and economic performance*. Paris.
- OCTAVIANO, GIANMARCO & PUGA, DIEGO. (1997). "L'agglomération dans l'économie mondiale". *Économie Internationale*. N° 71, 3ème trimestre. Paris.
- PORTER, MICHAEL E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Free Press. New York.
- PUGA D. & A. J. VENABLES. (1995). "Preferential trading arrangements and industrial location". Discussion paper, N° 1309. Center for Economic Policy Research. *Journal of International Economics*. Citado por Ottaviano y Puga. 1997.
- . (1996). "The spread of industry: Spatial agglomeration in economic development". *Journal of the Japanese and International Economics*, 10. P. 440-460. Citado por Ottaviano y Puga.
- . (1997). "Agglomeration and economics: import substitution vs. trade liberalization". Mimeo. Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- PUGA, D. (1996). "The rise and fall of regional inequalities". *Discussion Paper N° 314*. Centres for Economic Performance. London School of Economics.
- QUAH, D T. (1996). "Regional convergence clusters across Europe". *European Economic Review*, 40. P. 951-958. Citado por Ottaviano y Puga, 1997.
- RICHARDSON, J. DAVID. (1995). "Taking trade policy seriously. Comments to article of Rodrik Dani". *New directions on trade policy*. The University of Michigan Press.
- RODRIK, DANI. (1995). "Taking trade policy seriously: export subsidization as a case of study in policy effectiveness". *New directions and trade theory*. The University of Michigan Press. Reich, Robert. "Who are they?". *Harvard Business Review*, marzo-abril 1991. P. 79.
- ROSENSTEIN, RODAN P. (1943). "Problems of industrialization of eastern and South-Eastern Europe". *Economic Journal*, 53. P. 202-211.
- RUKSTAD, MICHAEL. (1993). "Construction equipment". *Beyond free trade*. Harvard Business School.

- SALAMA, PIERRE: (1998). "*Globalisation, inégalités territoriales et salariales*". Université de Paris XIII. Greitd - Cedi. Mimeo.
- SAMUELSON, PAUL. (1995). "The past and future of international trade theory". *New directions in trade policy*. The University Michigan Press.
- SHAPIRO, HELEN. (1993). "Automobiles: From import substitution to export promotion in Brazil and México". *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- SHINOHARA, MIYOHEI. (1996). "Global free trade: The Japanese perspective". *New Political Economy*. Vol. 1. N° 1.
- STAIGER, ROBERT & GUIDO, TABELLINI. (1995). "Discretionary trade policy and excessive protection". *American Economic Review* N° 77. Citado por Rodrik.
- SUPPER, ERIC. (1997). "Implications of globalization and economic integration for the productive sector". Workshop *Melcosul e globalizacao: Os atores sociais*. Sao Paulo. Mimeo.
- VENABLES, A.J. (1996). "Equilibrium locations of vertically linked industries". *International Economic Review*, 37. P. 341-359. Citado por Ottaviano & Puga, 1997.
- VIETOR RICHARD & YOFFIE, DAVID. (1993). "Telecommunications: Deregulation and globalization". *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- VILLA, P. (1993) *Une analyse macro-économique de la France au XX^e siècle*. Éditions du CNRS.
- WELLS, LOUIS. (1993). Minerals: "Eroding oligopolies". *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- WORLD BANK. (1983): *Industrial policies and manufactured exports*. Washington.
- . (1988). "Welfare costs of US quotas and textiles steel, and autos". J. de Melo & D. Tarr. World Bank Staff. *Working Paper: No 83*. Washington.
- YOFFIE, DAVID B. (1993). *Beyond free trade*. Harvard Business School.

Capítulo 3

GEOGRAFÍA DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA —EL PROCESO REAL—

1. INTRODUCCIÓN. CAMBIOS Y PARADOJAS EN EL COMERCIO

Los intercambios entre gente de naciones distantes, que antiguamente se limitaban a bienes exóticos y lujosos, de poco volumen y elevado precio como la seda y las especias, se amplió posteriormente a productos vitales como granos. En las últimas décadas se ha llegado al intercambio diario de partes especializadas, componentes de alta tecnología y bienes de lujo como las flores.

La globalización está conduciendo a una creciente liberalización a nivel nacional, regional y mundial; y además de afectar al comercio, la producción y las inversiones, está avanzando hacia la globalización de las inversiones, la tecnología, al mismo tiempo que tiende a producir una homogenización cultural planetaria.

La globalización podría traer ganancias sustanciales por el incremento de la eficiencia económica que mejore el bienestar de los consumidores, pero implica serios retos a los gobiernos y a las empresas. Los gobiernos y países que no queden incluidos en el grupo ganador corren el riesgo de la marginalización.

Para muchos países en desarrollo, que han sido afectados por este proceso, hoy se presenta una contradicción entre sus objetivos nacionales y los intereses de las corporaciones multinacionales (CMN), que consideran sus plantas en los diferentes países como parte de una estrategia mundial. Los objetivos de máxima eficiencia, como objetivo legítimo de las CMN, pueden no ser necesariamente coincidentes con los objetivos del país receptor, respecto de su desarrollo, empleo y política social (Supper, 1997).

La evolución de la economía mundial está llevando a notables paradojas: ¿por qué Estados Unidos, uno de los mercados más avanzados y con la tecnología más avanzada en telecomunicaciones, es al mismo tiempo el mayor importador de productos para telecomunicaciones? ¿Por qué la bauxita extraída de Ghana, un sitio de alta calidad para el esmalte, es embarcada a Norteamérica para su procesamiento? ¿Por qué razones es Israel, y no Japón, Corea o Singapur, el líder en exportación de microprocesadores?

¿Cómo explicarse que Holanda sea el país donde se hace la investigación más avanzada en rodamientos antifricción, cuando allí el mercado es virtualmente inexistente para dicho producto? ¿Qué razones explican que la mayor firma productora de computadores en Europa sea de propiedad norteamericana, en tanto que la mayor firma de producción de todos los productos en Japón es de esa misma nacionalidad?

Los hechos enumerados sólo muestran que se han venido produciendo transformaciones en la economía mundial que no se explican cabalmente con las teorías existentes en el pasado. El proceso de producción se ha mundializado de tal modo que un nuevo auto japonés fue diseñado en California, financiado desde Tokyo y Nueva York, su prototipo fue producido en Worthing (Inglaterra) y fue ensamblado en México usando avanzados componentes electrónicos inventados en New Jersey y fabricados en Japón (Reich, 1991).

Una de las principales características del proceso de globalización es el fraccionamiento del proceso productivo, el cual se puede distribuir entre diferentes plantas de la misma compañía. Si en el pasado se producía el producto terminado en un país, ahora se observa la producción de componentes específicos para un ensamble ulterior, de acuerdo a los requerimientos de la producción regional o global de la firma transnacional.

Esto puede implicar nuevas oportunidades de exportación para unos países, pero ha obligado a los Estados a revisar las antiguas estrategias de integración vertical y la exigencia de utilización de porcentajes de contenido local en la producción.

2. ALGO DE HISTORIA

2.1 ¿FUE EL SIGLO XIX MÁS ABIERTO QUE EL PRESENTE?

La idea de una economía universal no es nueva, y en el pasado existieron teorías y políticas que se orientaban a la unificación económica por encima de las fronteras nacionales. Dos siglos antes de nuestra era, Polibio afirmaba: "*antes los acontecimientos en el mundo eran todos independientes unos de los otros, ahora, ellos se encuentran todos en un mismo conjunto*". Los estoicos defendían el *cosmopolitismo* cuando afirmaban «*nosotros somos todos hombres sobre esta tierra y compartimos un mismo destino*» (Citado en Dehove, 1997).

Muchas veces en la historia, diversas potencias han tratado de imponer sus valores culturales, sus sistemas políticos y de integrar a los países subordinados en el marco de los intereses económicos del centro dominante de la época.

A mediados del siglo XIX, después del Tratado de Libre Comercio (Cobden, 1860) entre Francia e Inglaterra se inició un período de intenso intercambio comercial hasta la Primera Guerra Mundial, y en el momento culminante de este proceso, dichos países exportaban alrededor de un tercio de su producción manufacturera. Sólo después del primer choque petrolero, el grado de apertura de la economía francesa vuelve a su nivel de 1919, para llegar al 25% a mediados de los años ochenta (Villa, 1993).

En vísperas de la Primera Guerra Mundial, la inversión extranjera de los países desarrollados representaba una suma equivalente a su producción total, mientras

que en 1970, dichas inversiones sólo ascendían al 12% de su producción y 9% para el caso de Inglaterra. La exportación de capital era originada en los países desarrollados de la época, para financiar la infraestructura pública (ferrocarriles, puertos, energía) de los países atrasados, en tanto que en la actualidad la primera potencia económica del mundo es al mismo tiempo el primer captador de recursos del ahorro mundial.

La mundialización no es pues un fenómeno nuevo, pero sí es un proceso renovado después del período de protección, aislamiento y retracción del comercio mundial. Además del proceso de globalización productiva y de los flujos financieros, persiste la heterogeneidad de las diferentes estructuras económicas nacionales.

Al parecer en las zonas de integración regional se irán armonizando las contradicciones del proceso económico internacional, a través de la convergencia entre sociedades con proximidad geográfica y afinidad cultural. El desorden mundial existente expresa la precariedad de las relaciones internacionales prevalecientes durante los años ochenta (Fayolle, 1997).

2.2 LA EVOLUCION RECIENTE DEL COMERCIO

Los intercambios comerciales vienen creciendo desde la Segunda Guerra Mundial y mientras la producción mundial se multiplicó por 5.5 desde entonces, el comercio de mercancías se multiplicó 14 veces, con altibajos como el del período 1974-1984, cuando el comercio mundial prácticamente no creció, en tanto que en el último decenio, el crecimiento de los intercambios mundiales fue tres veces mayor que el crecimiento de la producción.

La evolución reciente del comercio muestra fenómenos que no pueden interpretarse cabalmente con las categorías del pasado, diseñadas para explicar el comercio entre países. Por ejemplo, los intercambios entre regiones de diferentes países, como en el caso de Canadá y Estados Unidos, es veinte veces más denso que entre regiones de un mismo país situadas a una distancia similar (McCallum, 1995).

La apertura del comercio mundial se ha estabilizado, de modo que las exportaciones europeas, exceptuando la de energía, representan entre el 8.5% y el 10.5% de su producción total, al paso que las importaciones se ubican entre el 7.5% y el 8.5% de su producto, lo cual no es muy diferente para Estados Unidos y Japón, excepto por el incremento de las importaciones del primero, impulsado por su consistente crecimiento.

La intensificación del comercio ha estado impulsada por la integración al comercio mundial de los países de reciente industrialización (Tailandia, Malasia, Filipinas y China), unidos a Hong Kong, Singapur, Taiwan, Corea; además de México, Brasil y Chile en el caso latinoamericano.

De 1950 a 1973, el volumen de comercio mundial de bienes y servicios creció a un ritmo anual del 8%, en tanto que el producto mundial aumentaba en volumen al 5% anual. La dinámica del producto y del comercio se redujo después del abandono de los tipos de cambio fijos de Bretton Woods y del primer choque petrolero. A partir de 1983, se produce una nueva aceleración de los intercambios mundiales, los cuales crecen al 5.7%, en tanto que el producto mundial creció sólo el 3.4%.

De 1990 a 1994, el comercio mundial creció al 5% anual. En China, las exportaciones e importaciones han crecido anualmente 18% y 21% en cada caso, mientras que el resto de los países más dinámicos de Asia, exceptuando a Japón y China, lo han hecho al 12% y 13% respectivamente. El resultado ha sido el aumento de la participación de Asia en el comercio mundial de 20% a 27.5% en la última década (Dehove, 1997).

Después del inicio de los años 90, la elasticidad del comercio mundial respecto del PIB mundial ha pasado de 2%, con una tendencia a aumentar la relación de exportaciones de bienes y servicios respecto del producto para el mundo en su conjunto: de 1.10 entre 1976 y 1982, dicha elasticidad pasó a 2.5% en 1995.

La intensidad relativa de las relaciones entre los Estados Unidos y Europa ha sido decreciente desde inicios del siglo XX, inicialmente en beneficio de otros países americanos y recientemente por el aumento del comercio con los países asiáticos.

CUADRO 1

Estados Unidos. Distribución porcentual del comercio por región.
Comercio: Exportaciones e Importaciones

AÑOS	EUROPA	AMERICA	EXTREMO ORIENTE
1820	65	27	6
1900	66	20	10
1929	38	41	20
1960	33	41	20
1970	32	39	25
1992	23	34	34

Fuente. Estadísticas históricas. Departamento de Comercio de Estados Unidos.

3. LA GEOGRAFÍA ECONÓMICA DE LA GLOBALIZACIÓN

3.1 LA NUEVA TEORÍA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

La *nueva teoría del comercio internacional* sostiene que tras la apertura de fronteras no se forma un espacio económico de desarrollo equilibrado y postula la armonización entre naciones grandes y pequeñas, si se cumplen ciertas condiciones. Entre otros

enfoques teóricos, al analizar el curso actual de la reestructuración económica desde la óptica de la valorización y del costo unitario de la mano de obra, prevén la posibilidad de una acentuación de las asimetrías si la apertura se acompaña de un abandono de la regulación estatal.

Aunque, en muchos aspectos, la nueva teoría del comercio internacional rompe con la teoría tradicional, conserva elementos neoclásicos como la función de producción, pero su aplicación a nivel macroeconómico no funciona bien. Para tratar de explicar la existencia de *polos de desarrollo* en unas partes y de regiones deprimidas en otras, se parte de una situación de monopolio, se consideran los costos de transacción en general y de transporte en particular y se consideran variedad de productos, lo cual hace más realista el análisis.

En esas circunstancias, no se puede seguir sosteniendo la tesis de una ubicación óptima de los recursos y suponer la vigencia de las *ventajas comparativas*. En fin, al utilizar los costos absolutos y no los costos relativos, se desemboca en un enfoque smithiano de los intercambios mundiales.

Las nuevas teorías muestran que *las actividades económicas no se distribuyen uniformemente en el espacio*. Si los costos de transacción son elevados, la tendencia a la delocalización es débil, y por el contrario, si dichos costos son bajos, la ubicación de la producción no es muy importante. En presencia de elevados costos de transporte y de transacción, las empresas preferirán ubicarse donde la demanda es mayor y habrá entonces mayor concurrencia de productos; y con costos de transacción bajos se estimula la delocalización, lo cual puede significar que la competencia se dará en torno a los factores más que en torno a los productos (Krugman y Venables, 1995).

La introducción de las asimetrías entre un mercado pequeño y otro mayor, la consideración de rendimientos crecientes, externalidades, concurrencia imperfecta, la diferenciación de productos y de costos de transacción permitirían explicar la geografía económica de la globalización. Una asimetría pequeña al inicio puede ser ampliada o reducida, dependiendo de la incidencia de los diversos factores.

3.2 LA ECONOMÍA EN RED

Manuel Castells, al analizar el proceso de globalización en su aspecto económico, establece que sus impactos se reflejan en tres dimensiones: economía informacional, economía en red, y economía global.

Respecto a la economía en red, nos encontramos ante un escenario en el cual el modo de producir y comercializar los productos ha cambiado radicalmente. Existe todo un proceso de descentralización, en la cual es cada vez más determinante el papel de los departamentos y divisiones, en la medida en que estos son cada vez más autónomos al interior de las grandes empresas.

A su vez, las pequeñas y medianas empresas se organizan de tal forma que pueden trabajar en redes de producción, para empresas más grandes, en lo que se conoce como alianzas estratégicas. Es así como las empresas de menor tamaño se especializan en la producción de cierta pieza o componente que a través de una red interna, hace parte de un bien final que es comercializado bajo la firma de la empresa de mayor tamaño, que hace uso de este mecanismo para abaratar costos y responder de mejor manera a las fluctuaciones del mercado (Castells 1996).

En síntesis, en el actual escenario, el objeto económico ya no es la empresa como tal, sino el proyecto productivo que, a su vez, está compuesto por trozos de empresas que se interconectan para sacar adelante un producto. Así, la labor de las otrora grandes empresas consiste en construir y coordinar estas redes de empresas bajo un solo objetivo.

Hoy es obsoleto el modelo manufacturero basado en la gran corporación al estilo Ford, con su producción en serie, que aprovechaba las ventajas de las economías de escala. En contraposición, se vive una realidad en la que lo importante es la capacidad de atesorar información, para adaptarse a las fluctuaciones del mercado, esto es, a los cambios en la demanda. Sin embargo, la gran paradoja es que nos encontramos en un proceso de concentración del capital nunca antes visto (Castells 1996).

En efecto, las fusiones y alianzas entre grandes corporaciones han ido en aumento en los últimos años, lo que se refleja en un capital altamente centralizado, frente a una gestión cada vez más flexible ligada al funcionamiento en redes.

De igual forma, se puede decir que los modelos han evolucionado desde un fordismo clásico, hacia un post fordismo en el cual la gestión se ha adaptado a los cambios en el entorno empresarial y en los gustos y tendencias del consumidor final. Las características de esta nueva gestión asimilan muchos de los parámetros impuestos por la industria japonesa, dentro de los cuales se destacan:

- ✧ El sistema de suministros kan-ban (o «justo a tiempo») donde se eliminan o reducen los inventarios, puesto que los proveedores entregan los componentes en el lugar de producción, en el momento y según las características especificadas;
- ✧ Control de calidad total;
- ✧ Participación de los trabajadores en el proceso de producción, mediante la utilización del trabajo en equipo;
- ✧ La iniciativa descentralizada;
- ✧ Recompensas por los logros del equipo.
- ✧ Jerarquía administrativa plana, con escasos símbolos de posición en la vida cotidiana de la empresa.

Todas estas características reafirman la desintegración vertical de la producción en una red de firmas, proceso que sustituye la integración vertical de los departamentos dentro de la misma estructura empresarial.

En todos estos nuevos procesos y modelos de gestión, la información y la manera como ésta se utiliza por los sujetos y organizaciones miembros de la red de producción, juegan un papel fundamental en la creación de riqueza y en la competitividad de las empresas. Todo esto ha resultado también en un cambio en las relaciones laborales y en las exigencias académicas y profesionales de los nuevos trabajadores y empleados dentro del sector productivo.

Castells identifica una tendencia de declive en el empleo agrícola desde comienzos de siglo hasta los años 70 en los países pertenecientes al denominado G. 7. Sin embargo, a partir de los años 80 se aprecia cómo desciende el empleo industrial, en tanto que aumenta el empleo en el sector servicios (Castells 1996).

Estos eventos han transformado la sociedad del trabajo y le han dado nuevas características:

- ✧ El resurgimiento del empleo autónomo debido al funcionamiento en red y a las nuevas tecnologías que permiten a pequeñas empresas encontrar nichos de mercado.
- ✧ Crecimiento del empleo en los servicios de producción, salud y educación.
- ✧ Las ocupaciones muy cualificadas tienden a aumentar. (Puestos ejecutivos, profesionales y técnicos).
- ✧ Formación de un proletariado de cuello blanco, compuesto por oficinistas y vendedores.
- ✧ Estabilidad del comercio minorista.
- ✧ La mayoría de la mano de obra es asalariada y se produce un auge del trabajo temporal.

Mientras que se elevan los requisitos de formación para una cantidad considerable de puestos de trabajo, otra gran cantidad está desapareciendo por la automatización, tanto en la fabricación como en los servicios. Esta situación ha empezado a ahondar las brechas ya existentes. El aumento de la preparación educativa, ya sea general o especializada, segrega la mano de obra en virtud de la formación. Los análisis y estudios más recientes muestran que el trabajo de las mujeres, las minorías étnicas, inmigrantes y jóvenes, se concentra en actividades poco cualificadas y mal remuneradas, así como en el trabajo temporal o servicios directos (Castells 1999).

La tendencia de una producción flexible y adaptable a las condiciones de la demanda se empieza a reflejar en las formas de contratación y de las relaciones

laborales. El modelo prevaleciente del trabajo es de una mano de obra descartable que puede ser automatizada o contratada, despedida o externalizada según la demanda y los costos laborales.

Lo que hace que el actual proceso se torne angustiante para los actuales y futuros integrantes del mercado laboral es que la calificación por sí sola nunca es suficiente, ya que el proceso de cambio tecnológico aceleró su ritmo, y supera constantemente la definición de los conocimientos apropiados. Nunca antes los trabajadores fueron tan vulnerables, ya que se han convertido en individuos aislados subcontratados en una red flexible (Castells 1999).

3.3 LA AGLOMERACIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

3.3.1 CONCENTRACIÓN Y DISPERSIÓN

Las actividades económicas se reparten en el espacio de manera irregular, y tradicionalmente se atribuyó ese hecho a las diferencias en dotación de recursos, tecnologías o tipo de política económica. Si bien es cierto que dichos factores pueden incidir en la ubicación de las actividades, no bastan para explicar por qué razón, regiones que poseen similitud inicial en esos factores pueden desarrollar estructuras diferentes. Recientemente se ha mostrado cómo las firmas tienden a agruparse en función de la integración de las regiones.

La aglomeración puede producirse a pequeña escala (tapices en un pueblo o textiles en otro como lo muestra Porter, 1990); o a gran escala trascendiendo las fronteras nacionales. El *cinturón industrial* estadounidense se ubica en el área comprendida entre Green Bay, San Luis, Baltimore y Portland; la zona de mayor industrialización europea se ubica en la *banana caliente* que se extiende desde Milán a Londres incluyendo el norte de Italia, el sur de Alemania, el Ruhr, l'Ille de France, Bélgica, los Países Bajos y el sudeste de Inglaterra.

Las externalidades tecnológicas derivadas de las interacciones personales permitirían explicar los procesos de aglomeración a pequeña escala en tanto que para explicar la aglomeración a gran escala deben operar otras externalidades tecnológicas que no se afecten con la distancia o tipo de bien, externalidades pecunarias que hacen disminuir el rendimiento de los factores desde el centro industrial hacia las fronteras de los países.

Los mercados con un número elevado de firmas presentan mayor competencia por trabajo y productos, lo cual opera como fuerza *centrífuga* que estimula la dispersión de las firmas en el espacio. Pero los costos de transporte y los rendimientos a escala motivan a las firmas a establecerse en cercanías de los mayores mercados donde hay más empresas, lo cual opera como fuerza *centrípeta* hacia la

aglomeración. La integración económica puede modificar el equilibrio entre fuerzas centrífugas y centrípetas, afectando decisivamente la localización de las actividades, y reduciendo la importancia de las externalidades pecuniarias.

Cuando existen factores importantes para la producción que son poco móviles, como la fuerza de trabajo; o bienes muy importantes para el consumo y que no son transables, como el alojamiento, las diferencias de precios de los factores motivan a la industria a desplazarse hacia las regiones menos desarrolladas.

Cuando los elevados costos de transporte impiden las interacciones espaciales, la determinación del lugar de producción depende del tamaño y características del mercado. La integración económica puede modificar este proceso, pues con costos de transporte intermedios hay una gran flexibilidad en la localización de las actividades, pero una vez que las diferencias regionales toman forma, el proceso se torna más rígido y si los costos de transporte son débiles, la localización será determinada por las características locales (Ottaviano y Puga, 1997).

Las mismas fuerzas que explicarían la aglomeración de una industria en las primeras etapas de la integración, serían capaces de explicar su dispersión hacia regiones menos desarrolladas una vez que el proceso de integración está consolidado.

3.3.2 Enfoques antiguos y modernos

En la lógica tradicional, las diferencias de las estructuras se explicarían por las diferencias subyacentes (geográficas, de dotación de factores y de tecnología), que harían el espacio desigual, para la especialización de cada región. Sin dichas diferencias subyacentes y con rendimientos constantes, las actividades deberían distribuirse de manera igual en el espacio.

En regiones donde se concentran muchas empresas, éstas enfrentan una mayor competencia de productos y factores y ello reduce su rentabilidad, por lo cual las firmas tenderán a dispersarse. Por contrapartida, hay fuerzas que inducen a la concentración.

La competencia imperfecta y los rendimientos crecientes a escala resultan esenciales para explicar la desigual distribución espacial de la actividad económica. Así se puede explicar, por ejemplo, que países que no presentan ninguna ventaja comparativa significativa puedan desarrollar estructuras diferentes sobre la base de su acceso al mercado.

Hay un fenómeno notable y es el hecho de que con costos de transacción limitados, el peso relativo de los países centrales en la industria mundial es más importante que su peso relativo en la dotación mundial de factores, pues aprovechando las economías de escala, las firmas se localizan en un número reducido de lugares pues en un contexto monopolístico cada producto es producido en un sólo

lugar. Con costos de transacción y transporte elevados, la mayor parte de las firmas prefiere ubicar su producción en el país que presente el mayor mercado.

Con costos de transacción elevados, la ubicación se determina por la competencia sobre el mercado de productos y las firmas tratarán de vender preferencialmente en el mercado nacional, pero si dichos costos son débiles, la ubicación se determina por la competencia de factores. Si el número de empresas es elevado respecto del tamaño del mercado, la competencia fuerte sobre el mercado de productos conduce a algunas firmas a abandonar dicho país y ello reduce las diferencias.

Como la integración económica debe aumentar la parte de ventas que se realizan en el país socio, ello reducirá la importancia de la competencia local y, en razón de los rendimientos crecientes a escala, las empresas del centro elevarán sus ventas y sus utilidades, atrayendo a nuevas firmas a ubicarse en el centro, con lo cual la participación de la industria de los países centrales será mayor que la participación de dichos países en el total de los factores.

Cuando la competencia por los factores en los países centrales haga elevar sus precios, algunas firmas tenderán a salir de dicho país y por ello al avanzar la integración, se puede reducir la participación de la industria central en el total mundial. Al avanzar en un régimen de librecomercio, las diferencias de precios de los factores serán determinantes en la localización de las empresas y las diferencias de salarios deberían desaparecer.

En los modelos de comercio internacional en competencia imperfecta hay una ambigüedad en los efectos de la interacción sobre la competitividad relativa de las regiones del centro y periferia: La nueva teoría del comercio internacional, al igual que la teoría tradicional, trata de explicar las diferentes estructuras de producción con base en las diferencias subyacentes de tamaño de mercado, sin explicar la razón de estas diferencias, y sin explicar tampoco las razones que motivan a unas firmas de ciertos sectores a localizarse junto a otras, creando una especialización regional.

Mientras las teorías mencionadas tratan de explicar la industrialización como un proceso que ocurre simultáneamente en todos los países en desarrollo, este proceso toma en ocasiones la forma de *cadena de industrialización rápida* en las cuales la industria se extienden sucesivamente de un país al otro.

3.3.3 Centros-periferias endógenas

En los años cincuenta, era frecuente que los teóricos del desarrollo afirmaran que los grandes mercados eran aquellos donde se instalaban gran número de empresas y trabajadores. Las ideas de los *polos de crecimiento* de Perroux, de la *causalidad*

circular acumulativa de Myrdal y de Hirschman, coinciden con dicha tesis. Sin embargo, modernamente ha sido necesario explicar por qué razones, regiones con estructuras subyacentes idénticas pueden diferenciarse en regiones centrales ricas y regiones centrales pobres.

Para explicar esta diferencia, Krugman recurre a las migraciones regionales de trabajo, los rendimientos crecientes y los costos de transacción (Krugman, 1991). Estas variables pueden servir para explicar la aglomeración al interior de las fronteras nacionales, pero las barreras a la migración internacional de los trabajadores pueden limitar el papel de dicha variable. Otros autores, en cambio, sostienen que las relaciones verticales entre las industrias en competencia imperfecta pueden determinar el tamaño del mercado (Venables, 1996). Otros teóricos del crecimiento sostienen que la acumulación de factores puede sustentar la aglomeración (Baldwin, 1997) o utilizan el componente intertemporal input-output (Martin y Ottaviano, 1996).

3.3.4 Externalidades de migración y demanda

La movilidad internacional de ciertos factores productivos alivia la presión que la concentración de las actividades puede ejercer sobre dichos factores, de modo tal que la movilidad de dichos factores hace suficientemente elástica la oferta de insumos productivos a tal punto que las débiles diferencias regionales pueden aparecer incidiendo en el tamaño de las industrias (Krugman, 1991). La concentración de firmas aumenta la competencia en el mercado de bienes y factores y atrae a los trabajadores a migrar hacia dicha región.

En condiciones de *autarquía* la industria debería repartirse de modo igual entre países idénticos pues en ausencia de comercio internacional la producción debería reflejar las ventas y la disminución de costos de transacción no modificaría esta situación. Así las empresas conservarían una participación en la producción regional que les permitirá responder a la demanda final de manera local.

En procesos de integración, como la preferencia por la variedad y el peso relativo de la industria en el consumo son elevados, la aglomeración es precoz. Adicionalmente, como la elasticidad de sustitución entre variedades es débil en la preferencia de los consumidores y se dispone localmente de una gran variedad de productos, la aglomeración se favorece; influyendo también la participación de la industria en el consumo y en la determinación de los salarios reales. Ello permite a las firmas localizadas en las zonas más industrializadas atraer trabajadores sin ocasionar elevación de los salarios nominales.

Hay autores que al introducir la movilidad intersectorial destacan la importancia de la elasticidad de la oferta de trabajo, mostrando que si las firmas de una región no pueden atraer mano de obra de otras regiones, la aglomeración no ocurrirá de

modo importante. Como la elasticidad de la migración de la agricultura a la industria es elevada, las empresas urbanas pueden atraer trabajadores con sólo un leve aumento de salarios, y ello favorece la aglomeración (Puga, 1996).

Los analistas del desarrollo han sostenido de tiempo atrás que la elasticidad de la oferta de trabajo es mayor en economías en desarrollo que en economías desarrolladas y ello explicaría por qué las *megápolis* son dominantes en los países en desarrollo, mientras la proporción de población urbana es menor en Europa (Rosenstein-Rodan, 1943; Lewis, 1954).

3.3.5 Acumulación de factores y externalidades

Además de la migración desde regiones agrícolas hacia regiones industriales, hay quienes sostienen que los trabajadores tienden a migrar desde regiones industriales con pobre desempeño, hacia otras más exitosas y ello tendería a eliminar la brecha salarial entre regiones, lo cual funcionaría en el caso de los Estados Unidos donde se observan migraciones interregionales (Blanchard y Katz, 1992). Pero en Europa, pese a existir sensibles diferencias salariales, las migraciones entre países son débiles. Aún con las facilidades creadas para la migración laboral dentro del proceso de unificación económica, sólo el 1.5% de la mano de obra europea vive en países diferentes a su país de origen.

La elasticidad de las migraciones interregionales respecto del salario local es 25 veces superior en los Estados Unidos que en la Gran Bretaña (Eichengreen, 1993) y esta diferencia es aún mayor entre Estados Unidos e Italia. En síntesis, de modo general y en razón de las barreras a la migración, la movilidad del trabajo explica mejor la aglomeración de las empresas en un contexto nacional que en un contexto internacional.

Hay quienes sostienen que las firmas se reagrupan no sólo en razón de externalidades ligadas a la fuerza de trabajo y a la demanda de bienes ejercida por los trabajadores sino en razón de las externalidades input-output: Además de las relaciones cliente-proveedor, basta que una firma aumente su producción ampliando el volumen de bienes intermedios utilizados, para que impulse a las industrias proveedoras a producir a mayor escala (Venables, 1996). Así, el aumento del número de firmas en un lugar estimula la demanda de productos provenientes de firmas locales.

En otra visión, en el proceso de aglomeración, la concentración de factores con su incidencia en la demanda, puede jugar el mismo papel que la migración cuando ella no existe. Si se adiciona la investigación y patentamiento de nuevos productos y procesos, ella determinará la localización de las firmas, pues las patentes no son intercambiables y se puede generar un proceso en el cual *los laboratorios*

siguen a las firmas y éstas siguen a los laboratorios. Como habrá un rendimiento decreciente por la acumulación de patentes, se podría llegar a un punto de equilibrio en donde no hubiera más innovación: En este punto el atractivo del mayor mercado con sus rendimientos crecientes se compensaría con el desestímulo que causa la concurrencia por factores y productos.

Si sólo hay una concentración industrial, la misma no estará muy distante del centro geográfico pues las firmas buscarán fácil acceso a toda la región. La ubicación no debe estar necesariamente en el centro geográfico, pues la ubicación de la ciudad puede hacer desplazar el centro económico del mercado lejos del centro geográfico.

Pese a todas las anteriores propuestas, es imposible predecir exactamente una ubicación precisa donde se situarán las empresas: existirán múltiples posibilidades de ubicación e incluso un accidente histórico puede ser determinante. La ciudad de Chicago ha llegado a ser el más importante núcleo industrial del centro de los Estados Unidos., sin que ofrezca ninguna ventaja comparativa notable, y en estos casos puede bastar una creencia histórica compartida acerca de la utilidad de dicha ubicación.

3.3.6 Globalización de la industria

La hipótesis sostenida por Krugman en el sentido de que la aglomeración industrial no eleva los salarios y precios de los bienes no comercializables, en las regiones donde las firmas y trabajadores se reagrupan, es contraria a la evidencia empírica. En efecto, la realidad muestra que la aglomeración se estimula por el hecho de que los trabajadores se dirigen hacia los lugares donde los salarios son más elevados y en consecuencia la ausencia de movilidad interregional provocará un retroceso de la aglomeración en un proceso de integración regional y debilita el ya existente.

La escasa motivación de los trabajadores a migrar, como es el caso europeo, jugará un papel determinante en el hecho de que el empleo no agrícola esté menos concentrado y en la persistencia de diferencias de ingreso más notorias en este continente.

Las diferencias de salarios pueden operar como *fuerza de dispersión* pues elevan los costos de producción de empresas situadas en sitios donde se encuentra un número elevado de firmas. Un nivel elevado de salarios desestimulará las firmas a ubicarse en un sitio, y puede ocurrir que cada región tenga una industria; pero si la integración regional se profundiza reduciendo los costos de transacción, la localización de las firmas se determinará por los precios de los factores no transables.

Si se analiza un conjunto de países, a partir de la aglomeración de las industrias en una subregión, la industrialización se extiende en oleadas de un país a otro.

3.4 GLOBALIZACIÓN Y DESIGUALDAD ENTRE LAS NACIONES

En un contexto de competencia monopolística, el sector manufacturero produce bienes intermedios y de consumo final, pero el uso de bienes intermedios genera demandas vinculadas entre firmas y por ende una tendencia a la aglomeración de firmas. A la cuestión acerca de cómo incide la globalización en la localización de las empresas, la nueva teoría del comercio internacional postula que en presencia de altos costos de transporte todos los países tendrán algún desarrollo manufacturero, pero cuando dichos costos de transporte caen por debajo de un nivel crítico, espontáneamente se forma un esquema de centro y periferia, y las naciones ubicadas en la periferia sufrirán un descenso de su ingreso real.

Pero si los costos de transporte continúan descendiendo, se producirá una convergencia de los ingresos, con ganancias para la periferia y pérdidas para el centro (Krugman y Venables, 1995). En esa lógica, asumiendo la inmovilidad de la fuerza de trabajo y existiendo por ende diferencias salariales, en presencia de bajos costos de transporte, se tiende a industrializar las regiones periféricas. En este análisis está implícito el supuesto de que la fuerza de trabajo se desplaza más fácilmente dentro de un país que entre diferentes naciones.

Si los costos de transporte son elevados habrá una tendencia a la autosuficiencia y cada región producirá bienes manufacturados y agrícolas, pero al descender dichos costos el comercio entre regiones se facilitará y podrá iniciarse un proceso de especialización. Una región con mayor desarrollo manufacturero atraerá la localización de firmas productoras de bienes intermedios en lo que se denomina tradicionalmente *'encadenamientos hacia atrás'* (backward linkages), y ello reducirá los precios de los bienes finales atrayendo entonces otras firmas manufactureras a esa misma región, en lo que se denominan *'encadenamientos hacia delante'* (forward linkages).

Si los costos de transporte descienden por debajo de un nivel crítico, la economía mundial se organizará espontáneamente en un núcleo industrializado y una periferia desindustrializada. Como el proceso económico mundial ha estado marcado por una sensible reducción de los costos de transporte y de las tarifas a las importaciones, es de preveer que la tendencia a la diferenciación entre núcleos fabriles y periferias desindustrializadas pueda mantenerse.

En esta lógica, la integración económica global continuará produciendo un desarrollo desigual, pues la diferenciación de funciones en el ordenamiento mundial estará asociada a diferencias en los salarios reales: los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante reforzarán la demanda por fuerza de trabajo en la región central haciendo elevar los salarios, en tanto que reducirá la demanda por trabajo en la periferia haciendo descender allí los salarios.

Si los costos de transporte continúan descendiendo, la importancia de que la producción esté situada cerca de los mercados y proveedores se reduce y las regiones periféricas ofrecerán el atractivo de sus bajos salarios y ello habría de motivar a las firmas del centro a ubicarse en la periferia y el resultado debería ser la *convergencia de salarios reales*. Estas son hipótesis bien calificadas de *intuitivas* por sus autores pero, como observaremos más adelante, hay un consenso en los estudios existentes en torno al hecho de que dicha convergencia salarial no se está produciendo (Wood, 1998).

Para la nueva teoría del comercio internacional no hay causalidad acumulativa entre integración y aglomeración, de modo tal que la evolución industrial en un proceso de integración proviene de diferencias exógenas ligadas al tamaño del mercado y si los mercados son de tamaño similar, la industria se repartirá de modo igual, independientemente de los costos de transacción. La industria, después de concentrarse en una región, se extendería de un país a otro de modo que no habría un proceso lineal en el cual numerosos países alcanzan al país rico, sino que puede haber la coexistencia de países ricos y pobres.

Las naciones pobres podrán asociarse a las más desarrolladas a medida que la industria aumenta su participación respecto de los demás sectores y a través de la política comercial (Puga y Venables, 1996). La expansión de la industria acentúa en un primer momento las diferencias de salarios entre los países industrializados y no industrializados, pero llega un momento en el que la diferencia de salarios es insostenible y ocurre la expansión de la industria hacia los países de bajos salarios.

En esta lógica, ciertas firma comienzan a beneficiarse de las externalidades de otras firmas hasta formarse una masa crítica en el país que conoce una industrialización rápida acompañada de una elevación de salarios y la industria se expandirá en oleadas de un país a otro, como ocurrió en los países del Asia oriental.

3.4.1 El conflicto Norte-Sur

La opinión según la cual la competencia de los países en vía de desarrollo vendría a desestabilizar a los países industrializados ha sido difundida extensamente. Y esa convicción ha conducido a ciertos autores a proponer que el libre intercambio sea admitido solamente entre países que han alcanzado un grado comparable de desarrollo, con el fin de evitar que los salarios inferiores de los trabajadores del sur ejerzan presión a la baja sobre los salarios de la mano de obra menos calificada de los países del Norte.

Por su lado, los defensores del libre intercambio afirman que incluso teniendo en cuenta las diferencias señaladas, el libre intercambio genera un alza en los niveles de vida, porque permite a los países del Norte obtener bienes de importación más baratos mientras aumenta el precio de sus exportaciones.

Otros autores explican que aunque los salarios de los trabajadores no calificados del Norte caigan al nivel de sus similares del Sur, el alza en la demanda para los productos manufacturados más intensivos en trabajo no calificado hará subir el nivel de los salarios en el Sur, mientras que la remuneración de los trabajadores calificados del sur subirán al nivel de los del norte, impulsando al alza la demanda y el crecimiento.

En ese mismo orden de ideas, los países ricos y los países pobres estarán ganando el doble si la eficiencia está en alza en el Sur; aún admitiendo que en el norte una categoría sea severamente afectada por la competencia proveniente del Sur, los efectos positivos del libre intercambio seguirán siendo superiores en volumen y en alcance a los efectos negativos mencionados.

Si el precio de los productos manufacturados cae debido al aumento de la oferta mundial, en los países del Norte, se pagará menos a los trabajadores menos calificados, mientras que el aumento de la demanda en el Sur para los bienes traídos del Norte, se traducirá en incrementos de la remuneración para los trabajadores calificados del Norte; En resumen, los términos de intercambio comercial mejorarán en beneficio de los países desarrollados. El aumento de los niveles de vida será superior a la pérdida sufrida por los trabajadores no calificados (Minford, 1996).

Para compensar los desequilibrios, se propone, algunas veces, una *tasa negativa sobre las importaciones*, administrada localmente y de forma puntual, que corregiría los desequilibrios en la importación, y que sería menos costosa que un retorno al proteccionismo. El movimiento sindical internacional y diversas organizaciones de la sociedad civil proponen la adopción de una *cláusula social* que comprometa a todos los países que quieran beneficiarse del acceso libre al comercio, con el respeto de los derechos laborales consagrados internacionalmente en Convenios de la OIT: No utilización de trabajo forzado ni esclavo, eliminación del trabajo infantil, no discriminación por género ni raza en la remuneración, y respeto de los derechos de asociación y negociación colectiva.

Quienes se oponen a estas propuestas argumentan que sus promotores están tratando de establecer un salario único mundial, lo cual es inviable. Pero, en verdad, nadie ha hablado de tal posibilidad, que riñe con las condiciones sociales y económicas, con la tradición y normativa de cada país; y de lo que se trata es sólo de garantizar un piso mínimo común de derechos que respete todo aquel que aspire a competir en el mercado global. Lo otro sería una forma de *dumping social*.

Esta propuesta busca contener las prácticas de algunos países que exportan productos elaborados con trabajo de presos sin remuneración o que obligan a los presos políticos a trabajar en las empresas de los militares, lo cual ha originado las condenas de la OIT al régimen dictatorial de Birmania. Similar condena debe hacerse de la práctica usual en las zonas francas de exportación y maquiladoras,

de exigir a la mujer prueba de embarazo para acceder al empleo, o a la práctica de impedir la creación de organizaciones sindicales o colocar a los sindicalizados en desventaja frente a los no sindicalizados en el ascenso laboral o en el nivel de remuneración, y más grave aún, si se trata de asesinatos de líderes sindicales.

La estrategia de no respetar dichos convenios internacionales y hacer de la negación de los derechos laborales una herramienta de competencia internacional es lo que se conoce como *carrera hacia el fondo*, y para enfrentarla se vienen incluyendo acuerdos de tipo laboral y ambiental en los Tratados de Libre Comercio, como ocurrió en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en los Tratados firmados por Estados Unidos con Jordania, Chile o Centroamérica y está en la agenda de la negociación con los países andinos.

Hay diversas críticas en torno a la escasa eficacia de dichos instrumentos, pues sólo en algunos casos se permite a los ciudadanos y organizaciones sociales presentar las quejas por violaciones; dicha posibilidad queda casi siempre reservada a los gobiernos y resulta obvio que un gobierno no presentará quejas contra un socio comercial, para no ser objeto en el futuro de similares reclamos. Además, si el cumplimiento de los acuerdos queda al cuidado de la ley nacional, de manera formal en dichas leyes los derechos están consagrados, pero su cumplimiento es escaso. Si la condena por violaciones comprobadas se limita al pago de una multa, el violador comprobado puede pagar la multa y mantener la conducta violatoria. Y lo más grave es que en el caso de sanción por violaciones a los derechos laborales, la multa la pagará el gobierno, con recursos fiscales, y no la empresa a la que se le haya comprobado tal violación. Mientras no se aplique la limitación del acceso comercial a quien cometa dichas violaciones, la eficacia de las normas laborales será muy precaria.

3.5 LA INTRANSIBILIDAD COMO FUERZA DE DISPERSIÓN Y LA ESPECIALIZACIÓN INDUSTRIAL

Con la consideración de un sector no *transable* como es el alojamiento, los trabajadores migrarán hacia las regiones menos congestionadas, donde pueden disponer de un gasto menor, pues allí los productos están disponibles si los costos de transacción son reducidos.

En presencia de costos de transacción elevados, las firmas se ubican en diferentes regiones para atender los mercados locales. Con costos de transacción intermedios, lo determinante serán las externalidades de la demanda; y con costos de transacción débiles, la localización estará definida por los precios de los factores y bienes que no son móviles.

La mayor parte de los modelos existentes describen una situación en la cual el conjunto de la industria se desplaza a través de las regiones. Tomando en cuenta

las diferencias entre los factores, se piensa que las regiones pueden mantener una actividad industrial de proporciones diferentes, pero esto desconoce la posibilidad de especialización regional por sectores, como ocurre en Europa, donde hay una creciente especialización de países por sectores industriales.

Para explicar la especialización regional, algunos teóricos muestran que las firmas sostienen relaciones *cliente/proveedor* más fuertes con ciertos tipos de industrias y ello explicaría la especialización regional (Krugman y Venables, 1996). Otros muestran que si una firma adicional se establece en la misma región, las externalidades positivas de demanda y costo afectan más intensamente a las firmas del mismo sector, en tanto que la concurrencia aumenta sobre el mercado de bienes y servicios afectando a las firmas de los dos sectores de modo similar. Mientras la división por regiones y sectores sea indeterminada cada región estará motivada a tratar de cubrir el mayor número posible de sectores económicos.

La integración estimula a las firmas a reunirse para explotar las externalidades, agravando así las diferencias entre las regiones en el nivel de empleo manufacturero total y en la composición sectorial. Con el avance de la integración, las firmas son más sensibles a las diferencias de costos y la proximidad de las firmas a las actividades similares gana en importancia, en tanto que las firmas buscan alejarse de las actividades diferentes, tratando así de evitar entrar en competencia por los factores inmóviles.

Según la nueva teoría del comercio internacional, las regiones se especializan en sectores cada vez más diferentes, pero si a largo plazo disponen de dotación de factores y tecnologías similares, ellas pueden converger en términos de empleo total y nivel de ingresos.

3.6 DELOCALIZACIÓN, RELOCALIZACIÓN Y EXCLUSIÓN

Con los nuevos desarrollos teóricos se comprende mejor la existencia de *polos desarrollados* y las dificultades para economías pequeñas de integrarse con los segmentos de producción que han sido delocalizados desde los centros. La difusión de los encadenamientos varía según la naturaleza del producto final o intermedio, según el tamaño del mercado en el centro o la periferia, de la importancia de los costos de transacción, los rendimientos crecientes a escala y la existencia de externalidades ligadas a la oferta de trabajo.

Existe entonces una dialéctica entre los efectos de la aglomeración que se basan en los productos finales que dependen del tamaño de la demanda y los efectos *verticales* que dependen de los *linkage effects* analizados por Perroux y Hirschman.

El proceso de *localización - delocalización* puede ser cambiante: Si se acentúa la concurrencia sobre los productos, los costos de transacción elevados parecerán

más reducidos; si se mantiene la diferencia salarial y si, adicionalmente, las legislaciones de trabajo y ambiental son menos exigentes en la periferia, las empresas tenderán a delocalizarse (Salama, 1998).

La delocalización puede generar un proceso acumulativo si se produce de manera masiva con aumento del costo de factores y crecimiento del tamaño del mercado y de la variedad de productos. La elevación de las remuneraciones reduce la ventaja del costo de factores y motiva a una *re-delocalización* explicada por el aumento del costo de factores y afectada a su vez por el crecimiento demográfico, las migraciones y los cambios en la calificación de la fuerza de trabajo.

Si en una economía periférica los salarios de trabajadores no calificados son menores y si la legislación laboral es menos estricta que en el centro, lo mismo que si es posible utilizar técnicas y productos contaminantes y utilizar trabajo infantil, la empresas estarán motivadas a trasladarse hacia este país periférico. El régimen laboral menos estricto permitirá intensificar el ritmo de trabajo y compensar así la baja productividad del trabajo, manteniendo niveles de ganancia considerables.

Pero si aparece una nueva tecnología y se elevan los niveles de exigencia legal en el país periférico, puede ocurrir que sea más rentable retornar la producción al país central y se produce la *re-localización*, pero ésta puede ocurrir hacia un tercer país de menor nivel de desarrollo, menores salarios y menores exigencias legales. Con el avance de la democratización, la legislación laboral se hizo más exigente en los países asiáticos de reciente industrialización, motivando a los productores a desplazarse a nuevas áreas, como ha ocurrido con las inversiones de Taiwán en Thailandia y China.

Las sucesivas delocalizaciones-relocalizaciones se basan en diferencias de productos o de procesos productivos, y ello permite hablar de diversas *generaciones*, como ocurre en la industria de exportación de la frontera mexicana:

- a) La más antigua se orientó a productos simples de fácil ensamblaje, que requieren mano de obra poco calificada, de baja remuneración y utilizada intensivamente
- b) La segunda se orientó a productos más complejos, y aunque también se trata de ensamblaje, requiere una calidad de producto adaptada a patrones internacionales y una organización del trabajo más estricta.
- c) La tercera, aún minoritaria, se desarrolla en conexión con filiales de firmas multinacionales o empresas nacionales, involucra actividades de investigación y utiliza mano de obra más calificada.

La industria de primera generación ha comenzado a desplazarse hacia regiones más al sur, en donde abunda la mano de obra menos calificada y los salarios son menores. Este despliegue de la ubicación industrial ocurre no sólo entre países

de diferente grado de desarrollo, sino que se presentó también entre regiones al interior de un mismo país (Salama, 1998).

En los países asiáticos con industria de segunda generación no se observa por ejemplo la intervención *colbertista* del Estado que se observó en los *tigres asiáticos*, y los fenómenos de corrupción asociados al excesivo peso del Estado manifestaron rápidamente sus aspectos negativos por la búsqueda de rentas predatorias.

Por la forma en la que está operando la globalización, con una reducción del papel del Estado en la economía, puede ocurrir que una parte de la industria nacional pueda ser arrasada por la competencia de las importaciones. Pueden surgir nuevas producciones locales si las corporaciones transnacionales deciden situarse en estos países, pero al interior de la nación se pueden acentuar los desequilibrios regionales, pues al tiempo que surgen polos dinámicos hay regiones que se rezagan.

Con la apertura de las economías, la presión internacional aumenta y los productos son fuertemente influenciados por las exigencias internacionales de costos y normas de calidad. El margen de elección tecnológico es más estrecho si se pretende mantener la competitividad y para el caso de las economías latinoamericanas esta búsqueda ocurre en las peores condiciones derivadas de la obsolescencia de parte significativa del aparato industrial, la casi inexistencia de política industrial, la excesiva revaluación de la moneda y las comprobadas deficiencias educativas.

El fortalecimiento de las monedas nacionales abarata las importaciones y reduce el valor relativo de los bienes de producción generando una severa brecha comercial, y permite la importación de maquinaria y equipo beneficiándose de economías de escala, pero sin lograr compensar la caída de las exportaciones.

3.7 EL CASO RENAULT: DE VILVORDE A CURITIBA

Después de quince meses de haber cerrado su planta de Vilvorde en Bélgica y haber pagado una multa por no haber cumplido el proceso de consulta previa a los trabajadores ordenado por la legislación comunitaria europea, la empresa Renault inauguró su nueva planta en Curitiba, capital del Estado de Paraná en Brasil. Mientras su planta belga alcanzó a tener 3.100 empleados que producían 200.000 vehículos al año, en Brasil ocupa 2.000 trabajadores para llegar a una producción de 240.000 vehículos anuales.

Pese a las negativas de que se trata de un proceso de *delocalización* de la planta belga hacia Brasil, Louis Schweitzer, jefe del grupo Renault, postuló su estrategia de *crecimiento rentable* que implica un mayor esfuerzo de reducción de costos. Para ese efecto, sostuvo que «con la Unión Europea todas las barreras aduaneras han caído y no tendría lógica mantener presencia en cada país» y ello explica la reducción de plantas en ese continente, incluso en Francia y la estrategia global en

la cual las plantas europeas de la empresa abastecerán el mercado europeo y la planta nueva de Curitiba abastecerá a Mercosur (*Le Soir*. Bruselas, 9 diciembre de 1998).

En ese momento Brasil imponía derechos de aduana de 49% a la importación de vehículos desde terceros países y a partir del año 2000 el arancel para los vehículos que ingresen desde terceros países fue unificado en 30% para todos los países de Mercosur, pero será de cero para los países miembros. Aún con una tasa de cero al ingreso de vehículos desde fuera de la región, la localización de la planta dentro de la región se beneficia de las ventajas por la reducción de los costos de transporte y deterioro que sufrirían los vehículos al ser importados desde Europa.

La instalación de la planta en Curitiba para la línea de montaje y la fabricación de motores se articula con la producción de cajas de velocidad en la planta de Los Andes en Chile, país que pese a no ser miembro pleno de Mercosur dispone de un Acuerdo de Alcance Parcial que le permite exportar sus productos hacia el grupo subregional en condiciones ventajosas.

Como sólo uno de cada diez habitantes de Mercosur está motorizado se espera que la demanda por vehículos crezca en un 50% hasta el año 2010 alcanzando una producción de 3.5 millones de vehículos, mientras que Europa sólo crecerá 16% en ese mismo período. Si en este momento Renault mantiene el 10% del mercado de autos en Mercosur, aspira a duplicar esta participación y convertirlo en su segundo mercado después de Europa, e incluso aspira a enviar componentes y motores a Europa.

En su planta francesa de Renault en Douai, el promedio de edad de sus trabajadores es de 45 años, vinculados por contrato de término indefinido; en tanto que en Curitiba el promedio de edad es de 27 años y no existe el contrato indefinido, sino un tipo de vinculación denominado *empleo a voluntad*, en la cual los procesos de licenciamiento son extremadamente simples. Adicionalmente, se ha seleccionado la región de Paraná pues allí la combatitividad de los trabajadores es inferior a la que se observa en el triángulo del ABC paulista (San Andrés, San Bernardo y Santa Catalina).

Con un salario promedio de 470 dólares al mes y una prima de productividad de 70 suplementarios, la planta de Curitiba, producirá 70 vehículos por trabajador al año, que es el doble de lo que se producía en la planta belga y el costo de producción será 10% inferior. Las condiciones de extrema flexibilidad aplicada a las relaciones laborales en Brasil serían ilegales en Europa. Mientras en Europa avanza la implementación de la semana laboral de 35 horas, en Brasil el tope legal es de 44 horas de trabajo a la semana y el sábado es un día de trabajo normal.

La convención de trabajo firmada por el sindicato local de los metalúrgicos en Brasil acepta una flexibilidad extrema y permite que la semana laboral dure desde 0 a 56 horas en función de las necesidades. Cada trabajador dispone de una cuenta personal donde registra el tiempo trabajado por encima del límite legal sin derecho a ningún pago extra.

3.8 BALANCE DE LAS NUEVAS TEORÍAS

Las nuevas teorías del comercio internacional operan con supuestos de competencia monopolística, que las hacen más ajustadas a la realidad, y sus diversos análisis arriban a similares conclusiones; por ejemplo, en torno al hecho de que las empresas localizadas en mercados donde la concentración de firmas es relativamente importante, están sometidas a una competencia más fuerte en los mercados de productos y de trabajo, lo cual opera como una fuerza centrífuga que tiende a dispersar las actividades en el espacio.

Entre tanto, la combinación de rendimientos crecientes a escala y de costos de transacción estimula a las firmas a localizarse cerca de los mercados de gran dimensión, donde se encuentra el mayor número de firmas y donde pueden beneficiarse de externalidades pecuniarias. Se produce así una *fuerza centrípeta* que favorece la aglomeración de las actividades económicas.

La integración económica afecta el equilibrio entre fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas e incide decisivamente en la localización geográfica de las actividades económicas. La internacionalización de las actividades económicas puede conducir a un momento en el cual estas se desplazan hacia las regiones menos desarrolladas. Cuando las interacciones espaciales fuertes son obstaculizadas por los costos de transacción, las características y el tamaño del mercado local y la disponibilidad de factores determinarán el lugar de producción.

A nivel de análisis empíricos, se observa gran dispersión, y la mayoría de estudios se refieren al Acuerdo de Libre Cambio de América del Norte y a la Unión Europea, lo cual se explica por la mayor disponibilidad de información y por las exigencias de la política económica, pero corresponde también al hecho de que son las dos regiones en donde el proceso de integración ha sido sostenido y rápido.

El estudio más conocido para el caso del TLCAN / NAFTA confirma la hipótesis de que la aglomeración se acompaña de rendimientos crecientes y muestra que la integración con Estados Unidos ha generado un desplazamiento de la industria mexicana hacia las provincias que disponen de un mejor acceso al mercado estadounidense y la distancia respecto de dicha frontera parece tener incidencia en la explicación de las diferencias salariales.

Un desplazamiento similar parece estar ocurriendo del lado estadounidense de la frontera, de donde se ha comenzado a postular que la integración económica refuerza la importancia de las externalidades de costo y demanda en la decisión de la localización industrial, de modo que en las regiones donde se produce la aglomeración de las industrias el empleo tiende a aumentar (Hanson, 1994, 1997a, 1997b).

Para el caso europeo se ha producido una concentración geográfica en las principales ramas industriales, más acentuada en los sectores caracterizados por

economías de escala (Brülhart, 1996). En las primeras etapas de la integración europea, la concentración de actividades con fuertes economías de escala se ha acentuado en las regiones próximas al centro geográfico y dicho proceso ha disminuido en los años ochenta (Brülhart y Tortensson, 1996).

Al analizar en qué medida las diferencias de ingreso observadas en las regiones europeas pueden explicarse por efecto de los desplazamientos espaciales desde regiones vecinas, hay quienes concluyen que las externalidades espaciales tienen más influencia que las características nacionales en la explicación de las diferencias de ingreso entre las regiones europeas (Quah, 1996).

Los estudios referidos tienen una dimensión de política económica, pero pocos trabajos han tratado de derivar las implicaciones de esa política económica. El énfasis puesto en los costos de transacción y de transporte haría obligatorio analizar el impacto de las políticas de infraestructura, pues la oferta de infraestructura tiene una influencia decisiva en el acceso a los mercados y en las decisiones de localización (Martin y Rogers, 1995).

4. EL PROCESO COMERCIAL

4.1 EL ALCANCE DE LA GLOBALIZACIÓN

La globalización se caracteriza por la rápida intensificación del proceso de integración de los mercados, la inversión y la producción; y por el rápido crecimiento de los vínculos entre las diversas economías a través de las fronteras nacionales, una vez que el desarrollo de las comunicaciones ha reducido la importancia de las distancias geográficas.

El amplio alcance del proceso de liberalización de comercio e inversiones ha ocurrido en los países de América Latina, en Asia y en economías en transición, como una precondition exigida por las empresas transnacionales que lideran el proceso de globalización económica. Dicha liberalización se ha reforzado por los acuerdos de integración económica, y todo el proceso ha conducido a una mayor movilidad de bienes, servicios y capital a través de las fronteras, lo cual conduce a profundizar y ampliar los vínculos económicos entre las diferentes regiones. Así mismo, dicha ampliación del escenario económico ha desencadenado una intensa competencia y búsqueda de la eficiencia a nivel de empresa.

El progreso tecnológico, la concurrencia y la globalización se estimulan mutuamente. La mundialización se expresa como el proceso por el cual la interdependencia entre los mercados y la producción de diferentes países se incrementa bajo el impulso del intercambio de bienes y servicios, flujos financieros y tecnológicos. En la perspectiva de sus defensores, la globalización debería contribuir a la elevación de los niveles de vida, al permitir una mejor asignación de los recursos.

CUADRO 2
Valor y participación de las exportaciones regionales, 1995

	EXPORTACIONES INTRA-EXTRA REGIÓN (VALOR)	PARTICIPACIÓN %	EXPORTACIONES EXTRA-REGIÓN (VALOR)	PARTICIPACIÓN %
Norteamérica	680	16.6	427	21.8
Latinoamérica	185	4.6	144	7.4
Europa Occ.	1.795	43.8	542	27.7
Exsocialistas	120	2.9	100	5.1
Africa	90	2.2	88	4.5
Medio Oriente	120	2.9	110	5.6
Asia	1.105	27.0	475	27.9
Total	4.095	100	1958	100

* México está incluido dentro de Latinoamérica.

** Valores expresados en billones de dólares.

Fuente. Organización Mundial de Comercio. Tendencias Estadísticas. Ginebra, 1995.

Los vínculos económicos entre los países desarrollados se han estrechado. A las reducciones de costos en el transporte y las comunicaciones y a la reducción de las limitaciones al comercio, se ha agregado la liberalización de los movimientos de capital, y se observa una transformación en las estrategias de las empresas.

Los países en desarrollo, replegados sobre sí mismos por casi medio siglo, han abierto sus economías bajo la presión de las entidades multilaterales y de los acreedores como condición para mantener el acceso a los mercados internacionales. Por varios años y para muchos de los países en desarrollo de América Latina, el balance de su comercio después de la aplicación de dichas políticas presenta un saldo negativo.

Adicionalmente, los países del centro y Este de Europa han comenzado su acelerada y a veces desordenada integración a la economía mundial. Cada día es más difícil encontrar el caso de una economía que se mantenga al margen de las corrientes económicas internacionales. En el debate económico internacional, es frecuente escuchar referencias a la *fortaleza europea*, para significar la supuesta dificultad de penetrar el mercado comunitario.

Si se analiza la relación de dependencia, entendida como la proporción de las importaciones respecto del producto de cada región, Estados Unidos sólo depende 10.22%, Europa depende 11.19% y, si se toma en cuenta la *relación de apertura*, entendida como la proporción de exportaciones respecto al producto, Europa muestra una apertura de 11.31.% frente al 7.61% de Estados Unidos.

CUADRO 3
Apertura y dependencia de Estados Unidos y Europa, 1994

	ESTADOS UNIDOS	UNIÓN EUROPEA /12
Exportaciones (millardos de dólares)	513	770
Importaciones (millardos de dólares)	689	762
PIB (millardos de dólares)	6738	6806
Tasa de dependencia(1)	10.22	11.19
Tasa de apertura(2)	7.61	11.25
Dependencia-Apertura (3)	8.91	11.25

(1) Tasa de dependencia: Importaciones / PIB por 100. Unión Europea sólo se consideran las importaciones extracomunitarias.

(2) Tasa de apertura: Exportaciones / PIB por 100.

(3) Dependencia-Apertura: Media de exportaciones e importaciones sobre PIB. Sólo se consideran las exportaciones e importaciones extraeuropeas.

Fuente. Organización Mundial de Comercio. Tendencias comerciales. Ginebra 1995.

4.2 CAMBIO EN EL PATRÓN DE COMERCIO

Hay tendencias definidas que se observan en el comercio mundial después de la guerra: la explosión de las importaciones estadounidenses generando déficit por varios años y de las exportaciones alemanas y japonesas, generando superávits durante la mayor parte de los años ochenta.

El déficit comercial de un país podría no considerarse por sí mismo un signo de debilidad, y puede corresponder a una modificación brusca del tipo de cambio, o a una modificación drástica del precio de los productos que forman una parte importante de su comercio exterior, como ocurrió en el pasado con el precio del petróleo.

Pero cuando el déficit se presenta sistemáticamente por un período largo, puede existir un problema estructural de competitividad. A pesar de la desaceleración de la economía estadounidense y de la devaluación del dólar, la situación anotada no cambió significativamente, y ello implica que podrían existir otros factores a nivel de empresa, del gobierno o de rama industrial que han impedido el ajuste.

Otra tendencia notable en el comercio mundial es el aumento consistente de la exportación de manufacturas, lo cual ha generado altos niveles de comercio entre países con similar dotación de factores. Hace siglo y medio, los intercambios ocurrían entre países que exportaban bienes manufacturados a los países en desarrollo, a cambio de mineral de hierro, bauxita y materias primas para ser procesadas en el norte. En esas condiciones, Smith y Ricardo postularon la tesis de la ventaja comparativa.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de las transacciones ha ocurrido entre países con similar dotación de factores: tres cuartas partes de todas las exportaciones del mundo industrializado fueron a otros países industrializados, y algunos países en desarrollo, dependientes en el pasado totalmente de los mercados del norte, han comenzado también a exportar parte importante de su producción a otros países en desarrollo. Una tercera parte de las exportaciones de los países en desarrollo en 1989 fueron a otros países con similar dotación de factores.

4.2.1 Aumento del comercio de manufacturas y sectores estratégicos

El aumento del comercio de bienes manufacturados implica que se depende cada vez menos de la disponibilidad de tierra cultivable, clima, o recursos minerales y se depende, en cambio, cada vez más de la capacidad de innovación de las firmas y de la acumulación de tecnología y calificación del trabajo.

Los principios de ventaja comparativa basada en la dotación de factores podrían seguir siendo ciertos si el comercio entre países de similar dotación se hace en productos diferentes, pero el comercio intrafirma tiende a ser cada vez más la norma: Estados Unidos, Europa y Japón exportan cada vez más los mismos productos entre sí.

La proporción del comercio intraindustria pasó de 46% en 1964 al 60% en 1985 (OECD, 1987) y esto puede ser superior en sectores específicos como en el de rodamientos antifricción, en el cual el 70% de las exportaciones mundiales a mitad de los años ochenta, fueron a países que también exportaban dicho producto (Collis, 1993).

En un escenario de competencia regulada, el comercio mundial emerge de la interacción de una decisiva intervención gubernamental y un pequeño número de firmas globales:

- a) En el sector de *semiconductores*, las políticas gubernamentales en los Estados Unidos fueron decisivas para construir una ventaja comparativa nacional. Sin embargo, las políticas de protección a la industria naciente, adoptadas por Japón en el final de los años 70, socavaron la ventaja estadounidense. A continuación, las políticas del gobierno estadounidense ayudaron a estabilizar la industria doméstica y una vez que las firmas maduraron en diversos segmentos, las estrategias de las firmas individuales han comenzado a influenciar los patrones de comercio.
- b) En el sector de equipo de computación (*hardware*) se presenta una segmentación: Mientras la producción de los ordenadores centrales (*mainframes*), históricamente dominado por la IBM, fue protegida en todo el mundo por políticas

gubernamentales, la producción de computadores personales es más segmentada de acuerdo con las ventajas de los países. Hay investigaciones que sostienen que las alianzas influyeron decisivamente en el curso de esta industria y constituyen un elemento crítico de las estrategias competitivas (Gómez-Casseres,1993).

- c) En lo referente a los *equipos de telecomunicación* para negocios, la competencia global en dicha industria ha sido resultado de cambios profundos en la tecnología acompañados de desregulaciones asimétricas a través del mercado mundial. Media docena de firmas se han consolidado y el legado de regulación gubernamental combinado con el posicionamiento de las firmas determinaron el patrón de desempeño hacia el futuro (Vietor y Yofie,1993).
- d) En el sector de automóviles, se puede observar que el proceso de industrialización decidido por parte del Estado en Brasil y México influyó sustancialmente el mercado mundial y los flujos de inversión en la industria automovilística. Estas políticas crearon un entorno que estimuló a las firmas a producir primero localmente y después tratar de exportar vehículos y motores a la tríada constituida por Estados Unidos, Europa y Japón (Shapiro,1993).

Los sectores mencionados tienen un alto componente de intervención estatal. Hay otras ramas con menos intervención gubernamental y en cambio se observa una intensa competencia oligopolística.

- e) En la industria de rodamientos, la nacionalidad de las firmas exitosas está crecientemente influenciada por factores específicos de las firmas como la propiedad y su capacidad organizacional y menos por la dotación nacional de factores.

Los estudios realizados muestran que, en mercados de competencia imperfecta, la importancia de la ubicación geográfica de las actividades está ligada a la historia de la firma, a la reducción del riesgo, las preferencias personales de los administradores y la política gubernamental (Collis,1993).

- f) El sector de *equipo de construcción* es un ejemplo clásico de oligopolio. Dominado inicialmente por Caterpillar, se tornó en duopolio en los años ochenta, con la emergencia de Komatsu de Japón.
- g) El sector de los *minerales* presenta una competencia oligopolística. Si se analiza el comercio internacional de bauxita, níquel y cobre, minerales que presentan altos niveles históricos de concentración, se encuentra que la estructura de la industria, las políticas gubernamentales, y la propiedad de los activos son los determinantes de la dirección del comercio (Wells,1993).
- h) El sector de los *seguros*, muestra el tipo de competencia en sectores fragmentados y con una gran influencia gubernamental. Los estudios realizados muestran

que las firmas aseguradoras de países con más estrictas regulaciones pueden ser las mejor posicionadas para una expansión posterior (Goodman,1993).

4.2.2 El desempeño comercial por regiones

En el futuro próximo, es previsible una intensificación de las relaciones económicas y políticas entre la Unión Europea y sus vecinos de la Asociación Europea de Libre Comercio, los países del Centro y Este de Europa, el Medio Oriente y el Magreb.

Mientras Europa tiene dificultades para lograr su estabilidad interna, también trata de enfrentar el reto americano y asiático articulando el desarrollo de sus países vecinos, como estrategia de expansión económica y de contención de los flujos migratorios (Fayolle,1997).

La participación de las exportaciones de la Unión Europea hacia los mercados asiáticos, aunque ha aumentado fuertemente después de los años ochenta, representa sólo un 17% del total de exportaciones extracomunitarias, mientras que las exportaciones de Estados Unidos y Japón a esos mismos mercados representan el 20% y 24% respectivamente. Por el contrario, las exportaciones comunitarias destinadas a los países del Este y Centro de Europa, son sensiblemente superiores a las de Estados Unidos y Japón.

La Comunidad Europea presenta un grado de especialización relativamente débil en los sectores de punta, caracterizados por una demanda fuerte, y alcanza sólo al 30% del total de exportaciones de 1994, al paso que para esos mismos sectores, la participación de Estados Unidos y Japón alcanza al 37%.

Las importaciones europeas provenientes del Asia representaban el 1.3% del PIB comunitario en 1995, pero dichas importaciones representan alrededor del 18% del total de importaciones comunitarias provenientes del resto del mundo, y no se limitan a los sectores tradicionales intensivos en mano de obra, como los textiles y el vestuario.

Sectores como el mecánico, el de material de transporte y productos de alta tecnología que necesitan mano de obra altamente calificada y elevada tecnología, aportan una parte cada vez más elevada de esas exportaciones asiáticas hacia la Comunidad Europea (Comisión Europea, 1997).

Este proceso ha sido facilitado por la creciente movilidad de capitales, el más fácil acceso a la tecnología, y ha sido también una respuesta a las restricciones comunitarias para el acceso de productos sensibles (textiles, vestuario, hierro y acero), lo cual ha estimulado a los países asiáticos a especializarse en un mercado de más alta tecnología. El otro factor dinámico del crecimiento del comercio mundial ha sido el incremento de los intercambios al interior de las zonas regionales. Mientras el 70% del comercio de mercancías europeas ocurre dentro de la región, el

comercio entre Japón y los otros países del Asia ha aumentado 40%, impulsado sobre todo por el incremento de los intercambios entre Japón y la China.

Esta dinámica de los intercambios regionales parece corresponder a la decisión política de contener los motivos de migración. Mientras un segmento de comercio se desarrolla a nivel mundial, parece producirse una nueva escalada de *autarquía regional*. La mayoría de las relaciones económicas de la Unión Europea se realizan dentro de la misma región o con los grandes socios comerciales de la Comunidad, lo cual significa que la globalización opera sustanciamente entre los países en los cuales la dotación de factores, la estructura productiva y los niveles salariales y de productividad son comparables.

4.2.3 Terciarización y comercio de servicios

Por otra parte, se está produciendo una *terciarización* por el incremento del comercio de servicios, las finanzas y las comunicaciones; pero su crecimiento total es todavía lento. En 1994, el transporte representaba el 30% del comercio mundial, los viajes el 30% y otros servicios 40%.

Es notable la expansión del comercio de productos que exigen un trabajo calificado, como el equipo de telecomunicaciones que casi se ha duplicado en los últimos diez años, llegando en la actualidad al 11%. Entre tanto, el comercio de productos de extracción se ha reducido a la mitad. Los mercados más dinámicos a nivel mundial, son los más sensibles a las innovaciones tecnológicas, que exigen altas inversiones en investigación y elevada calificación del trabajo.

De una parte, las innovaciones tecnológicas han impulsado la diversificación de intercambios de mercancías, servicios y capitales, los costos de transporte han reducido su participación en los costos de producción, de modo que las diferencias de productividad entre dos regiones pueden superar los costos de transporte y generar entonces flujos comerciales.

La evolución de las telecomunicaciones y medios de información permite operar instantáneamente transferencias de capital de un punto a otro del globo, a cualquier hora del día o de la noche.

A la reducción de costos y a las innovaciones tecnológicas, hay que agregar la voluntad política de quienes han impulsado la liberación comercial y la integración económica, para poder explicar adecuadamente la evolución del comercio. Sólo después de largas rondas de negociaciones en el GATT se dio origen a la Organización Mundial del Comercio, con el compromiso de sus miembros de reducir las barreras arancelarias a un nivel bajo (alrededor del 4%) y a eliminar las barreras no tarifarias al comercio. Fue también una clara y definida decisión política la que llevó a la China desde 1978 a iniciar un proceso de inserción acelerada en la economía mundial.

Si se observa la participación de las diversas regiones en el comercio mundial, resulta claro que la Unión Europea ha contribuido activamente a la intensificación del intercambio económico y ha enfrentado con éxito la intensificación de la concurrencia.

Pese a que después de los años setenta la participación de la Comunidad Europea en las exportaciones mundiales de mercancías se redujo levemente, dicha participación se ha mantenido elevada, alcanzando el 24%, con exclusión de los intercambios intracomunitarios. Se puede afirmar que el aumento de la participación del Asia en el comercio mundial, que ha pasado del nivel del 5% a 6% al inicio de los años setenta, hasta 15% aproximadamente al final de los años 90, se ha producido a expensas de otros países en desarrollo.

Las exportaciones e importaciones de la Comunidad Europea en dirección de otras regiones del mundo han crecido de manera equilibrada. El balance europeo con los países en desarrollo ha pasado de un déficit del orden del 1% después del primer choque petrolero, a un ligero excedente en la actualidad. Sus intercambios con los países de Asia y de Europa Central y Oriental, por su parte, se mantienen equilibrados.

Un gran impacto de la globalización se presenta en los países asiáticos en desarrollo, los cuales están ahora más integrados a las redes internacionales, a la producción global y a las redes transnacionales. Con un alto nivel de ahorro interno e inversión y con políticas orientadas al mercado mundial, la inversión extranjera ha tenido gran participación en el crecimiento de la producción y de las exportaciones de dichos países.

Estos países han incrementado no solo su participación en productos naturales intensivos en trabajo y se han diversificado a una amplia gama de bienes. La globalización ha tenido su mayor impacto en los países asiáticos en vías de desarrollo, los cuales están hoy más integrados a las redes mundiales de las corporaciones transnacionales. Además de altos niveles de ahorro interno e inversión y de las estrategias orientadas hacia el exterior, las CTN han hecho un gran aporte a la formación de capital y al incremento de la producción y las exportaciones de dichos países.

El tamaño y dinamismo de dichas economías en desarrollo del este y sur del Asia ha motivado a muchas CTN a establecerse allí para aprovechar el rápido crecimiento de los mercados de esta zona y su futuro potencial, en orden a integrarlos en sus redes internacionales de producción y comercio. De acuerdo con el Reporte sobre Desarrollo Industrial (UNIDO - Industrial Development Report), la participación de los países de ASEAN en el valor agregado de la manufactura mundial, se ha duplicado en la pasada década.

Dicho incremento se ha producido no sólo en los productos intensivos en trabajo, sino que ello ha ocurrido también en una amplia gama de manufacturas, llegando a diversificar su producción a líneas más sofisticadas, como la industria

química y el equipo de transporte. Además del estímulo de la globalización y la inversión externa, han jugado un papel decisivo las políticas domésticas, las elevadas tasas de ahorro y la formación del recurso humano (Supper, Erich. 1997).

Las condiciones sociales y políticas que prevalecen en América Latina son muy diferentes de las que existían cuando los países del Asia iniciaron su despegue económico. El retorno del capital extranjero a América Latina está estrechamente ligado a los programas de privatización y el mayor volumen de inversión extranjera se orienta hacia la minería, hidrocarburos, aunque también se presenta inversión en industria y servicios. La presencia de la inversión extranjera ha estimulado el proceso de integración de las subsidiarias latinoamericanas en las redes internacionales de producción y comercio de las compañías transnacionales.

4.3 COMERCIO INTERNACIONAL EN EL MARCO DEL CAPITALISMO MONOPOLISTA

Se han producido cambios dramáticos en la estructura de la competencia global y en los patrones del comercio internacional. Han ocurrido rápidos cambios en la posición de firmas y países, y al tiempo que emergen nuevas tecnologías, se incrementa la intervención gubernamental. Aunque han aparecido nuevos actores, las firmas americanas y los Estados Unidos como país continúan dominando las más importantes industrias. Las firmas estadounidenses continúan ocupando el primer lugar en los sectores estratégicos, pero han perdido una participación significativa en el mercado.

Gigantes americanos como IBM, ATT, Caterpillar y General Motors sufrieron en los años ochentas el reto de competidores de otros países: Fujitsu de Japón reemplazó a Digital Equipment como el segundo proveedor de computadores, FAG de Alemania desplazó al segundo puesto a la firma estadounidense Timken en la fabricación de rodamientos, NEC y Toshiba reemplazaron a Texas Instruments y Motorola como líderes globales en semiconductores; Alcatel de Francia surgió como un estrecho seguidor de ATT en equipo de telecomunicaciones y la firma estatal chilena productora de cobre superó a Anaconda y Kennecott.

A nivel de países, Japón ha llegado a ser el mayor productor mundial de rodamientos, autos, equipos de construcción y semiconductores; ocupa el segundo lugar como exportador de equipo de telecomunicaciones, computadores y rodamientos, al tiempo que tiene una posición significativa en el comercio de minerales.

Hay quienes sugieren que esos cambios se explican por las ventajas de costos en otras regiones fuera de los Estados Unidos, pero parece ser que las ventajas de los países son insuficientes para explicar los cambios en las posiciones de las corporaciones y los países, y se requiere incluir factores adicionales para comprender dichos cambios.

Existen evidencias de que los factores nacionales de los países han sido determinantes para el éxito competitivo en industrias con pocas imperfecciones de mercado y un modesto papel de los gobiernos, y que en tal caso la dotación de recursos, el costo de factores y la demanda doméstica han sido determinantes. Los mayores exportadores de cobre, bauxita y níquel, vinieron de países con abundancia relativa y depósitos de menor costo; muchos de los mayores exportadores de productos electrónicos de bajo nivel salen de países de Asia con bajos salarios. Cuando productos como teléfonos y elementos para computadores, tienen el nivel de mercancías simples, la producción se localiza en sitios de menores costos.

Las primeras etapas de la industria de rodamientos pueden explicarse también a partir de los factores y de las características de la demanda interna: Suecia, famosa en los inicios del siglo por la calidad de su hierro y acero, y por la experiencia en la metalurgia; desarrolló una industria de rodamientos; Japón desarrolló la industria de rodamientos después de la guerra para apoyar su recuperación, de la misma forma que el nacimiento de la industria de automóviles de los Estados Unidos necesitó de firmas productoras de rodamientos.

La existencia de demanda interna fue determinante en el desarrollo de las industrias de seguros en Inglaterra, Suiza y Estados Unidos. Inglaterra, como imperio global, necesitó desarrollar seguros internacionales para sus firmas, el carácter de centro financiero que tiene Suiza la llevó a desarrollar los seguros para proteger la actividad financiera y los Estados Unidos tuvieron una gran demanda por seguros dada su amplia demanda y mercado geográficamente disperso.

El desarrollo de los semiconductores en los Estados Unidos se delineó siguiendo la disponibilidad de trabajo calificado en esa área y fue estimulado por las facilidades de ingreso en los años sesenta y setenta, cuando se desplegó esta industria. El auge de Japón puede explicarse parcialmente por factores nacionales como el rápido auge de la demanda y de industrias relacionadas con productos electrónicos de consumo.

Las ventajas de los países han sido dinámicas: Si el Sudeste de Asia surge como una región de ensamble para varias industrias, se produce el efecto de *bola de nieve*, pues se crean externalidades que hacen la región atractiva para otras industrias. Así, las destrezas para ensamblar teléfonos fueron fácilmente transferidas a la industria de los computadores; la infraestructura (carreteras, energía y aeropuertos) construida para una planta de semiconductores hizo atractiva la ubicación para producir televisores. En síntesis, las ventajas nacionales no son estáticas: los bajos salarios pueden atraer industrias, pero las fuentes de la ventaja competitiva se expanden cada vez más.

Cuando las firmas multinacionales están involucradas en industrias relativamente fragmentadas, ellas usualmente miran la localización que permite explorar las ventajas comparativas. La producción japonesa de rodamientos, por ejemplo, llegó a ser empresa multinacional en un período de intensa competencia internacional.

Firmas como Minebea transfirieron su ensamble al sudeste de Asia, pues en esa época era necesario apoyarse en los bajos costos para poder competir, lo mismo que ocurrió con las firmas de semiconductores en los años 70 y su ubicación en el sudeste asiático.

Las corporaciones multinacionales usan su flexibilidad para desplegar actividades en la parte del entorno mundial más favorable. Cuando las CTN eran dominantes en industrias fragmentadas, la ventaja comparativa era crítica. El cambio más importante fue la propiedad de la producción, no dónde se produce o dónde se vende.

Los costos comparativos pueden cambiar, como ocurrió con los vehículos, semiconductores, computadores y rodamientos cuya ventaja de costo relativo cambió de Estados Unidos a Japón en los años sesenta, al Este de Asia en los setenta y al sudeste de Asia en los 80 y no es improbable que cambie al sur de Asia, África o Latinoamérica, o incluso que retorne a los Estados Unidos. Sólo cuando se trata de sitios de producción determinados como fuente de cierta materia prima, es claro que las firmas deben escoger los menores costos.

La intervención gubernamental fue poco exitosa en industrias fragmentadas, pues fue difícil para los gobiernos alterar la estructura de competencia cuando había muchas firmas a nivel mundial. Si las barreras a la entrada son bajas, el capital es móvil y los costos comparativos son los determinantes del comercio internacional, los esfuerzos gubernamentales de intervención no tendrán efecto durable.

Así mismo, cabe reconocer que cuando la ventaja comparativa esta basada en costos, dicha ventaja es cambiante. Si la meta de un gobierno es expandir las fuentes de ventaja comparativa en el tiempo, los costos relativos no están bajo control de ningún gobierno, pues si un país crece y mejora sus niveles de vida, los salarios se elevan respecto a otras zonas.

El papel del gobierno será entonces promover un entorno competitivo mejor, para que las firmas operen en el largo plazo, mejorando la infraestructura, la calificación laboral básica y manteniendo la estabilidad política y económica. La ventaja comparativa de un país puede ser anulada por la inestabilidad política o macroeconómica, y el rápido crecimiento de un país puede ayudar a construir una ventaja competitiva donde inicialmente no existía.

4.3.1 Interacción estratégica entre oligopolios

En la interacción estratégica, las decisiones de las firmas fueron altamente influenciadas por las acciones y reacciones de sus competidores globales directos, que condujeron a las inversiones cruzadas. Las firmas invierten en los mercados de sus competidores, independientemente de la rentabilidad de dichas inversiones en orden a

prevenir la hegemonía de sus competidores, impedir la entrada de nuevos actores o mantener la disciplina y estabilidad en el sector (Graham, 1978).

En un mercado más competitivo, estas estrategias pueden no funcionar, pues mantenerse en un mercado no competitivo implica sacrificar recursos y puede afectar la estabilidad global de la firma, pero en un oligopolio la lógica del comercio es *mantener la competitividad a largo plazo más que el mayor beneficio*.

Así, Caterpillar invirtió agresivamente en Japón y Europa mientras los productores europeos y japoneses de equipo de construcción se situaron dentro de Estados Unidos; allí se localizaron, así como en Japón y Europa, firmas productoras de rodamientos a inicios de los años 90; las compañías de telecomunicaciones de Japón y Europa gastaron masivamente para manufacturar sus productos en Estados Unidos, aunque perdieron cientos de millones de dólares, al paso que firmas canadienses y estadounidenses invirtieron agresivamente en Asia y Europa.

4.3.1.1 Rivalidad externa y doméstica

Las firmas oligopolísticas globales han estado más atentas al comportamiento de sus rivales extranjeros que a lo que puedan hacer los rivales domésticos. El deseo de mostrar superioridad sobre sus vecinos (*domestic bragging rights*) ha sido menos importante que el interés de superar los rivales extranjeros (*international bragging rights*) según Porter.

Los ejecutivos de IBM vieron en 1990 la amenaza en Fujitsu y Siemens y no en sus vecinos Compaq y Digital Equipment (DEC) y, cuando la producción de equipos de telecomunicaciones llegó a ser una competencia global en los años 80, los ejecutivos de ATT percibieron que no tenían tanto que temer de NEC y Ericsson como de Northern Telecom. Virtualmente, toda la energía de Komatsu en los años 70 y 80, se dirigió a contrarrestar a Caterpillar, cuidándose menos de Hitachi y otras firmas japonesas productoras de equipo de construcción.

4.3.1.2 Estrategias de protección y reducción de riesgos

En la competencia oligopólica las firmas tienen mayor tamaño y mayores beneficios (rentas excesivas) que en industrias fragmentadas. Dichas firmas pueden comprar seguros contra riesgos competitivos, financieros y políticos. En el campo de los minerales, se observa que las firmas que extraen la bauxita en Ghana la embarcan para su procesamiento en Gran Bretaña o Estados Unidos, existiendo en el país de origen posibilidad de procesamiento con alta calidad, para evitar que el procesamiento pueda quedar eventualmente cautivo de un gobierno extranjero.

Las firmas japonesas de semiconductores invirtieron agresivamente en Estados Unidos y Europa en los años 80 y 90 por el riesgo de futuro proteccionismo, más que por restricciones actuales al comercio. En algunos casos, estas inversiones fueron sustitución de comercio, reduciendo incluso exportaciones japonesas de menor costo, por bienes producidos localmente.

Una estrategia de reducción de riesgos ha sido la política de *seguir al líder* en su patrón de inversión extranjera, por los grandes temores de los oligopolios a que uno de sus competidores tome una exagerada ventaja que después sea muy costoso replicar. Si mi competidor exporta a un nuevo mercado ¿por qué no puedo yo hacerlo? Si mi competidor invierte en determinado sitio, será porque posee superior información de costos, demanda y tecnología disponible (Knickerbocker, 1973).

A finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta, cuando el duopolio automovilístico de Ford y General Motors decidieron ir a países en desarrollo, otras firmas americanas los siguieron: Ford vacilaba acerca de si debía entrar en Brasil, pero fue rápidamente seguida por GM y Chrysler; varios productores de semiconductores siguieron a Texas Instruments cuando fue a Europa en los años 60, y varias firmas americanas y japonesas siguieron a Texas Instruments al sudeste asiático en los 70.

Las mayores firmas japonesas de semiconductores siguieron a NEC cuando fue a los Estados Unidos y Europa. En equipo de construcción, Harvester y John Deere siguieron a Caterpillar a Europa, y en rodamientos todas las cinco firmas japonesas construyeron o adquirieron plantas en los Estados Unidos siguiéndose unas a otras en los años 70.

4.3.1.3 Alianzas estratégicas

Se puede afirmar que la tendencia a constituir alianzas entre las firmas oligopólicas a través de las fronteras es una derivación de la estrategia de seguir al líder. Como la industria de construcción se comenzó a consolidar a finales de los años 80, las demás firmas siguieron el patrón de buscar alianzas con las firmas estadounidenses, europeas y japonesas como socios que podrían racionalizar la producción global y compartir las ventajas globales.

Así mismo, cuando la industria de computadores comenzó a fragmentarse a inicios de los 80, se multiplicaron las alianzas entre firmas de diferentes países. Una motivación de estas alianzas es el deseo, de cada uno de los mayores jugadores, de tener una posición en el mercado del competidor y acceso a las tecnologías, fortaleciéndose con sus competidores.

4.3.2 Implicaciones para el comercio y la inversión

En la competencia entre las firmas, en el mercado global, se produce una convergencia hacia similares ubicaciones de la producción, patrones de comercio y capacidad técnica y administrativa, como resultado de las estrategias de *seguir al líder* y de las *alianzas transfronterizas*. Ha ido surgiendo entonces un perfil similar de las firmas: produciendo bienes similares, con ubicación geográfica próxima y exportaciones a destinos similares.

Si las firmas se ubican en diferentes países, ello refuerza las inversiones compartidas y si la firma individual no puede competir con las firmas más grandes, se producen alianzas y combinaciones para tratar de homologar los perfiles. Todas las seis firmas procesadoras de aluminio cuentan con costos comparables en los depósitos de bauxita, pero separaron la extracción del procesamiento para evitar los riesgos de expropiación.

Como Hitachi no podía enfrentar sola la producción y los sistemas de producción de Komatsu y Caterpillar, formó alianzas con ellas a finales de los años 80 e inicios de los 90 para tratar de aproximarse a sus competidores. En consecuencia, las exportaciones e inversiones tienden a seguir la lógica de una competencia imperfecta entre firmas y las necesidades específicas de las empresas, más que la lógica de un mercado competitivo.

4.3.2.1 Factores determinantes del patrón de comercio

Existe discrecionalidad para escoger entre diversas opciones de las cuales puede depender el éxito o el fracaso. Habría sido difícil predecir que Alcatel de Francia llegara a ser un líder en la producción de equipo telefónico digital, pero muy temprano sus administradores tomaron la decisión de invertir intensamente en tecnología digital y tomaron una gran ventaja en ese segmento del mercado; y dicha ventaja permanece.

Es el mismo caso del liderazgo de IBM en computadores, Northern Telecom en controles digitales, Volkswagen en el mercado automovilístico de Brasil, Caterpillar en Europa y SKF en rodamientos: quienes tomaron decisiones tempranas obtuvieron el liderazgo por largo tiempo.

De otra parte, motivaciones individuales y decisiones institucionales tienen incidencia en el patrón de comercio: en microprocesadores, por ejemplo, Israel llegó al segundo lugar después de Estados Unidos pese a tener un mercado pequeño y a carecer de firmas autóctonas, pero un ejecutivo israelí de la firma Intel quería regresar a su tierra aprovechando la infraestructura y calificación de la mano de obra israelí. Si se hubiera tomado la decisión en función de tamaño de mercado, menores costos o mayores subsidios, la decisión no habría beneficiado a Israel.

Un caso similar ocurrió con la firma SKF, productora de rodamientos antifricción. Con una fuerte presencia en Europa, sus plantas estaban en Alemania y Francia, pero por el temor de otorgar demasiado peso a una de sus organizaciones nacionales decidió ubicar su proyecto de investigación en Holanda.

En el caso del níquel, la firma canadiense Inco utilizaba sus plantas europeas situadas en Noruega y Reino Unido para procesar el mineral extraído en Canadá, donde también podía hacerlo eficientemente, y así lo hizo hasta que tuvo presión por reducir costos de transporte. La utilización que las personas y firmas hagan de esa discrecionalidad puede ser decisiva, también en caso negativo. La virtual desaparición de Plesey de Inglaterra como mayor productor de equipo de telecomunicaciones, y el auge de Canadá, responden a fallas de Plesey y aciertos de Northern Telecom, y no respondieron a diferencias en el entorno de los dos países, sino a la acertada decisión por parte de la firma canadiense acerca de la revolución digital.

La dirección del comercio puede depender también de la propiedad pública o privada de la empresa, independientemente del país de origen. Así, por ejemplo, las firmas que explotaban el cobre en Chile y Zambia en los años sesenta enviaban el mineral para su procesamiento a sus sedes en Estados Unidos y Europa, pues eran firmas integradas verticalmente.

Al cambiar de propietarios en los años ochenta, firmas menos integradas enviaron el mineral a Holanda y Alemania para su procesamiento, en tanto que en metales como la bauxita y el níquel donde las firmas no han cambiado de propietarios, la dirección del comercio se mantiene estable.

Brasil otorgó incentivos en los años 70 a las firmas productoras de autos. Las firmas norteamericanas pensaron que no se lograba en Brasil una producción de autos competitivos a nivel internacional y decidieron exportar motores y partes, pero Volkswagen y Fiat decidieron usar este país como base exportadora y Brasil llegó a exportar 80.000 autos por año, donde había un virtual monopolio de la Fiat y restricciones cuantitativas a la entrada de autos japoneses. Este proceso sólo se entiende por la propiedad italiana de la planta en Brasil.

La evidencia muestra que firmas de mayor propiedad privada como Timken de Estados Unidos, SKF de Suecia y FAG de Alemania fueron agresivos inversionistas en tecnología a largo plazo y, pese al desplazamiento de las ventajas comparativas en ese sector de rodamientos hacia Japón, las decisiones de estas tres firmas mantuvieron el 43% del mercado de ese producto en los años ochenta.

Las implicaciones de lo aquí analizado conducen a concluir que la competencia de las firmas debe hacerse tanto contra los rivales extranjeros como contra los domésticos, lo mismo que parece evidente que hay diversas fuentes de ventaja competitiva pero quienes toman las decisiones para desarrollar dichas ventajas logran una posición dominante en el mercado a largo plazo.

En el nivel de competencia global, no se puede permitir a una firma tener como santuario su mercado doméstico, pues dicha firma puede mantener un flujo de recursos para apoyar posteriormente una red internacional. Las firmas que tuvieron un control de su mercado local en los inicios (IBM, Caterpillar, Ericsson, Alcatel, Northern Telecom y Siemens) pudieron mantenerse exitosas cuando accedieron a la competencia global.

Otras firmas, en cambio, (Zenith en televisores en Estados Unidos, Textron en rodamientos y las europeas British Leyland, Bull, Plessey) quedaron rezagadas al mantenerse en sus mercados locales sin acceder a la competencia global.

Muchas firmas norteamericanas perdieron espacio frente a sus competidoras japonesas en los últimos veinte años, pero las que más sufrieron fueron las que no tenían presencia en Japón. En cambio, Caterpillar e IBM, que tenían una larga presencia en Japón, y pese a que perdieron participación en los años 90, conservan un lugar dominante.

Por otra parte, las alianzas entre firmas han servido para transferir tecnología, alcanzar adecuadas economías de escala, ganar acceso a mercados y complementar habilidades y recursos. Las más exitosas firmas japonesas en producción de computadores fueron aquellas que lograron acceder a tecnologías claves a través de alianzas en los años 60 y 70, llegando después a colocar a las firmas estadounidenses como IBM y DEC a la defensiva

4.3.2.2 *La competencia regulada*

La evidencia histórica demuestra que la acción de los gobiernos ha sido decisiva para determinar la dirección y el volumen de los flujos comerciales, disminuyendo la importancia de los factores nacionales como determinantes del comercio. En un contexto de industrias oligopólicas altamente reguladas, el comercio y la competencia internacional resulta de relaciones empresas - gobierno en las cuales ninguno de los dos logra explicar de modo aislado el patrón de producción y comercio.

Las firmas japonesas y europeas productoras de rodamientos, que habían comenzado a invertir con la filosofía de seguir al líder, decidieron incrementar sus inversiones dentro de Estados Unidos una vez que este gobierno impuso medidas contra el *dumping*. Las regulaciones ambientales para el procesamiento de minerales en los países industrializados explican el desplazamiento de muchas de las plantas a países de menores costos y controles ecológicos más débiles o inexistentes, como no habría ocurrido de no mediar dichas condiciones.

Las disposiciones gubernamentales que establecían quiénes sí y quiénes no podían abastecer un determinado mercado fueron determinantes, por casi un siglo, de la orientación de la producción y el comercio de telecomunicaciones. Incluso cuando

las políticas proteccionistas comenzaron a flexibilizarse en los años ochenta, se mantuvieron subsidios explícitos o implícitos, regulación sobre contenido nacional de los productos, y preferencia nacional en las compras oficiales.

Las disposiciones *antitrust* en los Estados Unidos fueron determinantes para elevar la industria de semiconductores a un lugar de preeminencia en los años 60, lo mismo que los subsidios cooperativos en Japón fueron esenciales para su auge. El acertado o mal manejo de las políticas industriales en México y Brasil tuvo incidencia innegable en el desenvolvimiento de la industria de automóviles en esos países.

4.3.2.3 Lecciones de la intervención gubernamental

Partiendo del reconocimiento de que la orientación del comercio internacional es el resultado de la regulación oligopolística de gobiernos y firmas globales, hay que decir que, en un mundo interrelacionado, las políticas regulatorias no pueden ser aisladas. Políticas que pueden parecer teóricamente lógicas, tales como la desregulación unilateral para aumentar la competencia, pueden terminar siendo destructivas en un contexto de jugadores estratégicos.

La decisión unilateral del gobierno estadounidense de desregular las telecomunicaciones fue aprovechada por gobiernos extranjeros que mantuvieron precios altos en lo interno y subsidiaron los precios externos de sus firmas. La competencia obligó a la ATT a ser más eficiente, de acuerdo con lo esperado, pero el costo de pérdida de mercado y sacrificio de inversiones en el exterior fue muy grande.

El retardo de los gobiernos japonés, francés y alemán en permitir la competencia en sus países significó de hecho un subsidio a sus firmas competidoras de ATT. Por ello, las políticas gubernamentales en un mundo interdependiente deberán coordinarse con las acciones de los competidores en el escenario global, en orden a asegurar un tratamiento equitativo en los mercados extranjeros.

4.3.2.4 El comercio administrado puede revertir patrones

Pese al criterio de que la intervención estatal en el comercio es antinatural, el gobierno puede manejar exitosamente el comercio y revertir patrones que parecían irreversibles, con resultados positivos para los países. Los efectos de la investigación en alta tecnología pueden perderse para un país en ausencia de intervención gubernamental.

Estados Unidos revirtieron su declinación en el sector de semiconductores con la negociación del Acuerdo de 1986, el cual, con varios defectos y pese a implicar costos en el corto plazo, estabilizó la posición de este país y ayudó a sus firmas; las condujo al liderazgo en la producción de microprocesadores.

4.3.3 Ventaja comparativa de los gobiernos

Los gobiernos muestran diversa capacidad para ejecutar las políticas de protección a la industria naciente o políticas de comercio estratégico. Unos gobiernos son más eficientes que otros en la promoción de sus empresas, y ello depende de las diferencias en instituciones políticas y de la diversa configuración de los grupos de interés. El grado de eficiencia de la burocracia administrativa y el comportamiento de la opinión pública juegan papeles diferentes en cada país.

Una misma política aplicada por dos gobiernos de diferente capacidad de ejecución puede tener resultados diferentes: mientras la política del gobierno japonés de protección a la industria naciente fue más exitosa que la europea, Estados Unidos tuvo mejores resultados en la promoción de tecnologías nacientes en semiconductores y computadores en los años 50. Las instituciones políticas pueden verse como determinantes en la intervención estatal.

Construir la ventaja competitiva debe verse más como un aprovechamiento de las propias fortalezas que como nadar contra la corriente. Pero, así como la ventaja comparativa puede evolucionar, también los gobiernos pueden aprender y mejorar. Los esfuerzos estadounidenses para regular el mercado de semiconductores fueron más sofisticados que los esfuerzos iniciales para administrar el comercio de textiles y del acero.

Una condición para el éxito internacional e incluso doméstico es tratar eficazmente las relaciones entre las empresas privadas y las empresas públicas. La estrecha colaboración entre la privada Siemens y la estatal Deutsche Bundespost, entre la Northern Telecom y Bell Canada con apoyo estatal, entre Alcatel y el gobierno francés, entre NEC y Fujitsu con la Nippon Telephone and Telegraph, de alta participación estatal, fueron esenciales en el desempeño de esas firmas en la producción de equipo telefónico.

La ATT no habría podido actuar en Italia, España, Japón e Indonesia sin el apoyo de su gobierno. En síntesis, la estrategia política en una industria globalmente regulada debe elevarse al nivel de las estrategias financieras, técnicas y de mercadeo.

4.3.3.1 Competencia política

En industrias muy fragmentadas como los seguros, la intensa intervención gubernamental complementó la competencia entre los países. Aun en industrias con bajo nivel de concentración, en las cuales la ventaja comparativa sigue siendo el mejor elemento de predicción acerca de la orientación del comercio, la forma en la que diversos gobiernos regularon sus industrias locales o usaron barreras fronterizas, influyó en el ritmo de los cambios en la ventaja del país y en los niveles de comercio.

En industrias con competencia regulada, la política gubernamental tiene un impacto estratégico en las firmas individuales, así los compromisos gubernamentales (como ocurrió con la ATT y NEC), puedan alterar los cálculos estratégicos de los competidores.

En industrias que enfrentan competencia política, los gobiernos pueden inclinar marginalmente los balances entre países. En el caso de los seguros, por ejemplo, los gobiernos no alteraron la estructura nacional de la ventaja comparativa o competitiva, pero el grado y estructura de la regulación pudo limitar el ingreso de inversionistas extranjeros como en Japón, constituir elevados beneficios domésticos que nutrieran la expansión al exterior como en Alemania y Japón, reforzar las oportunidades para iniciar una acción e incluso reducir los incentivos de expansión en el exterior (Goodman, 1993).

En industrias como vestuario y textiles, acero, máquinas herramientas, televisión a color, la forma en la que los gobiernos intervienen, determinará la longevidad y éxito exportador de dichas industrias. El proteccionismo estadounidense en textiles y vestuario ha sido determinante en el éxito mundial de Taiwan, Korea y Hong Kong en dichos productos, pues mantuvo esas industrias en zonas de bajos costos.

En un mundo interdependiente, una fuerte regulación gubernamental puede tener efectos secundarios imprevistos. Cuando la política nacional carece de coherencia, los gobiernos pueden afectar las perspectivas de una racional división internacional del trabajo. Si la intervención gubernamental trasciende las fronteras nacionales, entonces el mejor mecanismo para hacer converger las diferencias nacionales debe ser el establecimiento de reglas globales como las acordadas en el GATT/OMC.

4.4 DETERMINANTES DEL ÉXITO

La ventaja comparativa y las ventajas competitivas nacionales continúan siendo las principales características del panorama global, pero para comprender cabalmente la dirección de la producción mundial y del comercio, hay que analizar la estructura de la industria global, el nivel y estilo de la intervención gubernamental, las características de las firmas líderes y la inercia histórica.

Para tomar las opciones adecuadas, firmas y gobiernos deben saber si están operando en un escenario de ventaja comparativa, competencia política, competencia oligopólica, competencia regulada y cómo cambia dicho escenario de juego. Las firmas y gobiernos más exitosos serán aquellos que se adapten rápidamente a los cambios de cada sector y del entorno político, igual que aquellas que busquen cambiar las reglas venciendo la inercia histórica, incluso modificando las estructuras de las industrias en las cuales ellas compiten.

5. CONCLUSIÓN: PERSPECTIVAS DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

La globalización ha coincidido con el aumento del desempleo y la pobreza, la delocalización y reestructuración industrial en la mayor parte de países y, si bien es cierto que hay discusiones en torno a si la liberalización económica es la responsable principal de dichos fenómenos, no cabe duda que ha influido de forma determinante.

Como fenómeno irreversible, tiende a modificar fundamentalmente la posición de los países pequeños y medianos en el orden internacional. Con su alcance transnacional, la globalización reduce de hecho la capacidad de los Estados para desarrollar políticas autónomas y los gobiernos utilizan esta limitación de su margen de acción, para evitar los reclamos internos en sus países.

Hay quienes estiman que incluso procesos de integración regional son sólo elementos del librecambismo mundial, pues hay un juego de fuerzas centrífugas originadas en el proceso de globalización y fuerzas centrípetas derivadas de los objetivos de integración regional.

Si bien es cierto que el capitalismo se ha quedado sin un sistema alternativo que lo confronte, carece por ahora de un centro hegemónico capaz de ejercer el liderazgo y estabilización, particularmente en el campo monetario; en el orden comercial, subsisten las prácticas proteccionistas y el *dumping* comercial derivado de las cuantiosas ayudas que los gobiernos de los países desarrollados entregan a sus agricultores, permitiéndoles colocar sus productos en los mercados externos a precios que son imposibles de soportar con los costos de producción de los empresarios locales.

La posibilidad de inserción de las economías del Sur y del Oriente supondrá la reestructuración de sus aparatos productivos, sin desestabilizar su cohesión interna y asegurando la asignación de fondos para el desarrollo de infraestructura y del recurso humano en los países del sur y Oriente. En los países de antigua industrialización, la reestructuración de los años ochenta logró la reconversión de sectores tradicionales como el hierro y el acero, pero afectando la cohesión social.

Se trata de encontrar una articulación flexible entre apertura recíproca y administrada, movilidad de los sistemas productivos y regulación financiera; y aunque parece difícil lograr dicha articulación a escala mundial, la cooperación regional parece ser una vía más realista. Como la economía tiene ahora una dimensión planetaria, no es viable esperar que sea conducida por un solo poder económico y quizás la experiencia de negociación regional puede enseñar cómo negociar en el escenario global.

La recesión de inicios de los años noventa provocó una reorientación en la expansión de la inversión directa extranjera, a través de la *delocalización* de plantas en el exterior y actualmente aparece una notable concentración de la inversión extranjera en las zonas de integración (Fayolle, 1997).

La competencia entre Estados Unidos y Japón ha tenido variaciones en el período reciente. A partir de 1985, con el descenso del dólar, Estados Unidos ha podido estabilizar su déficit comercial con Japón en los principales sectores industriales, manteniéndose un superávit japonés. Esta confrontación se ha agravado a partir de 1992, en un contexto de fuerte crecimiento de los Estados Unidos y de depresión en Japón, lo cual ha generado una fuerte presión por la elevación del tipo de cambio del Yen. Entre tanto, Europa ha perdido participación en el mercado mundial en productos de alta tecnología.

Los países asiáticos recientemente industrializados han incrementado su participación en la economía mundial, no solo por el aumento de sus exportaciones, sino porque adicionalmente sus importaciones también han crecido y no encuentran un superávit comercial. En cambio, en el balance de empleo sí se presenta una grave situación: las exportaciones europeas a esos países no crean empleos equivalentes a los que se pierden por el ingreso de las importaciones provenientes de dicha región.

El crecimiento global de los países de antigua industrialización es limitado, pero sus sectores exportadores han realizado ganancias en su productividad, con un resultado negativo en el empleo, pese a la débil ganancia de productividad en los servicios. Hay, sin duda, urgencia de adaptar la organización productiva y social de los antiguos países industrializados a la nueva distribución del comercio mundial.

Hay quienes afirman la necesidad de retar el unanimismo de la globalización y retornar a una base nacional - regional de desarrollo y que el objetivo de las políticas debe ser la búsqueda del empleo. Mientras la ortodoxia supone que en el largo plazo el mercado mismo se encarga de hacer converger los salarios y llevar las economías al pleno empleo, la evidencia histórica muestra que sin mediación reguladora, ello no ocurre espontáneamente.

Así mismo, cabe preguntarse si válido defender las instituciones democráticas en la globalización. El proceso de liberalización ha estado regido por gobiernos autoritarios en varios países del norte con severos golpes al movimiento social y democrático, en tanto que en muchos países del sur se ha implementado bajo gobiernos dictatoriales.

La divergencia de intereses entre el capital productivo y el capital especulativo está en el fondo de la inestabilidad financiera, el desempleo y los desequilibrios en la economía mundial. Hay una divergencia de expectativas entre el interés de largo plazo de los productores interesados en las ventas futuras, y la preferencia por la liquidez de los financistas y su interés de rentabilidad en el corto plazo, asegurando la posibilidad de transacción de sus títulos en el mercado inmediato. En épocas de bonanza, estas diferencias de interés quedan cubiertas por la situación favorable para ambos, pero en épocas de crisis surge la pugna entre ellos.

Los gobernantes de la nueva derecha retomaron la creencia de que si se permite a los individuos disponer del máximo de libertad y el mínimo de limitaciones gubernamentales, la economía se dinamizará con beneficio para todos, mucho más que si se persigue el objetivo de la equidad. Pero pasó lo que era de esperar: las corporaciones y empresas locales utilizaron esa nueva libertad para ganar más y empobrecer a la mayoría.

Pese al ideario conservador que sostiene que la calidad de vida será mejorada en todas partes si se permite la competencia y se desmantelan los sistemas de bienestar social, la realidad ha sido una elevación del grado de control de las economías por parte de las corporaciones transnacionales: el proceso de globalización ha resultado en que 300 firmas poseen una cuarta parte de los activos productivos en el mundo, se han incrementado las desigualdades y amenaza muchos elementos del bienestar colectivo difícilmente construidos. No es por ello extraño ver en casi todos los países en desarrollo, que los detentadores de la mayor riqueza gozan de niveles de vida similares a los de los países desarrollados.

Hace treinta años, el ingreso combinado del quintil superior de la población era 30 veces mayor al del quintil más pobre. Esa diferencia es hoy de sesenta veces y el número de billonarios, beneficiarios de este proceso llega a 358, cuyo ingreso suma 762 billones de dólares, superior al ingreso de dos mil millones de personas en el mundo (Hines C. y Lang Tim, 1996).

La elevación en la productividad de las transnacionales es parcialmente el resultado de su capacidad de utilizar nuevas tecnologías más eficientes y, parcialmente, de su capacidad de planear, producir y distribuir globalmente. Así, las corporaciones son hoy más importantes que los Estados y 350 de ellas producen un tercio del producto industrial mundial y controlan dos quintas partes del comercio mundial.

Las 100 mayores de ellas poseen activos por 4 trillones de dólares, dos de los cuales están fuera del país de origen de la corporación. Las 15 mayores multinacionales disponen de ingresos mayores que la suma del ingreso de 120 países pobres y su impacto en el empleo es menor de lo que se supone. Todas las corporaciones transnacionales emplean 65 millones de personas, 3% de la fuerza de trabajo mundial.

Entre marzo de 1992 y marzo de 1993, las 1.000 corporaciones británicas redujeron de 8.6 millones a algo más de 7 millones el total de sus trabajadores, con un efecto de achicamiento (*down-size*) de la fuerza de trabajo. Los efectos de la automatización, de la reorganización en el trabajo, la liberalización comercial y la presión sobre los trabajadores, han llevado a este fenómeno de reducción de la fuerza laboral.

Pese a que la ideología dominante pretende hacer creer que los gobiernos no tienen opción distinta a plegarse a las exigencias de liberalización, es necesario

avanzar en la línea de que los países deben tomar control de sus economías. No se puede pretender volver a la autarquía, pero sí se debe estimular el comercio entre vecinos, con una visión diversificada y sustentable, sin someterse pasivamente a las presiones del mercado.

Implicará establecer controles a la exportación e importación y tratar de que los países aseguren el abastecimiento de alimentos a toda la población; y si se trata de sacrificar un sector de producción interna porque es evidentemente insostenible frente a la competencia externa, debe avanzarse hacia la selección de nuevas actividades que aseguren el empleo de la fuerza de trabajo desplazada.

Pese a las dificultades que aún se presentan, es necesario avanzar hacia un grado de regulación de las corporaciones transnacionales y el acceso al mercado debe estar condicionado al cumplimiento de requisitos de desempeño y asegurar que haya transparencia en la propiedad y actuación de dichas compañías. ¿Cómo puede ser tolerable que las corporaciones transnacionales sobornen a los funcionarios públicos en los procesos de privatización (y ello ha llevado a la cárcel a varios expresidentes de países de reputada tradición democrática) y las mencionadas firmas no asuman ninguna responsabilidad, no sean objeto de procesos judiciales ni queden excluidas de las licitaciones, ni se les restrinja su acceso a los mercados regionales ampliados gracias a los procesos de integración?

Es de exigir que al menos una parte de los fondos recaudados en el país, en los sistemas privados de pensiones por ejemplo, deban ser invertidos en actividades productivas en el mismo país. Debe estimularse una política de competencia de modo tal que haya mejoría en los productos, mejor uso de los recursos y libertad de escoger.

Debe promoverse en la OMC un acuerdo de desarrollo sustentable con transferencia de tecnología para estimular el propio crecimiento con el máximo de empleo. Los gobiernos deben fortalecer su legitimidad en la población, pues se han debilitado; es preciso reorientar las instituciones internacionales y regular el sistema bancario para que el ahorro interno sirva a la producción y no al contrario. Ello supone una mayor democratización al interior de los países, para brindar soporte a una estrategia de mayor autonomía, equidad y crecimiento productivo.

5.1 MEJOR SER EXTRANJERO

El otorgamiento de ventajas fiscales como la reducción de impuestos o el compromiso de poner a salvo de futuros aumentos de impuestos, es uno de los instrumentos preferidos por los gobiernos para atraer inversionistas. Paradójicamente, dichos beneficios no se hacen extensivos a los empresarios nacionales que deben soportar la carga impositiva completa y están expuestos al permanente cambio de las reglas de

juego, sobre todo en el campo fiscal: ¿cómo entender que poderosas empresas multinacionales reciban beneficios que incrementan sus ganancias mientras las empresas nacionales soportan gravámenes que inciden directamente en su rentabilidad y capacidad de supervivencia?

5.2. ¿LIBRE COMERCIO SIN POLÍTICAS ADECUADAS?

Todo proceso económico, incluida la competencia internacional, debe estar soportado en políticas que aseguren un adecuado sustento racional, una adecuada implementación, objetivos definidos y mecanismos eficaces. De lo contrario, ningún proceso y tampoco la competencia internacional podrán llegar a feliz término. En el caso de América Latina, los países andinos no son la excepción. Las políticas macroeconómicas que han acompañado el proceso de liberalización no han sido las más adecuadas, a juzgar por los resultados.

5.3 LA ANTINOMIA DE LOS MERCADOS

Para justificar la orientación de la economía hacia el mercado externo, se afirma que ello es imperativo, por cuanto los mercados internos son estrechos. No se profundiza en buscar las causas que permitan entender por qué los mercados internos no son muy dinámicos, pero es fácil concluir que si la pobreza, la indigencia, la informalidad y la precariedad social aumentan, la capacidad de consumo interna se reduce y por ello se mira al mercado externo. Pero cabe preguntar: ¿dicha reducción de la capacidad de consumo interno es positiva? ¿Y es inevitable? ¿Cómo puede revertirse?

Si se desarrollan vías de comunicación que conecten las regiones, si se garantiza el financiamiento y compra de cosechas, sistemas de acopio y mercadeo para los pequeños campesinos, si se mejora la capacitación técnica de los microempresarios para enfrentar la competencia y si se tiene una mejor política de salarios y empleo, no cabe duda que se lograría aumentar la demanda interna.

¿Sabemos acaso que Estados Unidos, la economía más poderosa del mundo sólo exporta el 10% de lo que produce? ¿Hay conciencia acerca de que dicho país mantiene su dinámica de crecimiento, a pesar de que por más de 3 décadas su balanza comercial ha sido negativa, y que su desarrollo se cimenta justamente en la gran dinámica de su demanda interna?

Muchos países que cifraron su crecimiento en el comercio exterior, generalmente de un solo producto de exportación, pagaron un alto precio cuando cambiaron las condiciones externas: el reemplazo de la lana y el algodón por las fibras sintéticas, el cambio del uso del metal por la utilización de los plásticos, el reemplazo

del azúcar por los edulcorantes, entre otros, son ejemplos que invitan a estar alertas para no creer ingenuamente que el comercio económico es un seguro al futuro.

5.4 ¿LIBRE COMERCIO, SUSTITUTO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO?

Una verdad comúnmente aceptada es que en la competencia global sólo tendrán éxito aquellos productos, empresas, sectores o países, que logren elevar su productividad hasta hacerse más competitivos en el escenario global. Ello supone una inversión en investigación, en ciencia y tecnología, que los analistas estiman no debe ser inferior al 4% del PIB anual, en tanto que en la mayoría de países latinoamericanos, dicha inversión está por debajo del 0.5% del PIB.

Otra condición para que dicho proceso sea exitoso, pasa por la mejor calificación de la fuerza de trabajo y ello implica ampliar la cobertura y calidad de los sistemas educativos, que aseguren el acceso universal, incluso de aquellos que no están en condiciones de pagar, porque no tienen acceso a la educación. En la mayoría de los países de América Latina, por el contrario, los balances de calidad educativa, muestran casi un desastre en calidad y un rezago severísimo en cobertura.

La privatización de gran parte de la educación, sobre todo media y superior, está conduciendo a una brecha educativa en virtud de la cual, quienes logran acceder a educación bilingüe, dispongan de tecnologías de punta y puedan viajar para adquirir experiencias, accederán a los cargos de dirección en tanto que quienes carezcan de dichas oportunidades deberán resignarse con los cargos de menor calificación y remuneración.

Todos los estudios actuales demuestran que la brecha entre trabajadores calificados y no calificados se está ampliando, a favor de los más calificados y que no se está produciendo entonces la convergencia salarial prevista en teorías como la de Heckscher-Ohlin y que dicha brecha se sigue ampliando de igual manera en los países desarrollados y en desarrollo. Ello puede explicarse por el cambio tecnológico que ha generado la informática, por el cual solo serán competitivos quienes manejen tecnologías de punta; y adicionalmente por el ingreso a la economía mundial de países densamente poblados, con salarios inferiores a los nuestros.

La potencia competitiva de un país también está determinada por la salud de sus pobladores, por el acceso que los mismos tengan a los servicios básicos de agua potable, recreación; y, a decir verdad, esa no es propiamente la situación que vive nuestra región. Un factor decisivo en el desarrollo productivo y en la posibilidad de colocar los productos a menores costos en el mercado mundial es disponer de una infraestructura física eficiente y moderna: adecuado suministro de energía a costos racionales; carreteras, ferrocarriles y puertos con especificaciones modernas y telecomunicaciones eficientes, son condiciones para lograrlo.

En nuestros países, se adoptó la apertura económica sin asegurarse que dichas condiciones físicas, estuvieran dadas, ni se adoptó ninguna estrategia para desarrollarlas al tiempo que avanzaba la apertura, y solo ahora por la exigencia de los empresarios y analistas se habla de una "agenda interna" que no debe limitarse a construir unos cuantos túneles y puentes.

5.5 LIBERTAD PARA TODO, MENOS PARA LAS PERSONAS

Hay que advertir que, en el siglo XIX, hubo un comercio más libre que en la actualidad y, sobre todo existía la libre movilidad de las personas que hoy está severamente restringida (Bairoch, 1994). Si bien es cierto que las nuevas tecnologías de comunicaciones han facilitado el flujo del comercio y la productividad del trabajo humano; la libertad que se otorga a los bienes, servicios y capitales no está reconocida a las personas que trabajan.

Millones de inmigrantes europeos encontraron en América un lugar de refugio frente a la persecución política y llegaron en búsqueda del mejoramiento de sus condiciones sociales y económicas huyendo de la pobreza en sus países de origen. Hoy, en cambio, las restricciones migratorias son severas y es muy frecuente encontrar a los inmigrantes indocumentados trabajando en condiciones precarias, mal pagados y sin protección social; y que además de ser explotados, viven bajo la amenaza de ser deportados si son descubiertos en situación irregular o si demandan sus derechos.

Por ello hay que denunciar un proceso económico que excluye la consideración de las personas y hay que apoyar que se incluyan los temas migratorios en la agenda de negociación, que se adopten procesos de migración o permisos de trabajo que regularicen dicha situación (como lo ha hecho España), y trabajar para que los gobiernos, las organizaciones sociales, sindicales y religiosas, cambien su perspectiva frente a los inmigrantes para valorar el aporte que hacen al desarrollo del país que los recibe.

Países como Francia y España, cuya tasa de nacimientos es inferior a la de mortalidad, no reponen por sí mismos el nivel de fuerza de trabajo necesaria para mantener su dinámica de crecimiento. Necesitan, pues, de la fuerza de trabajo inmigrante, además porque las labores que hacen los inmigrantes no son atractivas para los ciudadanos nativos (recolección de frutas, aseo, construcción, por ejemplo).

Pero, adicionalmente, los inmigrantes regularizados pasarán a aportar al fisco con sus impuestos, pueden contribuir a financiar el sistema de seguridad social, que ahora puede cobijarlos.

5.6 PROCESO CON GANADORES Y PERDEDORES

Si se observa el desarrollo regional de México, se advierte que históricamente los Estados de la frontera norte, vecinos de Estados Unidos, tuvieron siempre una mayor dinámica que los del sur, impulsada justamente por el mercado estadounidense: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha contribuido a agravar dicha brecha en el nivel de desarrollo y ello ha acentuado el conflicto político que vive el sur de México.

En condiciones similares, para superar el rezago del desarrollo de España, Portugal, Grecia e Irlanda, respecto de las economías más desarrolladas del Norte de Europa, se adoptaron mecanismos de cohesión social que promovieran la modernización de la infraestructura, la reconversión tecnológica y la calificación laboral en las regiones más pobres.

Esto ha implicado cuantiosos aportes de los países de mayor desarrollo relativo, pero ha creado un mayor balance regional y ha evitado una estampida migratoria desde los países pobres, una vez que se abrieron las fronteras. Ni en el CAFTA, ni en el tratado USA – Chile, ni en la agenda de negociación entre Estados Unidos y los países andinos existe alguna referencia sobre el tema. El argumento es que se trata de un problema interno de cada país, que el respectivo gobierno debe afrontar; pero dicha respuesta esconde el hecho de que la apertura comercial traerá sin duda beneficios a algunas regiones, empresas y productos e impactará negativamente a otras.

Ni el mercado corregirá automáticamente dichos desequilibrios, ni los gobiernos (asfixiados por el servicio de la deuda interna y externa), que ahora verán reducido su recaudo fiscal por la eliminación de aranceles, están en capacidad de asumir los costos de los proyectos que aseguren un desarrollo más balanceado entre las regiones. ¿Por qué no pensar en que los acuerdos que se están negociando incluyan programas de compensación para las regiones que sean afectadas?

5.7 LAS IFCIS CUESTIONADAS PERO RESISTENTES AL CAMBIO

Las protestas de Seattle, Génova y Cancún, han tenido como centro las denuncias acerca de la función instrumental que las instituciones financieras y comerciales internacionales (IFCIS) cumplen al servicio de los gobiernos de los países desarrollados, de las grandes corporaciones interesadas en acceder a estos mercados y de la banca privada internacional interesada en reciclar los excedentes petroleros, el dinero del tráfico de drogas y de la corrupción política. Pero dichos organismos hacen oídos sordos y siguen manteniendo las mismas políticas con igual dureza. Aunque ahora hablan de la pobreza, se muestran extrañados e incapaces de explicar las causas de

su incremento y ninguna de las políticas que han agravado la pobreza se ha modificado.

No ha sido suficiente que un vicepresidente del Banco Mundial, al salir de dicha institución articule la más severa crítica a las políticas de las IFCIS, y gracias a ello, obtenga el Premio Nóbel de economía; para que haya siguiera una mínima corrección de tales políticas. No ha bastado que los teóricos más destacados, de inspiración ortodoxa y liberal, reconozcan que sería necesario establecer controles al capital de corto plazo, que debe colocarse el tema de la pobreza en el centro de las políticas (Sachs) y que la inflación no puede ser el centro de los objetos de política (Dornbush). Incluso especuladores exitosos como George Soros advierten sobre los riesgos de esta vía especulativa sobre el crecimiento y la equidad.

Gracias a las protestas y presiones de la sociedad civil mundial, en la Cumbre de la OMC en Doha (noviembre de 2001) se logró la firma de un acuerdo que permitiría a los gobiernos producir los medicamentos genéricos para enfrentar epidemias de alto impacto social (malaria, tuberculosis, SIDA), pero hasta la fecha las grandes firmas farmacéuticas han bloqueado la implementación de dicha medida, mientras miles de personas mueren ante la incapacidad de acceder a los medicamentos a precios monopólicos. Las IFCIS siguen sordas a cualquier reclamo y ahora sin legitimidad política, sin argumento racional, sin respeto de la sociedad y prevalidas sólo del poder intimidatorio de su capacidad de imponer condiciones sobre los deudores, mantienen sus políticas.

Han cumplido 60 años las instituciones creadas en Bretton Woods y cuando se esperaba alguna autocrítica y/o corrección de políticas, lo que han producido es un balance elogioso que concluye que sin su existencia la situación sería peor. ¿Quién lo sabe? Malasia prefirió enfrentar su crisis sin la ayuda y sin adoptar las políticas aconsejadas por el FMI y salió de sus problemas, en tanto que Tailandia, que optó por acatar los mandatos del FMI, tardó más en recuperarse.

5.8 DUMPING SOCIAL Y CARRERA HACIA EL FONDO

En Centroamérica y en países como México se optó por el esquema de zonas francas de exportación, comúnmente denominadas maquiladoras, las cuales se limitan a una labor de ensamble de componentes importados y que, en el caso de México, han llegado a representar hasta el 60% de las exportaciones manufactureras. Para atraer dichas empresas, los gobiernos han otorgado facilidades fiscales que han rebajado la exigencia de protección ambiental, al tiempo que han permitido que dichas zonas se conviertan en repúblicas independientes, donde no rige la ley laboral (Feldstein and Singer 1997).

Como la casi totalidad de componentes de los productos ensamblados en las maquiladoras se importan, el valor agregado local resulta ser muy pequeño; con el agravante de que, en el momento en que la empresa maquiladora encuentra otra ubicación mas ventajosa, simplemente desmonta la fábrica y se traslada. Ésta ha sido la experiencia reciente de México, y no es improbable que esta situación se repita en Centroamérica, con la entrada al mercado de China una vez se ha vencido el acuerdo multifibras (Herrera 2003). Adicionalmente, el esquema de zonas francas, tiene un tratamiento de excepción que le otorga vigencia por un periodo limitado en el marco de las regulaciones de la OMC, pero no es seguro que dicho esquema obtenga en el futuro la anuencia de dicho organismo multilateral para mantenerse vigente.

En la competencia por atraer a los inversionistas, los países, incluso vecinos, se treznan en una carrera suicida en el ofrecimiento a las empresas que ingresan, de ventajas fiscales y otorgamiento de otros beneficios (tierras en concesión, edificios para usufructo sin costo, servicios públicos con tarifas preferenciales) que abaratan los costos de operación e incrementan los beneficios para las firmas transnacionales, al tiempo que priva a los gobiernos de recursos necesarios para financiar el gasto social. El argumento de que las zonas francas y maquiladoras contribuyen a aumentar el empleo, sin importar la calidad del mismo, termina por anularse cuando las firmas se desplazan en cualquier momento a otra ubicación.

Vimos el caso paradójico de la zona franca de Cúcuta (ciudad colombiana, fronteriza con Venezuela) cuya zona franca debió ser clausurada, sin que allí se hubiese instalado ni una sola empresa, pues el nivel mínimo de inversión exigido era de 2 millones de dólares.

En la competencia por ofrecer a las firmas las mayores ventajas posibles, el gobierno panameño del Presidente Pérez Balladares ofreció a las empresas que se instalaran en la zona revertida del canal, la posibilidad de disfrutar de un período en el que no habría libertad para crear sindicatos. Ese tipo de políticas, que desconocen o restringen los derechos sindicales y las libertades sindicales, han sido muy frecuentes hasta ahora: por ejemplo, bajo la administración Samper (1994 - 1998), el gobierno colombiano dictó un decreto que permitía a las empresas exigir una prueba de embarazo a las mujeres que solicitaban empleo y negarles el acceso al trabajo si resultaban embarazadas, medida que, al igual que la panameña, debió ser derogada tras denuncias internacionales.

El hecho de que los Tratados de Libre Comercio exijan el cumplimiento solamente de las normas laborales consignadas en la legislación de cada país se funda en la defensa de la soberanía jurídica de los Estados, pero conduce a situaciones tan lamentables como el hecho de que el CAFTA autoriza a Guatemala a seguir exigiendo la prueba de embarazo a las mujeres, y tolera la discriminación sindical, muy frecuente en El Salvador, porque ello está permitido en sus códigos

laborales (Herrera 2004^c). Estas son, justamente, las razones que argumentan algunos parlamentarios estadounidenses para demorar la ratificación del CAFTA. Además resulta paradójico que los gobiernos sólo acepten el compromiso de respetar su propia legislación laboral interna, con el argumento de la soberanía nacional, pero acepten sin reato que las demandas de los inversionistas extranjeros contra esos mismos gobiernos sean dirimidas en tribunales privados internacionales.

Pero se equivocan quienes piensen que una empresa o país tiene futuro en la competencia global si opta por el trabajo precario: ¿podrá un trabajador temporal mejorar sus destrezas para ser más eficiente? ¿Quién le brindará la capacitación? ¿Cómo podrá una empresa acumular capital humano si sus trabajadores son transitorios?

¿Cómo podrán los trabajadores temporales o subcontractados o informales, garantizar su acceso a salud y pensiones? ¿Cuántos años deberán aportar a un fondo de ahorro privado, para acumular una pensión, si sólo trabajan unos meses al año?

La misma globalización ha traído una serie de iniciativas internacionales que buscan balancear el deterioro social causado por el proceso:

- ✧ Las empresas están adoptando códigos de conducta voluntarios para que los consumidores tengan la certeza de que dichas empresas protegen el medio ambiente y respetan los derechos de los trabajadores.
- ✧ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE, que agrupa a las naciones más desarrolladas, ha establecido unos puntos de contacto en cada país donde se hace seguimiento al comportamiento de las empresas multinacionales establecidas allí.
- ✧ En algunos países, se fija a los productos el *etiquetado social y ambiental* que certifica que han sido elaborados sin utilizar trabajo infantil y sin contaminar el medio ambiente.
- ✧ El secretario de Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, lanzó la iniciativa *Global Compact*, al cual las empresas pueden adherir voluntariamente para asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y la protección del medio ambiente.
- ✧ La Corporación Financiera del Banco Mundial (IFC) (Herrera 2005) esta diseñando 10 estándares mínimos que deben cumplir las empresas privadas que quieran recibir sus créditos: Prevenir la contaminación ambiental o corregir la que ha ocurrido, evitar, mitigar y compensar el desplazamiento de las comunidades indígenas en cuyas tierras deban adelantarse proyectos, no usar trabajo infantil, respetar los derechos de los trabajadores y consultar a las comunidades antes de cualquier iniciativa o proyecto.

Resulta claro entonces que comienza a emerger una conciencia ética global, que vigila el desempeño de las empresas en todo el mundo, independientemente de su país de origen y de las facilidades o ventajas que les hayan otorgado los acuerdos de libre comercio (Herrera 2004^d).

BIBLIOGRAFÍA

- ARIDA, PERSIO & LARA RESENDE, ANDRÉ. (1986). *Inflación cero*. Editorial Oveja Negra. Bogotá.
- ARSLAN, ISMAIL & VAN WIJNBERGEN, SWEDER. (1990). Citado por Rodrik. "Turkey: exports miracle or accounting trick?". *World discussion paper WPS* World Bank. Washington.
- BALDWIN, ROBERT. (1985). *The political economy of USA import policy*. Cambridge MIT Press.
- BALDWIN, R.E. (1997). Citado por Ottaviano & Puga. 1997. *Agglomeration and endogenous capital*. Mimeo. Graduate Institute of International Studies.
- BHAGWATI, JAGDISH N & PADMA DESAI. (1970). *India: Planing for industrialization*. Oxford University Press. Citado por Rodrik. 1995. London.
- BELTZ CYNTHIA. (1991). *High tech maneuvers: the industrtrial policy lessons of HDTV*. AIE Press. Cité par Krueger. 1995. Washington
- BHARADWAJ, R. & BHAGWATI, JAGDISH. (1967). "Human capital and the pattern of foreign Trade-The Indian case". *Indian Economic Review*. N° 2.
- BLANCHARD, O.J. & KATZ, L.F. (1992). *Regional evolutions. Brooking papers on economy activity*. P. 1-77 Citado por Ottaviano & Puga. 1997.
- BRANDER, J. (1993). "Intra-industry trade in identical commodities". *Journal of International Economics*. N° 11981. Oags 1-14. Citado por Yoffie, David. *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- BRANDER J & SPENCER, B.J. (1985). "Export subsidies and international market rivalry". *Journal of International Economics*. N° 18. P. 83-100.
- BRÜLHART, M. (1996). "Commerce et spécialisation géographique dans l'Union Européenne". *Economie Internationale la Revue du CEPII*. N° 65, p. 169-202, 1er trimestre. Paris, La Documentation Française. Citado por Ottaviano & Puga, 1997.
- CASTELLS, MANUEL. (1996). *"La sociedad red (the rise of network society), la era de la información"*, Volumen I. Alianza.
- . (1999). "Globalización, sociedad y política en la era de la información". Ponencia presentada en la Universidad Nacional de Colombia, en *Revista Análisis Político*. Mayo.
- CAVES, RICHARD & JONES, RONALD. (1981). *World trade and payments: an introduction*. Ed. Boston. Little, Brown. P. 132
- COLLIS, DAVID. J. BEARINGS: "The visible and global firms". In *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1997). *Reporte económico anual*. Bruselas.
- DEHOVE, MARIO. (1997). "La mondialisation". *CFDT Aujourd'hui*. N° 122, Janvier-février.

- DIETRICH, MICHAEL. (1996) "Global Free Trade". *New Political Economy*. Vol. 1 N° 1 Oxford. UK.
- EICHENGREEN, B. "Labor markets and european monetary unification". P.R. Masson & M.P.Taylor (eds). *Policy issues in the operation of currency unions*. Cambridge University Press, pp 130-162.
- EATON, J. & GROSSMAN, G. (1983). "Optimal trade and industrial policy under oligopoly". *Working Paper N° 1236*. National Bureau of Economic Research.
- EVANS, PETER. (1979). *Dependent development: The alliance of multinationals, State and local Capital in Brazil*. Princeton, NJ. Princeton University Press.
- . "The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change". Citado por Rodrik. *Taking trade policy seriously: Export subsidization as a case of study in policy effectiveness*.
- FAYOLLE, JACKY. (1997) "*The role of integration in the new international context. Economic Issues*". Observatoire Français des Conjonctures Économiques. Paris. Mimeo.
- FITOUSSI, JEAN-PAUL. (1996). "La mondialisation de l'économie: Processus, conséquences et régulations". *CFDTAujourd'hui*. N° 121.
- GARAY, LUIS JORGE. (1998) "Entrevista sobre competitividad". *Revista Cambio 16* Bogota, mayo.
- GATT. (1989). *Trade Policy Review. United States 1988*. Geneva.
- GOLDSMITH, JAMES. (1994). *The trap*. London, UK. McMillan.
- GÓMEZ CÁSSERES BENJAMIN. (1993). "Computers: Alliances and industry evolution". *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. (1988). *Issues and Developments International Trade Policy*. Washington D. C.
- GOODMAN, JOHN. (1993). "Insurance: Domestic regulation and international service competition". *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- GRAHAM, EDWARD M. "Transatlantic Investment by Multinational Firms: A rivalistic phenomenon?". *Journal of Postkeynesian Economics*. I. N° 11978. P. 82-99.
- GRUBER, WILLIAM; MEHTA, DILEEP & VERNON, RAYMOND. "The R&D factor in international trade and investment". Baldwin & Richardson, *International trade and finance*. 16-33.
- HANSON, G.H. (1994). "Regional adjustment to trade liberalization". *Working paper N° .4713*, National Bureau of Economic research. (Citado por Ottaviano & Puga, 1997).
- HUTTON, WILL. (1996). "Global Free Trade: The keynesian angle". *New Political Economy*. Vol.1 No1. Oxford.
- HUFBAUER, GARY; BERLINER TDIANE & KIMBERLY ANN ELLIOT. (1986). "Trade protection in the United States: 31 cases studies". Citado por Krueger, 1995. Institute for International Economics Washington, D. C.
- IRWIN, DOUGLAS. (1994). *Managed Trade: The case against import targets*. Citado por Krueger, 1995. Washington, D. C.
- JULUIS, ANNE. (1990). *Global companies and public policies*. Council for Foreign Relations, New York.
- KEESING, DONALD. (1974). "Labor skills and comparative advantage". In Robert Baldwin & David

- Richardson eds. *International Trade and finance*. Readings. Boston, Little Brown.
- KNICKERBOCKER, FREDERICK T. (1973). *Oligopolistic reaction and multinational enterprise*. Citado por Yoffie, D. *Beyond free trade*. Division of Research, Harvard Business School, Boston.
- KRUGMAN, PAUL. (1991). *Geography and trade*. Cambridge. MIT. Press.
- KRUGMAN, PAUL & VENABLES, ANTHONY. (1995) "Globalización y desigualdad entre naciones". *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. CX Issue 4, noviembre. Cambridge, Mass.
- KRUGMAN, PAUL. (1997). *Desafiar el saber convencional. El internacionalismo moderno*. Editorial Critica. Buenos Aires.
- KRUEGER, ANE. (1995). *American trade policy: a tragedy in the making*. American Enterprise Institute, Washington, D. C.
- LANG TIM & COLIN, HINES. (1996). "Global free trade: the new protectionist position". *New Political Economy*. Vol.1 N° 1.
- LEONTIEF, WASSILY. (1954) "Domestic production and foreign trade: the american capital position reexamined". *Economica Internazionale* 7. Citado por Yoffie. *Beyond free trade*. P. 3-32.
- MARTIN, P.& OTTAVIANO, P. (1996). "Growth and agglomeration". *Discussion Paper*, N° 1529. Centre for Economic Policy Research. Londres.
- MARTIN, P. & ROGERS, C. A. (1995). "Industrial location and public infrastructure". *Journal of International Economics*, 39 p. 335-351. (Citado por Ottaviano & Puga, 1997).
- MATSUYAMA, KIMINORI. (1990). "Perfect equilibria in a trade liberalization game". *American Economic Review*. Citado por Rodrik, 1995.
- MYRDAL, GUNNAR. (1968). *Asian drama: An inquiry into the poverty of nations*. NY Pantheon.
- MYRDAL, JOEL. (1988). *Strong societies and weak states*. Princenton NY. Princenton University Press. Citado por Rodrik, 1995.
- MCCALLUM, JOHN. (1995). "National borders matters: Canadá - USA trade patterns". *American Economic Review*. Citado por J. Pisani-Ferry. *La mondialisation: vrais et faux débats*. Cepii. Mimeo. 1996.
- NEW YORK TIMES. 25 mars (1989). "US rice farmers pressing against entry into the japanese market". *New York Times*, P. 17.
- OBSERVATOIRE FRANCAIS DES CONJONCTURES ECONOMIQUES. (1998). *La mondialisation : triomphe et périls. Une projection de l'économie mondiale à l'horizon 2005*. Paris.
- ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO (OECD). (1987). *Structural Adjustment and economic performance*. Paris.
- OTTAVIANO, GIANMARCO & PUGA, DIEGO. (1997). "L'agglomération dans l'économie mondiale". *Économie Internationale*. N° 71, 3ème trimestre. Paris.
- PORTER, MICHAEL E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Free Press. New York.
- OHLIN, BERTIL. *Interregional and international trade*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- PUGA D. & A.J. VENABLES. (1995). "Preferential trading arrangements and industrial location". Discussion paper, N° 1309. Center for Economic Policy Research. *Journal of International Economics*. (Citado por Ottaviano y Puga 1997).
- PUGA D. & VENABLES. A.J. (1996). "The spread of industry: Spatial agglomeration in economic

- development". *Journal of the Japanese and International Economies*, 10. P. 440-460. Citado por Ottaviano y Puga.
- . (1997). "Agglomeration and economipment: Import substitution vs trade liberalisation". Mimeo. Centre for Economic Perfomance, London School of Economics.
- PUGA D. (1996). "The rise and fall of regional inequalities". *Discussion Paper N° 314* Centre for Economic Perfomance. London School of Economics.
- QUAH D T. (1996). "Regional convergence clusters across Europe". *European Economic Revue*, 40. P. 951-958. (Citado por Ottaviano y Puga,1997).
- RICHARDSON, J. DAVID. (1995) "Taking trade policy seriously. Comments to article of Rodrik Dani". *New directions on trade policy*. The University of Michigan Press.
- RODRIK, DANI. (1995). "Taking trade policy seiously: export subsidiation as a case of study in policy effectiveness". *New directions and trade theory*. The University of Michigan Press.
- REICH, ROBERT. "Who is them?". *Harvard Business Review*, mars-avril 1991. P. 79.
- ROS, JAIME. (1998). Relación del intercambio y desarrollo desigual, en *Revista de la CEPAL*, número especial, 50° aniversario.
- ROSENSTEIN, RODAN P. (1943). "Problems of industrialization of eastern and South-Eastern Europe". *Economic Journal*, 53. P. 202-211.
- RUKSTAD, MICHAEL. (1993). "Construction equipment". *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- SALAMA, PIERRE. (1998). *Globalisation, inégalités territoriales et salariales*. Université de Paris XIII. Greitd-Cedi. Mimeo.
- SAMUELSON, PAUL. (1995). "The past and future of international trade theory". *New directions in trade policy*. The University Michigan Press.
- SHAPIRO HELEN. (1993). "Automoviles: From import substitution to export promotion in Brazil and México". *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- SHINOHARA, MIYOHEI. (1996). "Global free trade: The japanese perspective". *New Political Economy*. Vol. 1. N° 1.
- STAIGER, ROBERT & GUIDO TABELLINI. (1995). "Discretionary trade policy and excessive protection". *American Economic Review* N° 77. Citado por Rodrik.
- SUPPER, ERIC. (1997). "Implications of globalization and economic integration for the productive sector". Workshop *Melcosul e globalizacao:Os atoresociais*. Sao Paulo. Mimeo.
- VENABLES, A.J. (1996). "Equilibriun locations of vertically linked industries". *International Economic Review*, 37. P. 341-359. Citado por Ottaviano & Puga 1997.
- VIETOR RICHARD & YOFFIE, DAVID. (1993). "Telecommunications: Deregulation and globalization". *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- VILLA, P. (1993). *Une analyse macro-économique de la France au XX^e siècle*. Éditions du CNRS.
- WELLS, LOUIS. (1993). "Eroding Oligopolies". *Beyond free trade*. Harvard Business School.
- WORLD BANK. (1983). *Brazil: Industrial policies and manufactured exports*. Washington.
- . (1988). "Welfare costs of US quotas and textiles steel, and autos". J de Mmelo & D.Tarr, Rorld Bank Staff. *Working Paper No 83*. Washington.

Capítulo 4

VOLATILIDAD, ESPECULACIÓN,
VULNERABILIDAD Y CONTAGIO

1. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS INTERNACIONALES¹

Después de la Segunda Guerra Mundial, el mercado internacional de capitales, desaparecido en la crisis de los años 30, volvió a renacer con el resurgimiento de la inversión extranjera directa y los flujos oficiales bilaterales y multilaterales de capital. A partir de los años 60, comienza el desarrollo del mercado de créditos con bancos privados, a los cuales accede intensamente América Latina en los 70. Luego sigue una grave crisis de la deuda y una década con un mercado de capitales privados internacionales fuertemente deprimido, y prácticamente desaparece el financiamiento voluntario. En este periodo América Latina se convierte en exportadora neta de recursos hacia el exterior.

En los años 90 se da una recuperación del financiamiento externo privado, excesivo respecto de lo que la región podía absorber sin generar desequilibrios importantes. En toda América Latina, desde 1991 hasta 1994, de cada 4 dólares que entraron a los países, sólo uno fue destinado a la inversión productiva y, en 1994, con la crisis mexicana, los flujos especulativos se redujeron notoriamente.

Una parte importante del financiamiento externo que recibe América latina no se dirige a la inversión, y se destina a los mercados financieros. Ha habido una tendencia a canalizar recursos al consumo, en especial de productos importados, y ello ha traído como consecuencia un notable descenso en el ahorro nacional (lo cual fue notable en México y Argentina), y un aumento en el endeudamiento.

En muchos países, los mercados de capitales de corto plazo se han integrado con el resto del mundo de una manera más intensa que el capital productivo y, por ello, los altibajos que generan los movimientos de capitales a nivel mundial inciden directamente en los países receptores.

1.1 LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

En 1994, la inversión extranjera directa destinada a 140 países alcanzó a 250 millardos de dólares y, en 1996, esta suma alcanzó los 350 millardos de dólares. Comparado

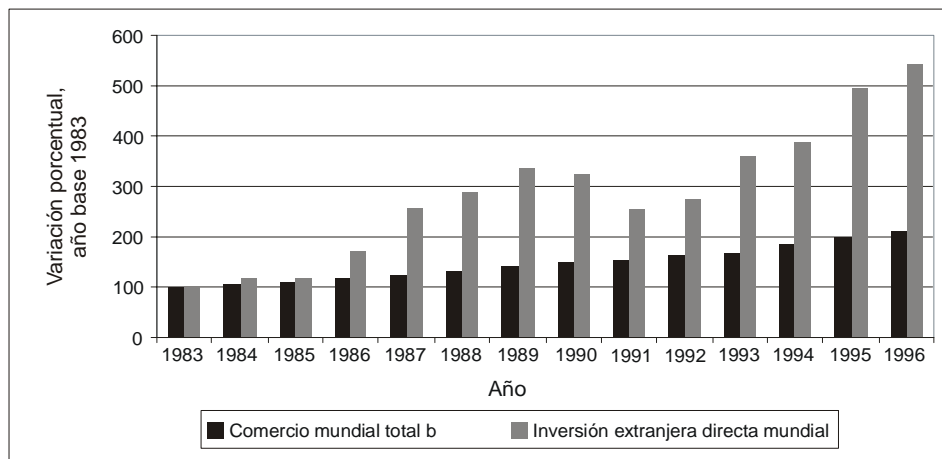
¹ El presente capítulo fue redactado en asocio con Carlos León, especialista en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

con un producto mundial de 30 billones de dólares, en ese momento la inversión extranjera directa fue equivalente al 12% del PIB mundial.

El 21% del producto total mundial se destina a la inversión, y el 6% de esta suma es inversión extranjera directa. De modo que la inversión extranjera directa está creciendo más velozmente que el PIB mundial y que el comercio. Existe una respuesta cíclica de la inversión respecto al comercio internacional, importante durante 1987 y 1992 y que toma fuerza desde 1993.

GRÁFICA 1

Comercio total e inversión extranjera directa mundiales



Fuente: CEPAL.

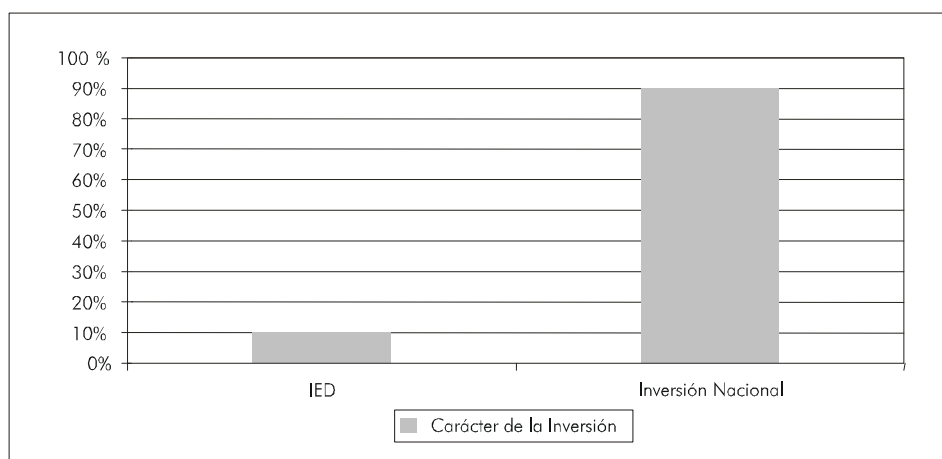
La participación de la Inversión extranjera directa en la generación de capital mundial es de un 10%; de modo que el 90% de la inversión total es de carácter nacional.

La IED permite a las empresas dividir los procesos productivos en sitios geográficos distantes, disminuyendo costos de transporte y comunicaciones, según las ventajas de cada región. La estabilidad macroeconómica, la adecuada infraestructura, la seguridad jurídica y la calificación de la mano de obra son factores determinantes para atraer esa inversión, lo mismo que la capacidad de desarrollar ventajas competitivas.

Tras la crisis asiática, ha aumentado la discusión acerca de los beneficios y costos que ha tenido el levantamiento de los controles a la movilidad del capital internacional. El FMI y la banca privada internacional exigen a los países receptores de sus recursos garantizar la plena movilidad del capital, con el fin de poder retirar sus utilidades sin limitaciones y disponer de margen pleno de acción si se producen cambios en las condiciones económicas que hagan aconsejable retirar sus capitales.

GRÁFICA 2

Participación de la inversión extranjera y generación de capital mundial



Fuente: CEPAL.

Es de anotar que, con plena movilidad de capitales, el desarrollo de los países receptores no ha sido más dinámico, las crisis económicas se han hecho más frecuentes y de mayor profundidad, y está siendo mayor el riesgo de contagio de unos países y regiones a otros. Gobiernos como el de Malasia han optado por establecer el control de capitales para enfrentar la crisis, desatendiendo los consejos del FMI; y analistas como Krugman han concluido que así sea de modo temporal y de cara a enfrentar la volatilidad de los capitales, es necesario restablecer el control de capitales (Krugman, 2000).

1.2 EL ARGUMENTO TEÓRICO

El argumento teórico para globalizar la libre movilidad del capital se funda en una versión de la hipótesis del mercado eficiente: los mercados de capital liberados de la injerencia gubernamental optimizan la determinación de precios de los activos de capital y la asignación eficiente de recursos susceptibles de invertirse. Esto se basa en el supuesto de que los agentes económicos son maximizadores racionales de riqueza y que la especulación financiera es una fuerza estabilizadora. Los mercados de capital se pueden considerar entonces como compuestos de agentes que buscan maximizar la riqueza y que comparten la información de los factores básicos. Se podría decir entonces que "conocen el modelo verdadero", pues comercian con una información variada de los diferentes factores.

Existen varios factores que pueden alterar la economía, y son conocidos como conmociones exógenas, que se pueden dividir en: "manchas solares", que son acontecimientos no políticos inevitables como las catástrofes naturales; y "sorpresas normativas", que son cambios de la política gubernativa. Quienes defienden la liberalización del mercado de capital utilizan dichos factores para explicar los derrumbes financieros.

La evidencia muestra que la hipótesis del mercado eficiente presenta diversas fallas:

- ❖ La información es asimétrica, pues los agentes retienen información valiosa para su propio lucro.
- ❖ Los operadores técnicos se concentran en interpretar las modalidades de comercio y no la situación de las variables fundamentales.
- ❖ La incertidumbre inherente acerca de los rendimientos futuros de los activos de capital, hace que sea ineficiente. (Félix, 1998)

1.3 LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La época clásica del patrón oro (1880-1913) fue el único período en el cual convivieron las expectativas en los mercados cambiarios, los intereses de los especuladores y la movilidad del capital internacional. Ello fue posible porque los gobiernos tenían libertad política de imponer la paridad. Aunque en la práctica las reglas del juego del patrón oro eran violadas; por ejemplo, para proteger las reservas de oro del Banco de Inglaterra, durante la crisis, hubo que recurrir a encajes urgentes de oro con otros bancos centrales europeos para fortalecer la credibilidad del patrón.

Todo lo contrario sucedió en la década de 1920, pues cuando se restableció el patrón oro, el sistema carecía de credibilidad. Cuando se alteró el sistema, el capital financiero, que antes había fluido con dirección estabilizadora, se dio a la fuga, generando una severa crisis económica y política. Tras la Segunda Guerra Mundial, se llega a la conferencia de Bretton Woods, con la necesidad de buscar una solución tomando en cuenta las lecciones que había dejado el patrón oro:

- ❖ Los tipos de cambio flotantes propician los flujos especulativos desestabilizadores y perturban los precios de los productos y el comercio exterior. Se había demostrado, en el período entreguerras, que no se puede dejar que el tipo de cambio del papel moneda fluctúe bajo la influencia exclusiva de la oferta y la demanda.
- ❖ Era deseable restaurar el comercio y la inversión extranjera multilaterales a niveles comparables con los que imperaban en la era clásica del patrón oro.
- ❖ El clima sociopolítico de los países industriales ya no permitía defender un tipo de cambio fijo que se antepusiera a las políticas de pleno empleo y bienestar social (Félix, 1998).

En el Convenio de Constitución del Fondo Monetario Internacional, se buscó crear un sistema que permitiese los ajustes ordenados del balance de pagos, para cumplir los objetivos enunciados. Los tipos de cambio se vincularían al oro en el caso del dólar estadounidense, y al dólar en caso de las demás monedas, pero los tipos de cambio fijos podían ajustarse para aliviar desequilibrios fundamentales.

Las monedas serían libremente convertibles en otras monedas para todas las transacciones en cuenta corriente, pero la convertibilidad del oro sería solo intergubernamental (Block, 1980). En el Artículo IV, se permitía que los miembros aplicaran controles de capital indefinidamente y disponía que el FMI suspendiera sus créditos si estaban financiando la fuga de capitales del país prestatario, y aportaría liquidez a corto plazo a los países miembros con problemas de balanza de pagos.

Esta decisión, que en teoría colocaba a los países en relaciones simétricas, en la práctica protegía la asimetría del poder dominante de Estados Unidos. Sus elevadas reservas de oro, que fueron fundamentales a la hora de decidir la moneda patrón, su dinámica industrial y el hecho de haber salido con su aparato económico intacto después de la guerra, le dieron tal ventaja decisoria, que el sistema trabajó subordinadamente en función de las políticas de dicha potencia en el marco de la Guerra Fría. Estados Unidos, que era el mayor proveedor de liquidez, dio escasos recursos al FMI y al Banco Mundial y prefirió la ayuda militar bilateral en lugar de apoyar el desarrollo de los países atrasados.

Con las regulaciones adoptadas en Bretton Woods, los gobiernos de Europa occidental pudieron evitar nuevas devaluaciones y conciliar su déficit, recurriendo a los controles de capital y de las importaciones. Los países en desarrollo procuraron también preservar tipos de cambios fijos mediante controles, pero tuvieron menos capacidad de hacerlos cumplir con éxito y se convirtieron en el teatro principal de operaciones del FMI y del Banco Mundial.

El período siguiente fue el de mayor crecimiento y elevación del bienestar, pero el régimen cambiario hizo crisis cuando las obligaciones monetarias de Estados Unidos con el exterior superaron las reservas oficiales de oro a principios de los años sesenta. Así decayó la confianza en el dólar y, el precio del oro en el mercado se elevó por encima del precio de paridad. A causa de las fugas especulativas contra el dólar, en agosto de 1971 el Presidente Nixon suspendió la convertibilidad del dólar en oro y en 1973, el sistema de cambio fijo fue reemplazado oficialmente por tipos de cambio flotantes.

Las empresas transnacionales, en su dinámica de expansión, lograban evadir los controles de capital mediante la facturación ficticia de importaciones y exportaciones. Los Estados se fueron colocando cada vez más a favor de la banca y de las corporaciones transnacionales. Entonces llegó el cambio de guardia hacia una nueva generación defensora de la filosofía monetarista que tomó los puestos claves en la elaboración de las políticas. Así se hizo dominante la defensa de la

desregulación financiera, bajo la creencia de que los mercados podían ser controlados adoptando objetivos monetarios.

La desregulación financiera comenzó a difundirse en los años sesenta, mientras que el control de capitales estaba aún presente en la mayoría de países a fines de la década. Los flujos de capital de corto plazo aumentaron durante los años setenta, sumados a una mayor volatilidad del tipo de cambio real y nominal. En los años ochenta, la liberalización del capital se expandió por toda la OCDE y la mayoría de países en desarrollo abrieron nuevas vías para la transferencia de fondos a escala mundial.

"Cuando la relación entre el movimiento mundial de divisas y el valor del comercio mundial se elevó, el exceso de demanda de activos financieros, más que los desequilibrios del comercio de productos básicos, había pasado a ser el determinante de los movimientos cambiarios. Las autoridades monetarias y fiscales de los países en desarrollo y las potencias industriales menores tuvieron que reorientar sus políticas cambiarias y de tasas de interés destinadas a mejorar la asignación de recursos en la economía real y concentradas en calmar las expectativas volátiles en los mercados financieros (Félix, 1998). En esas condiciones, el movimiento mundial de divisas en el mundo se elevó de 18 millardos de dólares en 1977 a 1.230 millardos de dólares en 1995.

1.4 FLUJOS DE CAPITAL EN AMÉRICA LATINA

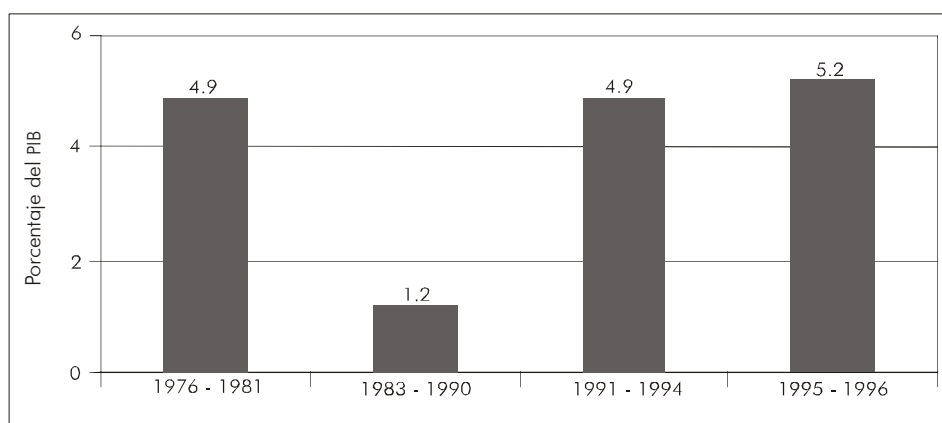
En los noventa, América Latina recibió grandes cantidades de capital extranjero gracias a la apertura a los capitales iniciada en toda la región. Así se superó la crisis de los ochenta, cuando la entrada de capitales extranjeros sólo llegó al 1,2% del PIB regional. En el periodo 1995-1996 la entrada de capitales ascendió al 5.2% de su PIB, siendo la más alta en tres décadas, pero su alta volatilidad introdujo mayor inestabilidad en el comportamiento macroeconómico. Sólo una porción reducida de dichos ingresos se canalizó a la inversión productiva y en un solo día de enero de 1999, Brasil vio fugarse 1.500 millones de dólares, frente al temor de la devaluación, finalmente desencadenada por esas presiones especulativas y por el rezago cambiario.

En el 2000, la inversión extranjera directa contribuyó a ocultar los efectos de la crisis, aunque no alcanzó el récord histórico de 1999 y los recursos captados a través de emisiones de bonos siguieron destinándose en gran parte a amortizar deudas vencidas. En el primer trimestre de 2000, las colocaciones de bonos de la región mostraron una gran recuperación, pero se redujeron en el segundo trimestre, lo que confirma la inestabilidad de este tipo de flujo. Así mismo, la mejoría en los plazos de vencimiento, que llegó hasta doce años en el primer trimestre, se revirtió al disminuir en el segundo trimestre a ocho años. La mayor parte de las colocaciones de bonos continuó correspondiendo al gobierno central y al sector público.

El costo del financiamiento externo de la región –con fluctuaciones leves– se mantenía en torno al 12% anual hasta julio del 2000, con valores similares a los registrados en 1999. En el primer semestre de 2000, el costo de financiamiento externo para Chile, México, y Uruguay fluctuó en torno a 8% y 9% anual, mientras que para Argentina, Brasil y Colombia ascendió a cerca de 12% y 13%, y para Venezuela alrededor de 15%.

GRÁFICA 3

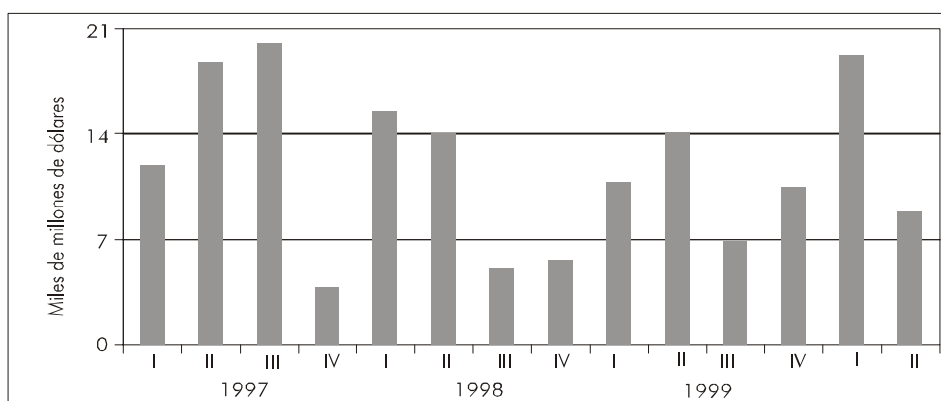
América Latina: entrada neta de capitales, (1976-1996)



Fuente: French-Davis, Raisen (1997).

GRÁFICA 4

América Latina: monto de emisiones brutas de bonos



Fuente: CEPAL (2000). Estudio Económico de América Latina 1999 - 2000. Santiago de Chile.

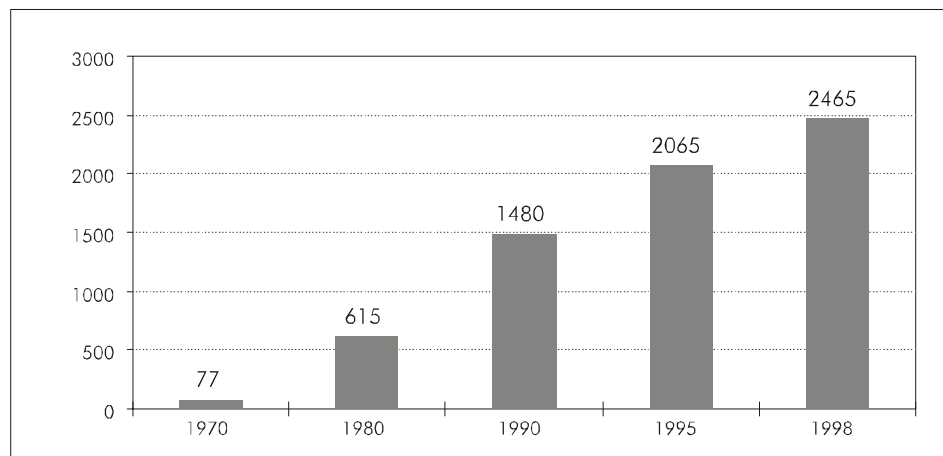
1.5 SE MANTIENE Y CRECE LA CARGA DE LA DEUDA

La deuda externa sigue siendo una pesada carga para los países en desarrollo. En 1997, la deuda total de los países en desarrollo superó los 2.4 millones de millones de dólares. Los más afectados han sido los 41 países pobres muy endeudados (PPME), 33 de ellos de África. La carga de su deuda, 206 millardos de dólares en 1996, merma su presupuesto público, absorbe recursos necesarios para el desarrollo y deteriora aun más su ya precaria calidad de vida. Todas las propuestas de reducción y condonación de deuda implementadas hasta ahora, son limitadas, de escasa cobertura y no apuntan a la solución definitiva del problema.

Desde 1980 la deuda de los PPME se ha más que triplicado, dos tercios de ello como resultado de mora o de deuda anterior. Además el carácter de la deuda ha cambiado. En 1990, más de la mitad de toda la deuda correspondiente a acreedores privados, en tanto que en 1997 es apenas un quinto. La crisis actual de la deuda se refiere a la deuda oficial, cada vez mayor con instituciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial. (ONU, 1998), (UNCTAD, 1998).

GRÁFICA 5

Deuda externa total de la periferia
(Pública + privada en miles de millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial - FRI Ramses 98

Es esencial acelerar la condonación de la deuda, pero de acuerdo con la iniciativa PPME, muy pocos de los países más pobres pueden reunir las condiciones exigidas y ello puede dejar a algunos países en una situación muy precaria. En

algunos casos, la condonación total o parcial de la deuda por el Club de París es también necesaria. La cancelación por Dinamarca de la deuda de los países en desarrollo por valor de 635 millones de dólares y la iniciativa de la deuda de Alemania son ejemplos para los países de la OCDE. Otros países industrializados han perdonado la deuda privada, pero no todos.

Si se analiza la forma en que el pago de la deuda reduce la capacidad de un país para ofrecer educación y salud a todos sus ciudadanos, ayudaría a comprender la necesidad urgente de que se adopten medidas de fondo.

1.6 LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA: CARGA QUE CRECE SIN SOLUCIÓN

El fenómeno de endeudamiento arrancó en los 70, cuando el reciclaje de los excedentes petroleros se hizo a través de la banca privada mundial, con escasa vinculación a proyectos productivos o a inversión social. En la mayoría de los casos, dichos recursos fueron recibidos por regímenes dictatoriales y la mayor parte de ellos se fugó al exterior.

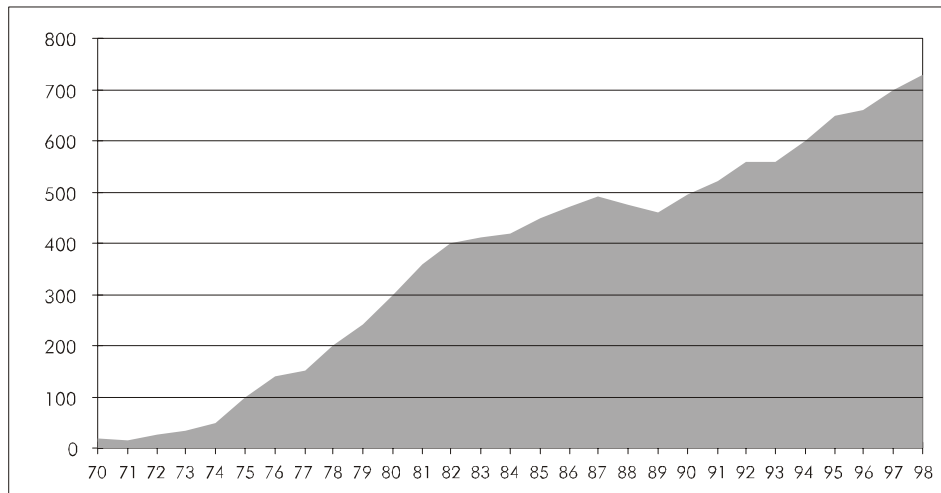
La crónica situación desventajosa de nuestros términos de intercambio en el mercado mundial hacía necesario en el pasado recurrir al crédito externo para suplir la carencia de reservas internacionales para pagar las importaciones y ello, aunado al escaso ahorro interno, justificó la búsqueda del complemento de crédito externo en la mitad de siglo. Pero, en la última cuarta parte del siglo XX, el financiamiento externo se desvincula de la inversión productiva y se explica fundamentalmente por la necesidad de la banca metropolitana de reciclar el excedente petrolero para rendir utilidades a sus depositarios.

Para facilitar ese proceso, se exigió a nuestros países la eliminación de los controles de ingreso y salida de capitales y ello facilitó la volatilidad y la especulación. Se fueron eliminando gradualmente las exigencias de desempeño que tradicionalmente se exigían al capital externo que ingresaba a nuestros países. Ya no se les exige utilizar materias primas ni mano de obra local, ni reinvertir sus utilidades en el país sede, ni repatriar las divisas obtenidas con sus exportaciones.

A fines de los 80 y comienzos de los 90 se desaceleró el crecimiento de la deuda, pero esta volvió luego a crecer a gran velocidad: En 1991 sumaba unos 490 millardos de dólares impulsada por la combinación de déficit fiscales, déficit del comercio exterior, repatriación de beneficios y evasión de capitales hacia la banca metropolitana.

Pareciera un tema que ha dejado de estar de moda y ya casi nadie habla de la deuda externa, como si la misma no existiera y no se siguiera pagando como un gravoso fardo que bloquea las posibilidades de crecimiento de nuestros países.

GRÁFICA 6
Evolución de la deuda externa latinoamericana, 1970-1998
(En millardos de dólares)



Fuentes: Banco Mundial, BID, CEPAL.

En sólo una década (1992-2001), por servicio de la deuda (algo de capital y muchísimos intereses) el mundo en desarrollo destinó 2 billones 690 millardos de dólares, equivalentes a la cuarta parte de su producto interno bruto. A pesar de ello, en diciembre de 2001 este grupo de países pobres aún debía dos billones 130 millardos de dólares, un 3.2% más que el año anterior y aproximadamente un 60% más que en el mismo mes de 2002. ¿Si tanto se paga, por qué la deuda no se reduce y por el contrario continúa creciendo?

Al concluir 2001, la deuda externa de América latina sumaba 817 millardos de dólares, en tanto que diez años atrás el saldo era de 478 millardos, lo cual significa un aumento de más del 70% entre una fecha y otra. En ese período, desde nuestra región se transfirieron a las metrópolis financieras un billón 220.500 millones de dólares por servicio de esas deudas, que es un monto equivalente al sugerido por la ONU para que se dedique entre 2001 y 2015 para alcanzar las metas del milenio.

En el caso de las naciones africanas, éstas transfirieron a las metrópolis casi 310 millardos de dólares entre 1992 y 2001 por el servicio de su deuda externa. Sin embargo, al concluir dicho periodo el saldo de su deuda externa era 22% más que al inicio del periodo. En los países asiáticos la situación es similar: cubrieron 790 millardos de dólares por intereses y amortización de capital y su saldo cerró en 2001, en 682 millardos de dólares.

Si un selecto grupo de países obtiene 2 billones 690 millardos de dólares en 10 años, es lógico que en las naciones que generosamente canalizan esos recursos sobrevivan con menos de dos dólares diarios alrededor de 3 millardos de seres humanos. ¿Hacia donde nos conduce esta dinámica endemoniada?

¿Alguien se pregunta acaso si fueron legales los contratos de deuda contraídos por regímenes militares que tenían cancelados o intervenidos los demás poderes públicos? ¿No sabían la banca privada internacional y los organismos multilaterales que dichos gobiernos no habían nacido de la expresión ciudadana y no tenían órganos de control y supervisión? ¿Acaso esos recursos contratados por los dictadores ingresaron a los países? ¿En caso afirmativo, cómo explicar entonces que las dos últimas décadas hayan sido pérdidas para el desarrollo?

¿Cuándo van a asumir la banca transnacional y los organismos multilaterales su grado de corresponsabilidad? Si ya hay reconocimientos en documentos del FMI, por ejemplo, de que se equivocó al prestar dinero a Argentina en momentos en que ya era evidente su incapacidad de pago, ¿por qué, en consecuencia, no asume parte de esos pasivos irresponsablemente creados?

2 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VULNERABILIDAD FRENTE A LO GLOBAL

Inmersa en la economía global, la región de América Latina y el Caribe es cada vez más vulnerable al comportamiento de las corrientes internacionales de comercio y de capital. Ello ha hecho que las oscilaciones de la economía global sacudan directamente a la región.

2.1 LA CRISIS GLOBAL GOLPEA A LA REGIÓN

De otra parte, las deficientes políticas internas adoptadas por algunos países de la región los condujeron a graves crisis en su inserción externa. En 1994, la economía mexicana presentó un déficit de 32.000 millones de dólares, que se cubrió con los capitales de corto plazo. Los recursos que ingresaban, provenientes mayoritariamente de fondos de pensiones de Estados Unidos, eran atraídos por la mayor tasa de interés en México respecto de las tasas internacionales y por la paridad cambiaria fija adoptada por el gobierno.

Como advirtiera Krugman en marzo de 1993, la posibilidad de que dicho capital siguiera llegando era incierta y era previsible que la situación quedara fuera de control cuando dichos capitales externos salieran, lo cual efectivamente ocurrió a finales de 1994, en lo que conocemos como *efecto tequila* (Krugman, 1993).

Tras su apertura a la economía global, América Latina y el Caribe vivieron tres momentos bien definidos en la última década del siglo XX: El primer ciclo abarca

de 1990 a 1995, el segundo, de 1995 a 1999 y el tercero comienza en 1999. En el primer caso, el origen se encuentra fundamentalmente en la situación de la economía mexicana, en la que un elevado déficit en cuenta corriente, unido a una estructura de la deuda dominada por las deudas de corto plazo, provocó una crisis cambiaría cuando se produjeron conmociones de carácter político que minaron la confianza en la sostenibilidad de esta dinámica.

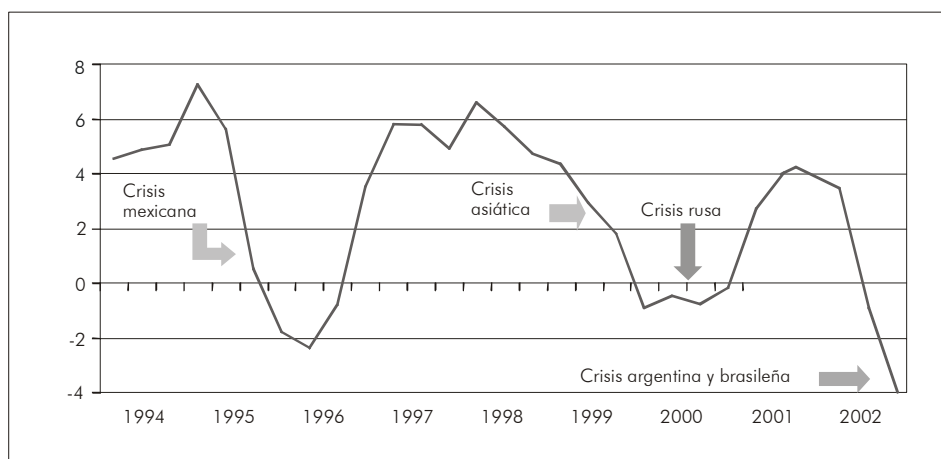
El impacto de la crisis asiática sobre la economía mundial redujo a la mitad el ritmo de crecimiento del comercio mundial y en dicho contexto, en 1998 las exportaciones latinoamericanas, en volumen, desaceleraron su crecimiento en 4 puntos porcentuales.

El impacto más fuerte lo sufrió Chile, pues la disminución de las exportaciones totales fue de más de 13%, y se explica básicamente por la caída de sus exportaciones a Asia. Lo siguieron Perú, y en menor medida Brasil y Argentina.

La amplitud de las devaluaciones asiáticas hizo temer por un retroceso de las exportaciones latinoamericanas hacia terceros países, e inclusive en su propio comercio intrarregional. Efectivamente, la parte de las exportaciones totales latinoamericanas sometidas a la competencia asiática sería de un 33%. Ese total pasa a 35% para las exportaciones intra regionales y a casi 38% para las exportaciones a mercados de la OCDE.

GRÁFICA 7

América Latina y el Caribe: producto interno bruto



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Tomado de: CEPAL (2000). Estudio Económico de América Latina, 1999-2000. Santiago de Chile.

La economía latinoamericana más afectada por la competencia asiática es México, seguida de Uruguay, Brasil, y Colombia. Sin embargo, se trata de una competencia potencial, en la medida en que la reordenación del comercio inducida por las macro devaluaciones asiáticas no es automática.

En efecto, cuatro fenómenos pueden obstaculizar esa posibilidad: la existencia de acuerdos comerciales (del tipo multifibras, preferencias bilaterales y otros); la existencia de acuerdos regionales (en particular el Nafta, el MERCOSUR y la Comunidad Andina); la diferenciación de productos y la existencia de costos de instalación o de ampliación de los circuitos comerciales. En la práctica, la amplitud de la reducción de los costos asiáticos generados por las devaluaciones permite esperar un impacto sensible.

CUADRO 1

Impacto de la crisis asiática en las exportaciones de países latinoamericanos, 1998

	CRECIMIENTO DEL COMERCIO CON IMPACTO SOBRE EL TOTAL		
	ASIA	EL MUNDO	EXPORTADO
Chile	-34.30	-13.20	-12.10
Perú	-54.90	-26.10	-7.70
Brasil	-28.50	-0.60	-4.40
Argentina	-13.00	6.00	-2.50

Fuente: BID (1999).

CUADRO 2

Parte de las exportaciones latinoamericanas expuestas a la competencia asiática
(En %, a partir de la estructura de los intercambios en 1995)

	HACIA AMÉRICA LATINA	HACIA LA OCDE	HACIA EL MUNDO
México	53.70	57.50	55.60
Uruguay	39.50	32.50	30.80
Brasil	46.50	31.70	28.90
Colombia	44.90	15.90	22.60
Argentina	23.80	15.40	16.50
Perú	14.70	14.50	12.00
Chile	25.20	4.20	7.30
Venezuela	17.10	9.90	6.80
Ecuador	19.30	2.60	6.10
América Latina	34.50	37.90	32.90

Fuente: BID (1999).

2.2 ¿LOS VÍNCULOS COMERCIALES FACILITAN LA TRANSMISIÓN DE LAS CRISIS?

La crisis de un país puede tener repercusiones globales en el comercio cuando dos países comercian directamente, cuando los dos países exportan a un tercer país común o cuando compiten en las mismas industrias.

Una crisis en uno de los países podría causar un cambio en los precios relativos y las cantidades de bienes comerciados por el país en crisis. El debate principal se refiere a si los nexos comerciales son o no un factor determinante para la vulnerabilidad de un país frente a una crisis, y existen argumentos a favor y en contra.

Brasil fue severamente impactado por la crisis de Rusia en 1998, pero ellos tienen poco comercio directo y competencia mínima en terceros mercados, sugiriendo que los lazos comerciales no son determinantes. Argentina es uno de los principales socios comerciales de Brasil, y fue uno de los países más afectados por la devaluación brasilera en 1999, y en este caso podría ocurrir que los nexos comerciales sí incidieran en la transmisión de crisis.

Un país puede ser afectado por una crisis a través de diversos canales:

- ❖ Efecto *competitividad* si una variación en los precios relativos afecta la capacidad de un país de competir en el exterior.
- ❖ Efecto *ingreso* si la crisis afecta el ingreso y la demanda de importaciones.
- ❖ Efecto de *abaratamiento de importaciones*, cuando una crisis baja los precios de las importaciones para un socio comercial.

Además de los lazos comerciales, las redes financieras también son importantes en la transmisión de las crisis. Frente a una crisis monetaria, y ante presiones en los términos de intercambio, los países pueden:

- ❖ *Devaluar* o permitir que su moneda se deprecie.
- ❖ *Mantener estable* el valor de la moneda y *subir tasas de interés*.
- ❖ *Reducir gradualmente las reservas internacionales*.

En el país en crisis, la devaluación acentúa el efecto de competitividad y subir tasas de interés hace más fuerte el efecto ingreso. El hecho de que dos países sean altamente dependientes de un mercado común no significa que estos compitan directamente.

2.3 ARGUMENTOS A FAVOR DE LA IMPORTANCIA DE LOS NEXOS COMERCIALES

Eichengreen y Rose (1999) analizaron si la ocurrencia de una crisis en países industrializados se relaciona con un ataque especulativo en otros países al mismo

tiempo. Demostraron así que los nexos comerciales son más importantes que las similitudes macroeconómicas en el contagio de crisis en un mismo periodo.

Glick y Rose (1999) analizan estadísticas comerciales de exportaciones a terceros mercados comunes y flujos de comercio bilaterales, e indican que un fuerte lazo comercial está asociado con una mayor incidencia en crisis monetarias.

Forbes (2000) estudia las variaciones en el mercado accionario analizando datos de las diferentes compañías. Los resultados muestran que firmas que tuvieron ventas expuestas al país en crisis y/o compitieron en la misma industria que las exportaciones del país en crisis, tuvieron bajos retornos por acciones. Por ejemplo, efectos comerciales directos como el de ingreso y el de competencia fueron importantes en la transmisión de la crisis rusa y la asiática.

2.4 ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA IMPORTANCIA DE LOS NEXOS COMERCIALES

- ✧ *Mason (1998)* analiza las crisis de México y Asia y concluye que el comercio si transmite la crisis pero no es tan relevante, ya que las exportaciones hacia estos países eran solo una pequeña parte del total de las exportaciones de sus vecinos, por lo tanto el impacto regional mediante el comercio fue modesto. La crisis se extendió, pero no tanto por el comercio sino por ataques especulativos y otros canales de difusión.
- ✧ *Baig y Goldfanj (1998)* dicen que el comercio no es muy importante porque en Asia la crisis se expandió, pese a que el comercio entre las economías asiáticas no es muy fuerte, y tampoco exportan a terceros mercados comunes.
- ✧ *Harrigan (2000)*: analiza cómo la crisis asiática afectó precios y cantidades en diferentes sectores manufactureros de Estados Unidos. Sostiene que el impacto fue pequeño y canalizado al sector del acero, que tuvo bajas de precio. Admite que la demanda de bienes de Estados Unidos en Asia bajó durante la crisis, pero lo atribuye al aumento de la demanda en otra parte del mundo. Sostiene también que las importaciones de Asia crecieron solo un poco, pese a la disminución en los precios de importación, pues la demanda de Estados Unidos por bienes de Asia es relativamente inelástica.

2.5 ARGUMENTOS COMPLEMENTARIOS

Van Rijckeghem y Weder (2001) creen que los nexos financieros pueden ser más importantes que los comerciales, pero es difícil diferenciar los efectos de uno y otro porque están estrechamente relacionados. Entre tanto, Wincoop y Yi (2000), luego de estudiar la crisis asiática, sostienen que ésta llegó a Estados Unidos mediante la caída

de la demanda de exportaciones de Estados Unidos por la recesión en Asia, por la variación en la tasa de cambio que redujo el precio de las importaciones de Asia en Estados Unidos y por los flujos de capital de Asia que disminuyen el costo del capital y entonces aumentaron la demanda en Norteamérica.

Gerlach y Smets (1995) muestran cómo una devaluación en un país afecta los flujos comerciales causando una crisis en otro país. En este modelo, ambos países están ligados por intercambio de bienes y de activos financieros. Una variación en la tasa de intercambio en uno de los países causa devaluación y mejora la competitividad de los bienes de ese país (efecto competitividad), y esto produce un déficit comercial en el segundo país y una reducción gradual de sus reservas internacionales haciendo posible un ataque especulativo de carácter monetario en el segundo país.

Hay otro efecto, además de la devaluación inicial, que reduce los precios de las importaciones en el segundo país (efecto abaratamiento de importaciones), y reduce el nivel agregado de los precios y la demanda doméstica. Adicionalmente, los residentes del país intercambian moneda nacional por extranjera, disminuyendo las reservas internacionales.

Corsetti, Pesenti, Roubini y Tilli (2000) creen que existen dos canales por los cuales una devaluación en un país puede afectar a otros países, cuando la devaluación baja los precios relativos de las exportaciones y hace girar la demanda hacia afuera de los países que producen bienes similares: las exportaciones más baratas mejoran los términos de comercio para otros países en el sentido en que estos pueden obtener un mayor nivel de consumo para cualquier nivel de ingreso dado y, en consecuencia, la devaluación no siempre lleva a una pérdida de bienestar en otro país. Si se impone el segundo canal, el país que devalúa podría arruinarse a sí mismo, y dar bienestar a otros países.

El efecto competitividad, que fue ilustrado por Corsetti (2000), ocurre cuando un país devalúa su moneda y se reducen los precios relativos de las exportaciones de ese país, desviando la demanda hacia afuera de los bienes que compiten con esas exportaciones. La industria que requiera como materia prima del bien que se exporta, también se verá afectada y, en consecuencia, se reducirán los precios del bien que se elabora.

El efecto ingreso se da cuando una crisis afecta el nivel de ingreso de un país (o la distribución del mismo) y la tasa de crecimiento, afectando la demanda de importaciones de ese país. Otros países que exportan directamente al país en crisis van a experimentar un cambio en la demanda de sus bienes.

El efecto *abaratamiento de importaciones* ocurre cuando un país devalúa su moneda, reduce los precios relativos de sus importaciones y mejora los términos de intercambio de otros países.

2.6 DIFERENCIAS EN CRISIS Y EN EFECTOS

Dependiendo de las reacciones de los gobiernos a las distintas crisis, los efectos de las mismas son distintos:

- ✧ Si la crisis se enfrenta con una devaluación, (caso México y Tailandia) el efecto competitivo y el efecto abaratamiento de las importaciones serán altamente significativos en la transmisión de la crisis, debido a las implicaciones que tiene una devaluación en los precios relativos de las exportaciones y por ende en su competitividad.
- ✧ Si la crisis enfrenta una subida en la tasa de interés (caso Argentina) el efecto ingreso sería altamente significativo en la transmisión de la crisis, debido a que la economía del país vería disminuida su capacidad de compra de productos del extranjero.

En conclusión, las redes de comercio son determinantes de la vulnerabilidad de un país frente a una crisis, pero no son los únicos canales. La importancia del impacto de las redes de comercio depende de la respuesta del gobierno del país en crisis. Los organismos multilaterales no pueden evitar los efectos de las redes de comercio, pero sí pueden influenciar las repuestas de los gobiernos ante las crisis, para así tratar de que el contagio se reduzca.

3. UNA DÉCADA DE APLICACIÓN DEL CONSENSO DE WASHINGTON

Cuando acuñó el término *consenso de Washington*, su autor, John Williamson, afirmó que en 1989 existía un "mínimo común denominador de política económica utilizado por las instituciones de Washington para los países de América Latina" (Srinivasan, 2000).

El Consenso de Washington sostuvo que el logro de buenos resultados económicos requería de la liberalización comercial, de la estabilidad macroeconómica y de la correcta determinación de precios (Stiglitz, 1998).

Luego de la crisis de la deuda, existió cierto grado de *consenso* sobre el camino a seguir para alcanzar la prosperidad. Pese a que con los años y con el transcurrir de las crisis, el *consenso* emanado de las principales instituciones multilaterales con sede en Washington D.C. se fue transformando en *confusión* (Naim, 2000), existió durante la mayor parte de la década de los noventa un *saber convencional*, enmarcado en una concepción ortodoxa, cuyo eje central es la política antiinflacionaria y de equilibrio fiscal, utilizando el tipo de cambio como ancla de estabilización.

Este *saber convencional* inspiró una ola de reforma estructural que en buena parte respondió al desborde inflacionario causado por inadecuadas políticas monetarias y fiscales. Frente al lento aumento de la productividad, la formación de

monopolios locales y a la pérdida de control sobre la política monetaria, el consenso señalaba a los mercados libres y las monedas fuertes como las soluciones a los problemas que llevaron a la crisis de la deuda y como camino para alcanzar la prosperidad del mundo desarrollado (León, 2002).

Para que la apertura comercial y la modernización se produjeran, era necesario contar con el financiamiento adecuado de dicho proceso. Y como el ahorro interno era insuficiente, se debía atraer el ahorro externo y entonces se produjo la liberalización financiera y de la cuenta de capitales. El objetivo básico de este proceso era el de brindar un equilibrio ahorro - inversión adecuado para que, con la posibilidad de importar capital físico y humano, se lograra finalmente el crecimiento de la región.

4. MERCADOS LIBRES

Junto a la liberalización comercial iniciada a finales de los ochenta, y en la búsqueda de atraer el capital externo, se hizo necesaria la apertura de los sistemas financieros y de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, lo que constituye una liberalización dual (Montes, 1998) de las economías.

La razón detrás de la liberalización dual era crear entre los inversionistas la confianza suficiente como para que trajeran de vuelta los capitales fugados en los ochenta, al tiempo que atraía capital adicional para seguir el formidable ejemplo de crecimiento del Sudeste Asiático. La liberalización financiera permitiría a los inversionistas nacionales y extranjeros colocar sus recursos en cualquier sector, con mínimas limitaciones. Además, se permitiría la entrada de la banca internacional a los mercados financieros nacionales, al tiempo que se liberalizaría la tasa de interés y se quitaría toda clase de restricciones a la captación y colocación de fondos.

La liberalización o apertura de la cuenta de capitales se constituye en una garantía explícita para los inversionistas, quienes tienen la capacidad de invertir en las economías con la seguridad de poder retirar sus posiciones en cualquier momento, sin ningún requerimiento de plazo, destino o resultado. Esto daría aun más confianza a los inversionistas internacionales para volver a los países en desarrollo y a los mercados emergentes.

5. MONEDAS FUERTES

La segunda parte de la ecuación de mercados libres y monedas fuertes busca crear un elemento adicional de credibilidad en las economías adoptantes del saber convencional. El objetivo principal es cortar con la inflación inercial causada por la indisciplina monetaria y fiscal, característica de Latinoamérica en la década de los

ochenta. Vinculando o en algunos casos anclando las monedas locales al dólar o a otras monedas de reserva, se buscaba importar credibilidad y adoptar disciplina en el manejo macroeconómico.

La eficacia de ese modelo para controlar la inflación en México, Chile y Bolivia permitió su posterior aplicación en Colombia, Perú, Brasil y Argentina, con lo cual se logró una especie de homogenización de la política macroeconómica en América Latina (Blanco, 1999).

5.1 APERTURA, VOLATILIDAD Y CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

El objetivo atribuido a la liberalización es lograr la eficiencia distributiva. Ya sea en materia comercial, financiera o de capitales, la apertura se adopta como mecanismo para lograr que los mercados, lleven a cabo la asignación de recursos más eficiente posible, que sería la que tiene una rentabilidad social más alta (León, 2002).

Infortunadamente, basados en la evidencia empírica, existen serias dudas sobre la eficiencia distributiva de los mercados; tanto en materia comercial como financiera, la distribución de los recursos ha sido poco provechosa para las economías que adoptaron la liberalización como estrategia de desarrollo.

Luego de una década de mercados libres, los estudios disponibles revelan que no hay una relación sistemática entre el nivel promedio de barreras arancelarias y no arancelarias de un país y su tasa de crecimiento económico; la evidencia de los beneficios de la liberalización de los flujos de capital es aún más débil (Rodrik, 2001).

Un argumento central del capitalismo es que los mercados de capitales canalizan eficientemente el ahorro a las inversiones más rentables. De manera similar, un argumento para el capitalismo global es que los mercados de capitales globales asignan eficientemente el ahorro desde cualquier lugar del mundo a inversiones en cualquier lugar del mundo. No obstante, el desempeño de los mercados financieros globales ha sido poco destacado en los últimos años, mostrando auges, caídas, precios irrealistas de acciones, bonos y monedas (Sachs, 2001).

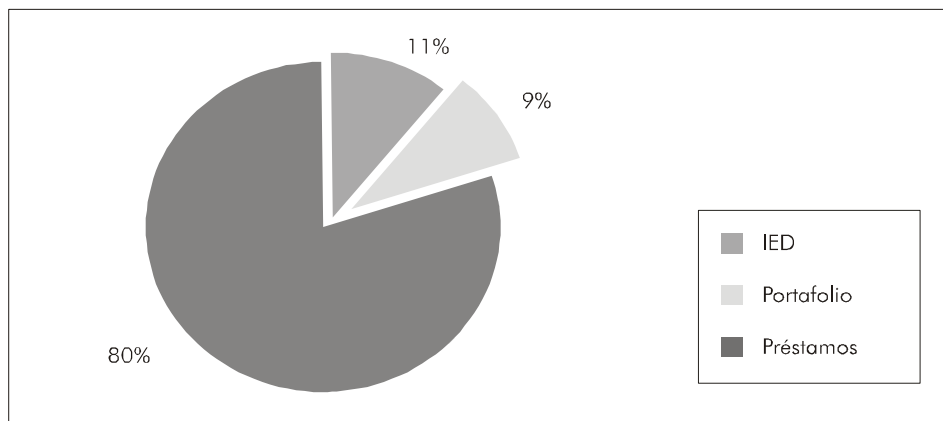
Las ventajas y oportunidades que a primera vista brindan el renovado acceso a los mercados internacionales de capital, han sido ensombrecidas por la vulnerabilidad de las economías a los grandes movimientos de capital de corto plazo, que responden instantáneamente a los cambios en la percepción de los inversionistas (León, 2002).

La liberalización de los mercados financieros y de capitales, en un ambiente de fuerte integración económica y con los grandes adelantos y comunicaciones e ingeniería financiera, ha permitido que los flujos de capital provenientes de los países desarrollados tomen la forma dominante de flujos de corto plazo.

A ese respecto, la composición de los flujos de capital a finales de los setenta mostraba una alta participación de los préstamos bancarios (deuda), con un 80% del total de los flujos de capital a nivel mundial. Por su parte, la Inversión extranjera directa (IED) y el capital de portafolio participaban con el 11% y 9% respectivamente. En el primer lustro de los noventa, esta participación cambió radicalmente: la IED duplicó su participación, mientras que el capital de portafolio se cuadruplicó.

GRÁFICA 8

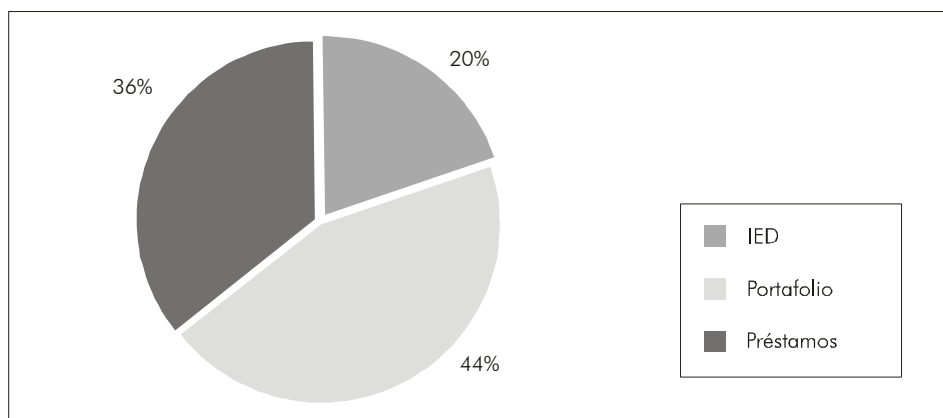
Composición de los flujos de capital 1978-1981



Fuente: Loungani y Raziin (2001).

GRÁFICA 9

Composición de los flujos de capital 1990-1995

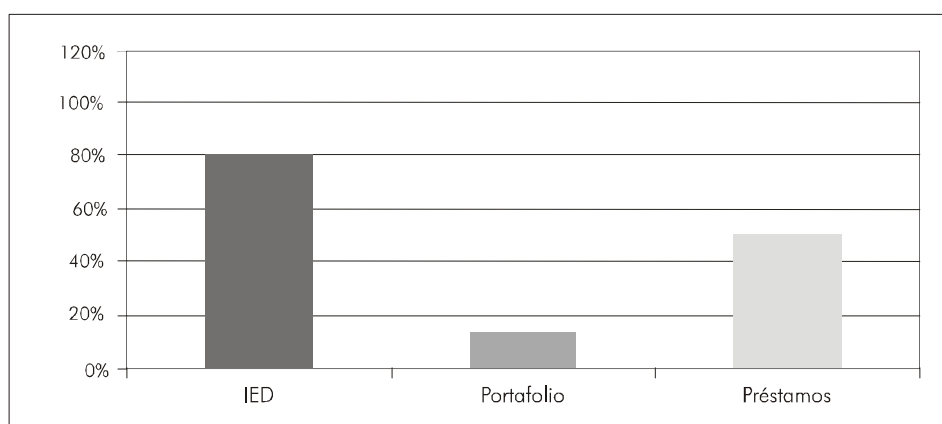


Fuente: Loungani y Raziin (2001).

Teniendo en cuenta el impacto de estos tres tipos de flujos de capital en la inversión en países en desarrollo, y dada la preponderancia de los flujos de portafolio y de deuda a nivel internacional, es evidente que la composición del capital durante el primer lustro de los noventa incidió poco en términos de inversión doméstica y crecimiento.

GRÁFICA 10

Impacto del flujo de capitales en la inversión doméstica según tipo de flujo (58 países en desarrollo)



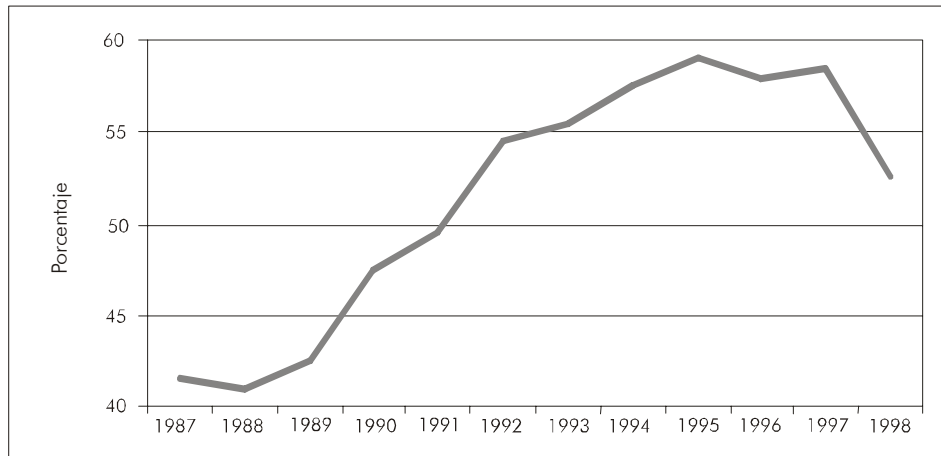
Fuente: Loungani y Raziin (2001).

Por tal motivo, el impacto del capital extranjero en la inversión doméstica ha caído. El bajo impacto de la afluencia de capitales hacia la región, en términos de inversión productiva, es un hecho contundente. Pese a haber recibido una gran cantidad de ahorro externo (entradas netas de capitales), el impacto en la inversión (formación bruta de capital), ahorro y crecimiento económico es decepcionante.

Siguiendo la teoría del crecimiento endógeno y los estudios que señalan la estrecha interacción entre acumulación de capital y progreso técnico (Schmidt - Hebbel, Servén y Solimano, 1996) y el alto impacto de la IED en el crecimiento económico (Borensztein, De Gregorio y Lee, 1995), es necesario señalar que de los flujos de capitales a América Latina, sólo una cuarta parte corresponde a inversión productiva; y se explicaría así el bajo impacto en términos de crecimiento.

Respecto de los préstamos tomados en el mercado internacional, desde mediados de la década de los ochenta, es evidente la creciente participación de la deuda de corto plazo: para 1987 era cercana al 42%, diez años después se acerca al 56%, retrocediendo sólo después de la crisis internacional de 1998.

GRÁFICA 11
Participación de préstamos a corto plazo



Fuente: Bank for International Settlements.

Por eso, tal y como asevera Turner (1996), en los años noventa se ha reducido el vínculo entre el ahorro externo y la inversión interna, haciendo que esta relación sea más bien indirecta.

De acuerdo con la teoría del crecimiento endógeno, la mayor disponibilidad de capital lograría romper el desequilibrio ahorro-inversión existente en América Latina, que, como muchas otras regiones en desarrollo, carece de ahorro suficiente para financiar la inversión y el progreso técnico.

CUADRO 3
Diferencia en el impacto del capital extranjero en la inversión

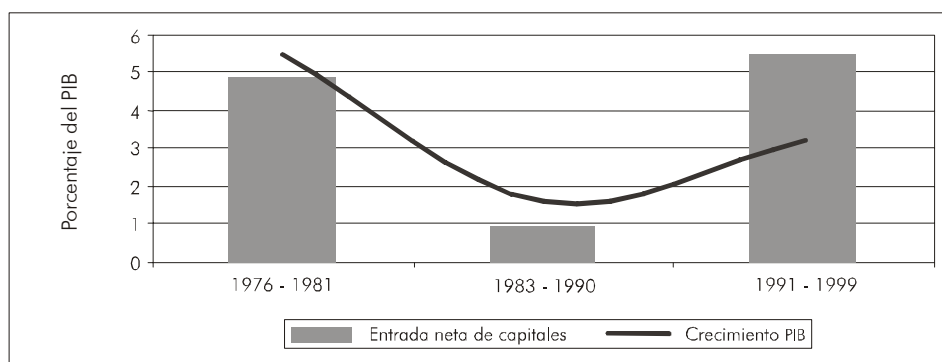
	IMPACTO DE LOS FLUJOS DE CAPITAL (1)	1978-1981		1990-1995	
		COMPOSICIÓN (2)	IMPACTO EN INVERSIÓN (1x2)	COMPOSICIÓN (3)	IMPACTO EN INVERSIÓN (1x3)
IED	80.0%	11%	8.8%	20%	16.0%
Portafolio	13.5%	9%	1.2%	44%	5.9%
Deuda	49.8%	80%	39.8%	36%	17.9%
			49.9%		39.9%

Fuente: Laungani y Razzin, (2001).

En América Latina, en clara contradicción con las expectativas y pese a recibir considerables flujos netos de capital con respecto a periodos pasados, el crecimiento del PIB no tuvo correspondencia con la tendencia de los flujos de capital en los ochenta, el crecimiento del PIB siempre estuvo por encima de la participación del ahorro externo en la economía; y en los noventa el crecimiento promedio se ubicó siempre por debajo de dicha participación; lo cual permite deducir que ha habido una evidente sub-utilización del capital extranjero. Además, es clara la tendencia inestable del crecimiento de la región.

GRÁFICA 12

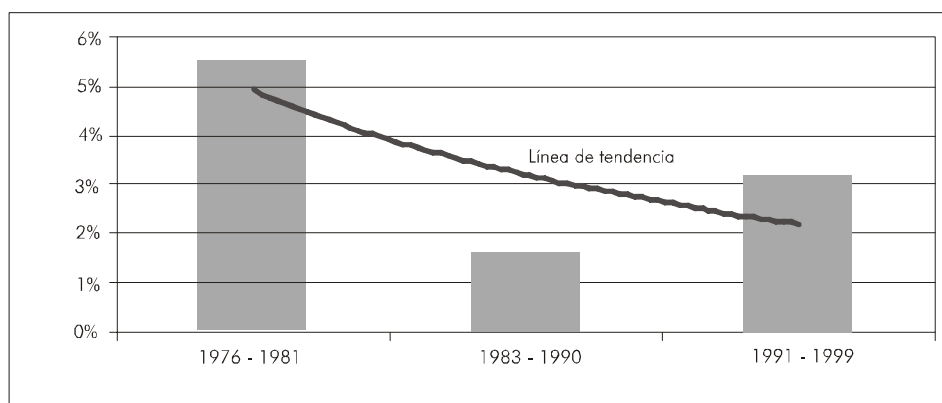
América Latina y el Caribe: entrada neta de capitales y crecimiento del PIB, 1976-1999



Fuente: French-Davis y Raisen (1997) y Banco Mundial.

GRÁFICA 13

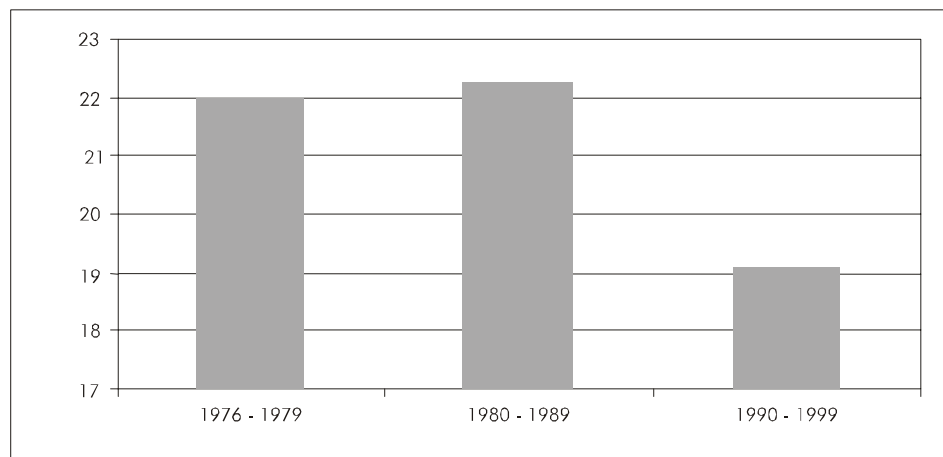
América Latina y el Caribe: tendencia del crecimiento promedio anual del PIB



Fuente: French-Davis y Raisen (1997) y Banco Mundial.

Otro objetivo de la inversión extranjera es complementar el ahorro interno, pero ello también parece ajeno a América Latina en los noventa. Dado que el nivel de ahorro es menor conforme el ahorro externo se incrementa, es evidente que no existe una relación de complementariedad entre el ahorro interno y externo.

GRÁFICA 14
América Latina y el Caribe: ahorro interno, 1976-1999
(Porcentaje PIB)



Fuente: CEPAL.

Los flujos de capital hacia América Latina permiten financiar grandes déficit en la cuenta corriente, sin tener que sacrificar reservas internacionales, haciendo posible invertir por encima del ahorro nacional. De esta manera, los flujos de capital se asocian a elevados déficit en cuenta corriente y escaso ahorro (Uribe, 2001).

Es preocupante que el capital externo, en vez de complementar, ejerza un efecto de desplazamiento, que presiona a la baja el ahorro interno de las economías latinoamericanas. En los periodos de afluencia de capital, en los noventa, la tasa de ahorro de la región fue inferior a la de periodos anteriores. Incluso en la década de los ochenta, pese al desorden macroeconómico, el ahorro fue mayor.

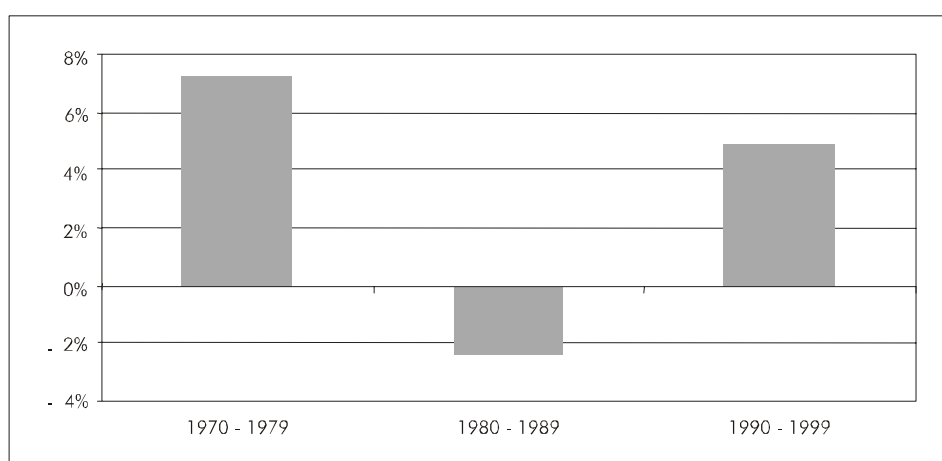
Estudios sobre la relación ahorro externo - ahorro nacional corroboran la existencia de este efecto desplazamiento. De acuerdo con el estudio realizado por Masson, Bayoumi y Samiei (1995) y Sebastian Edwards (1995), en América Latina el aumento del ahorro externo en un punto porcentual del PIB es compensado por

una caída del ahorro interno en 0.5; lo que indica que se comportan como sustitutos, y no como complementarios.

Por otra parte, la formación bruta de capital no respondió a lo que podría suponerse por el superávit de capitales de América Latina en la primera mitad de los noventa. Al igual que con el crecimiento y el nivel de ahorro, el resultado en cuanto a formación bruta de capital fijo, en periodos anteriores fue comparativamente mejor.

GRÁFICA 15

América Latina y el Caribe: inversión bruta fija, 1970-1999
(Media ponderada de tasas anuales de variación promedio)

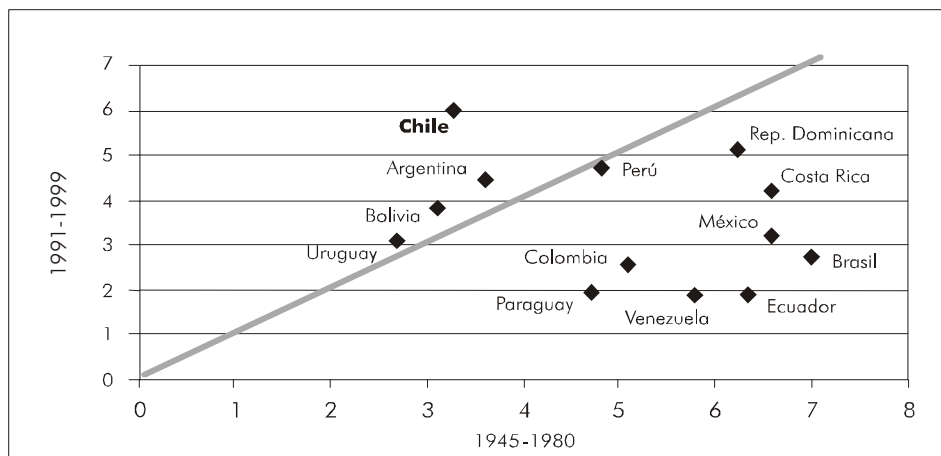


Fuente: CEPAL.

En resumen, pese al retorno del capital internacional a América Latina, la inversión se recuperó sólo en forma parcial y la tasa de ahorro cayó cerca de dos puntos porcentuales del PIB. Ello produjo un crecimiento sustancialmente inferior al registrado antes de la crisis de la deuda de los ochenta, y una considerable dependencia de la inversión y del crecimiento económico respecto de las oscilaciones de los flujos externos de capital. (CEPAL, 2000).

Es preocupante que, luego de una década de reformas y del pronunciado flujo de capitales a América Latina, el crecimiento sea todavía muy inferior a las décadas anteriores. El resultado es, simplemente inferior, destacándose solamente el caso de Chile, la economía más estable y dinámica de la región.

GRÁFICA 16
América Latina. Crecimiento porcentual promedio del PIB
1945-1980 y 1991-1999



Fuente: CEPAL (2000).

5.2 RESULTADOS DE UNA DÉCADA DE REFORMAS

Después de una década de aplicación de las reformas propuestas por el Consenso de Washington, los resultados son evidentes. Contrario a lo que se esperaba, inmersos en un ambiente económico y financiero altamente volátil, los mercados emergentes y demás países en desarrollo no mejoraron su desempeño económico. Es más, en comparación con décadas anteriores, el resultado fue decepcionante.

Son múltiples los casos en los cuales, como consecuencia de la liberalización de los mercados y la perpetuación de los mecanismos de estabilización basados en anclaje cambiario, las economías cayeron en espirales de déficit crónico en la cuenta corriente, financiado por un muy volátil flujo de capitales, especialmente de corto plazo.

Según el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, (Ocampo 2000), la fuerte apreciación real de la tasa de cambio, acompañada por la liberalización comercial, causaron el deterioro estructural del crecimiento económico y de la balanza comercial experimentado por América Latina en los noventa.

Es paradójico y preocupante que el proceso de modernización productiva iniciado en los noventa, diez años después, muestre un desequilibrio crónico. América Latina y Colombia, en particular, presentan a lo largo de la década déficit

comercial, el cual sólo se revierte en tiempos de crisis y fuerte caída del consumo de la región (León, 2002). Así mismo, los periodos de corrección del déficit en América Latina coinciden con el efecto *tequila* durante 1995 y la crisis de Brasil y Colombia en 1998-1999, periodos durante los cuales la sobrevaluación de la moneda tendió a corregirse.

La liberalización comercial, acompañada por la sobrevaluación monetaria, genera un recurrente déficit comercial. La persistencia del desequilibrio comercial genera, a su vez, una necesidad de financiamiento, también persistente, y ello exige un flujo continuo de recursos de capital hacia las economías. Se conforma así un círculo vicioso, en el cual, el desequilibrio cambiario genera pérdida de competitividad de la producción nacional, y conduce a un desequilibrio comercial –déficit– difícilmente reversible. Este desequilibrio comercial conduce a una continua acumulación de deuda y compromisos con el exterior. En un ambiente de alta liberalización financiera liderado por los movimientos del capital de corto plazo, se conforma un escenario de gran vulnerabilidad externa.

Economías que sostenían una fuerte sobrevaluación de sus monedas empezaron a sufrir problemas de competitividad, crecimiento y empleo. Estas economías pronto se vieron forzadas, ante la presión cambiaria generada por la adversidad de los términos de intercambio y / o la inestabilidad de los mercados internacionales de capital, a abandonar precipitadamente los regímenes de moneda fuerte (León, 2002).

Para el caso de Argentina y Turquía, por ejemplo, durante el 2000 y el 2001 los altos precios del petróleo, el aumento en el precio del dólar, la desaceleración mundial y los eventos del 11 de septiembre, generaron dudas sobre la habilidad de ambos países para volver a la senda del crecimiento (Eichengreen, 2001)

Este patrón no es exclusivo de las crisis de Argentina y Turquía. En las crisis de México de 1994, del Sudeste Asiático de 1997-1998, Rusia de 1998, Brasil de 1999, entre otras, las economías eran sumamente vulnerables al deterioro de las condiciones externas.

A este respecto, Kaminsky y Reinhart (1998) describen detalladamente el mencionado patrón, sus causas y consecuencias: "Dado que la inflación converge con los niveles internacionales de manera gradual, hay una marcada sobrevaluación real acumulada. Así mismo, en las fases iniciales del plan de estabilización existe una fuerte expansión en las importaciones y en la actividad económica, financiada por el endeudamiento externo. Al ampliarse el déficit en cuenta corriente, los mercados financieros se convencen de que el programa de estabilización es insostenible, alimentando un ataque contra la moneda."

La evidencia empírica muestra que el capital de corto plazo desempeñó un papel trascendental en las crisis financieras ocurridas a lo largo de la década de

los noventa. Los países de América Latina que mostraron una acumulación de obligaciones de corto plazo por encima de índices sostenibles y prudentes fueron objeto de crisis financieras, por el deterioro de los fundamentos económicos, la inestabilidad política, el contagio, o una combinación de todas las anteriores

La deuda de corto plazo a cargo de los países en desarrollo pasó de 176 a 454 millardos de dólares entre 1990 y 1997. Esta rápida acumulación de deuda de corto plazo fue un factor crucial en las crisis financieras que golpearon a México en 1994-95, el Sudeste Asiático en 1997-98, y Rusia y Brasil en 1998-99 (Dadush, Dasgupta y Ratha, 2001).

5.3 LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

Luego de una década de reformas, los resultados muestran que existe una serie de lecciones que vale la pena tener en cuenta para que, en el proceso de globalización e internacionalización, el desempeño de las economías sea más estable y productivo.

- ✧ La liberalización de la cuenta de capital puede tener beneficios sustanciales, pero la experiencia reciente también resalta sus riesgos (Eichengreen y Mussa, 1998).
- ✧ Los problemas más serios con los movimientos internacionales de capital ocurren cuando el capital sale precipitadamente de un país, desencadenando la crisis (Eichengreen y Mussa, 1998).
- ✧ Hacer funcionar bien los mercados requiere algo más que una baja inflación. Requiere también regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, por sólo citar algunos aspectos no tratados en el Consenso de Washington (Stiglitz, 1998).
- ✧ Librado a sí mismo, el mercado generará una oferta insuficiente de recursos humanos y de tecnología (Stiglitz, 1998).
- ✧ Por el contrario, si los flujos de capital no son utilizados eficientemente, los mercados podrán cuestionar la sostenibilidad y la capacidad del país receptor para servir la deuda externa (Johnston, 1998).
- ✧ Aquellos esfuerzos encaminados a estimular la demanda son mal vistos entre los defensores de los mercados libres. Pero estos últimos están equivocados, porque, en un mundo donde con frecuencia no hay demanda suficiente, es difícil defender los mercados libres (Krugman, 1999).
- ✧ El problema de fondo es que, cuando se liberaliza la cuenta de capitales, se incentiva su entrada, pero, al eliminar la totalidad de los controles, se incentiva indirectamente su salida (Montes, 1998).

- ✧ En palabras de la CEPAL (1998), es necesario atacar un problema fundamental de la economía global: la enorme asimetría que existe entre un mundo financiero internacional cada vez más sofisticado y dinámico, y la ausencia de un marco institucional apropiado para regularlo.
- ✧ El propósito de los controles de cambios es permitir la adopción de una política monetaria y fiscal más expansiva y, por ende, promover la recuperación del sector real de la economía (Krugman, 1998).

5.4 LOS MEJORES ALUMNOS FRACASAN

En la década de los noventa y parte del nuevo siglo, aquellos países que se consideraron en algún momento como los mejores alumnos del consenso de Washington cayeron estrepitosamente en fuertes episodios de crisis. Entre estos se destaca la crisis de México en 1994, el sudeste asiático en 1997, Rusia en 1998, Brasil en 1999, Turquía en el 2001 y Argentina en 2001-2002.

Un común denominador de estas crisis se puede encontrar en la adopción y fe ciega en los mercados libres y en las monedas fuertes como camino único hacia el crecimiento y desarrollo. Estas nuevas crisis se caracterizan por ser el mercado de capitales el principal generador de choques externos, por la falta de regulación de las corrientes de capital y por atacar a economías que exhibían un perfil de éxito (Ffrench-Davis, 2001).

Pese a las diferencias propias de cada país, claramente existen causas y consecuencias comunes. Se destacan las crisis del sudeste asiático y Argentina: la primera sucedió en los mercados que eran reconocidos como ejemplos de un proyecto de inserción comercial y financiera exitosa. La segunda es la moratoria más grande declarada por país alguno en la historia, luego de años de grandes entradas de capitales y políticas macroeconómicas elogiadas por las agencias multilaterales.

El sudeste asiático y Argentina, al igual que muchos otros casos de países en desarrollo que adoptaron los mercados libres y monedas fuertes, presentan un patrón más o menos definido: un fuerte impulso inicial de la economía, reflejado en altos niveles de crecimiento, inversión y consumo, financiado por una abundante entrada de capitales, los cuales, en presencia de tipos de cambio rígidos, generan un déficit crónico en cuenta corriente, solo sostenible mientras exista superávit en la cuenta de capitales.

El caso del Sudeste Asiático es bastante particular. Luego de décadas de alto crecimiento económico, con intervención determinante del Estado en la asignación y financiamiento de la inversión, manteniendo protección externa, los países asiáticos fueron presionados por los organismos multilaterales a adoptar políticas de

apertura comercial y financiera. Las principales economías emergentes de Asia - Pacífico, modificaron así su estrategia tradicional de desarrollo.

Pese a que los países del sudeste asiático (Corea, Taiwán, Singapur, Malasia, Tailandia e Indonesia) inicialmente implementaron un modelo de desarrollo basado en las exportaciones, este modelo distaba de ser de libre mercado. No hay una apertura plena de esas economías a la economía mundial; y se prefería una inserción estratégica, más útil y conveniente (Singh Ajit, 1999).

Este modelo de crecimiento, caracterizado claramente por ser un capitalismo dirigido, tomó como ejemplo la experiencia de Japón de la posguerra, logrando una rápida industrialización en aproximadamente tres décadas, confirmándose desde los ochenta como la región más dinámica en lo comercial y en lo financiero.

CUADRO 4

Este y Sudeste Asiático. Crecimiento del PIB70-96

CRECIMIENTO PIB, PORCENTAJE PROMEDIO ANUAL			
PAISES	1970-1979	1980-1989	1990-1996
Hong Kong	9,2	7,5	5,0
Singapur	9,4	7,2	8,3
Taiwan	10,2	8,1	6,3
Corea del Sur	9,3	8,0	7,7
Malasia	8,0	5,7	8,8
Tailandia	7,3	7,2	8,6
Indonesia	7,8	5,7	7,2
China	7,5	9,3	10,1

Fuente: The Economist (marzo 1 de 1997), en Singh (1999).

Estos países, promovían la inversión, el cambio tecnológico y la intervención estatal en la economía, y utilizaban controles a las importaciones como mecanismo de protección para la industria nacional. Para las economías de la región, era claro que el grado óptimo posible de competencia no es la competencia perfecta (Singh Ajit, 1999).

En la década de los noventa, movidos por las iniciativas globales de liberalización de mercados, el Sudeste Asiático, al igual que otros países en desarrollo, llevaron a cabo un proceso de liberalización dual de la economía, acompañado en algunos casos por la utilización de monedas fuertes. La liberalización dual, constituida por la apertura de los sistemas financieros y de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, con lo cual debilitaron los principales fundamentos económicos de la región.

Lo que originalmente fue un modelo de desarrollo de capitalismo dirigido se transformó en otro, basado en la liberalización abrupta de la economía, principalmente del sistema financiero y de capitales.

Países que por muchos años gozaron de fundamentos fuertes (crecimiento alto, baja inflación, altas tasas de ahorro, equilibrio fiscal), se encontraron con un fuerte déficit en cuenta corriente, soportado por el superávit de la cuenta de capitales, en medio de una fuerte sobrevaluación de las monedas y una gran acumulación de obligaciones de corto plazo. Estas debilidades de las bases fundamentales señalaban un problema de liquidez y la necesidad de un ajuste macroeconómico (Singh Ajit, 1999).

La vulnerabilidad asiática se asocia al empeoramiento de los fundamentos macroeconómicos, estimulado por la afluencia de capitales, que llevó a la apreciación del tipo de cambio, al auge de la demanda privada, el crecimiento del déficit de cuenta corriente y a la vulnerabilidad del balance de las empresas privadas. Fue el mismo error de Chile en los setenta y México a principio de los noventa (Ffrench-Davis, 2001).

Se asociaron varios factores, como la depresión de Japón, la sobrevaluación del dólar frente al yen, el aumento de la tasa de interés de Estados Unidos, el fin de la relocalización de empresas en la región y el fin de la burbuja especulativa en el sector financiero e inmobiliario. Como resultado de todo ello, el crecimiento económico decayó en la región, notablemente en Tailandia y en menor grado en Indonesia. La caída en el crecimiento económico llamó la atención de los inversionistas, quienes se inquietaron por la rentabilidad y seguridad de sus inversiones.

Aprovechando las garantías cambiarias, de capitales y financieras, los inversionistas salieron en estampida de Tailandia, primer país afectado. No obstante, países de la región que no tenían los fundamentos económicos de Tailandia fueron objeto de especulación y fuga de capitales. Dado que el fuerte déficit comercial y en cuenta corriente se financiaba con el superávit de cuenta de capitales, logrado a su vez por la afluencia de capital de corto plazo, la fuga de capitales generó desconfianza en la estabilidad de la moneda y de la economía.

Además de no acompañar la liberalización de un control institucional adecuado, se cometieron otros errores macroeconómicos como no ajustar la tasa de cambio y depender excesivamente del capital de corto plazo para financiar grandes déficit en cuenta corriente (Singh Ajit, 1999).

La crisis de Asia en 1997-98 fue principalmente el resultado de dos factores: la excesiva dependencia del sector privado de préstamos extranjeros denominados en monedas de reserva, y la falta de controles a los flujos de capital de portafolio (Grebel, 1999). La salida de capitales y la recesión de las economías fueron tratadas por el FMI con recetas de corte contraccionista, que en nada respondían a la realidad económica de los países.

No solo se ordenó la adopción de las políticas tradicionales de reducción de la demanda (restricción fiscal y monetaria), sino que se exigieron profundos cambios (mayor liberalización del sector financiero, intervención gubernamental, flexibilización laboral); se insistió en estas reformas porque se creía erróneamente que la causa de la crisis era el modelo dirigista de desarrollo capitalista (Singh Ajit, 1999).

Como señaló el Nóbel Joseph Stiglitz, se aplicó en Asia el mismo modelo de contracción fiscal que se había aplicado en América Latina para enfrentar la hiperinflación, sin advertir que en oriente, las características y causas del problema eran diferentes. A su pregunta por las razones de ese traslado mecánico de políticas, dice Stiglitz, los funcionarios del FMI respondieron que en todos los países aconsejaban lo mismo! (Stiglitz, 1999).

Tras la crisis, las economías permitieron la devaluación de las monedas, lo cual le brindó una mayor competitividad a la producción de las economías asiáticas, logrando la recuperación de los principales fundamentos económicos de la región.

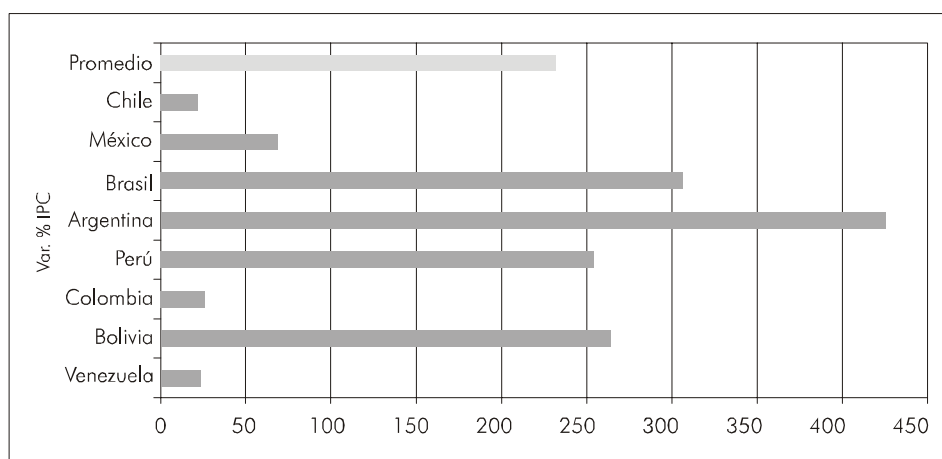
Argentina, por su parte, adoptó las reformas de mercados libres y monedas fuertes por razones diferentes. Mientras el sudeste asiático lo hizo luego de décadas de crecimiento alto y sostenido, Argentina las adoptaba como solución al desorden económico y político que la aquejaba desde la década de los setentas. Argentina, reconocida por su historial hiperinflacionario, decidió cortar con todo antecedente de indisciplina monetaria, cambiaria y fiscal. Para ello, el Ministro de Finanzas del Gobierno de Carlos Menem, Domingo Felipe Cavallo, diseñó el mecanismo de Caja de Conversión o convertibilidad.

Este mecanismo, utilizado en varias economías pequeñas y en Hong Kong, buscaba recobrar la credibilidad y confianza de los inversionistas, con lo cual se lograría acceder nuevamente a los mercados de capital, en favor de la inversión y el crecimiento. La Caja de Conversión consiste en un compromiso que adopta el Banco Central, en el caso argentino a nivel constitucional, de emitir moneda nacional sólo si está respaldada en reservas internacionales, a una tasa de cambio determinada unitaria y fija.

Argentina adoptó este sistema a principios de 1991, a una tasa de un peso por un dólar (1:1). Al mismo tiempo se empezó la apertura de los mercados, que incluía la liberalización comercial, financiera y de capitales, junto con un fuerte esfuerzo privatizador y de reducción del gasto público. Entonces, la fórmula consistía en mercados libres, moneda fuerte y presupuesto fiscal equilibrado.

El Plan de Convertibilidad combinó la urgencia de una política de estabilización, la cual buscaba reducir de manera drástica la tasa de inflación, que para 1990 ascendía al 1.343,9%, con la necesidad de adoptar una reforma estructural de la economía. La reforma estructural incluía, siguiendo de cerca las recomendaciones del Consenso de Washington, la apertura comercial, financiera y de capitales, así como una marcada orientación contractiva en la política monetaria y fiscal a través de la adopción del mecanismo de caja de conversión o *currency board* (León, 2001).

GRÁFICA 17
América Latina: inflación, 1980-1989



Fuente: CEPAL.

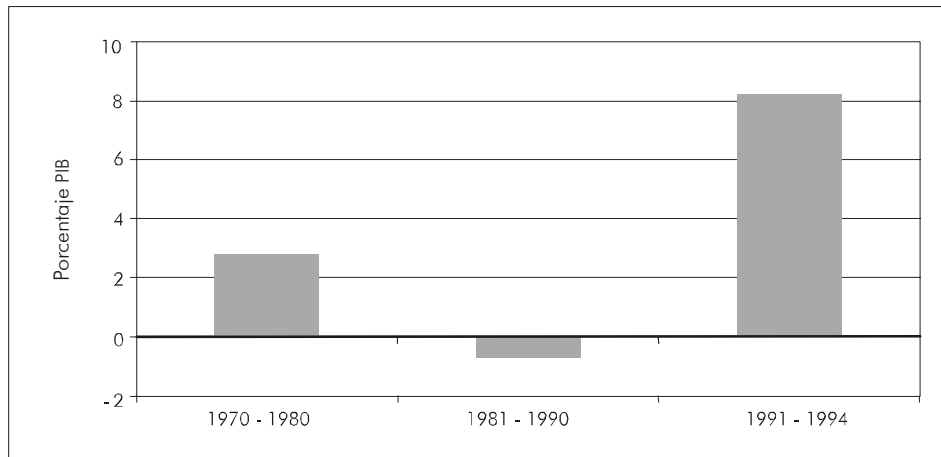
Los resultados en los años inmediatamente siguientes a la adopción de las políticas diseñadas por Cavallo, claramente enmarcadas en el Consenso de Washington, no se hicieron esperar. Al cabo de cuatro años, la hiperinflación logró revertirse, la tasa de cambio nominal logró estabilizarse, los flujos de capitales retornaron con gran fuerza, y el crecimiento económico reapareció.

Hace una década, Argentina convivía entre la hiperinflación y el bajo crecimiento. Luego de varios planes fallidos de ajuste estructural durante los ochenta, el zar de las finanzas del gobierno de Carlos Menem, Domingo Cavallo, anunció, en abril de 1991, la implementación de un programa de ajuste estructural, que luego probaría ser el más exitoso en su objetivo antiinflacionario (Frenkel, 1997).

Argentina se convirtió entonces en el ejemplo de estabilización y reforma. En el periodo siguiente, se convirtió en el mayor deudor entre los mercados emergentes, consiguiendo en los mercados de capitales más de 80.000 millones de dólares (Schwartz, 2002).

Como consecuencia de la eliminación del riesgo cambiario y gracias a la percepción de estabilidad macroeconómica, la Ley de Convertibilidad mejoró ostensiblemente las expectativas de los inversionistas nacionales y extranjeros. Esto permitió, a través del superávit en la cuenta de capital de la balanza de pagos, una fuerte recuperación de la inversión, que creció un 25.7% como promedio anual entre 1991 y 1994 (León, 2001).

GRÁFICA 18
Argentina: crecimiento del PIB



Fuente: CEPAL.

Al igual que en el Sudeste Asiático, en Argentina, inmediatamente después de la adopción de las políticas de mercados libres y monedas fuertes, los inversionistas, animados por un optimismo exagerado, inundaron el mercado. Tal afluencia de capitales condujo a un fuerte crecimiento económico y muy buenas perspectivas para el futuro.

El auge inicial, similar al sucedido en el sudeste asiático, se explica en el caso de Argentina por el surgimiento de garantías para los inversionistas internacionales, quienes vislumbraron una gran oportunidad al volver a ese mercado con unas nuevas e inmejorables condiciones.

Las garantías ofrecidas por el modelo económico consistían en un tipo de cambio fijo, que anulaba el riesgo cambiario; una cuenta de capitales abierta y una moneda convertible, que aseguraba la libre entrada y salida de los inversionistas; un sistema financiero en proceso de liberalización, que permitía una mayor libertad en cuanto al destino y plazo de las inversiones.

Este escenario de garantías, aunado al apoyo del FMI y el Banco Mundial, y al seguimiento del Consenso de Washington, generó riesgo moral. Los inversionistas, atraídos por las nuevas medidas y por el respaldo del modelo, no evaluaron adecuadamente el riesgo e invirtieron gran cantidad de capital, aprovechando las altas tasa de interés real de la economía.

No obstante, la complacencia de los mercados con Argentina no duraría para siempre. En 1995, con la crisis de México, Argentina fue una de las economías

emergentes más duramente castigadas. En ese año, el crecimiento cayó en cerca de 3% del PIB; aunque esto fue tomado por muchos como un evento único o una coincidencia. Los mercados se encargarían de repetir el ataque sobre Argentina, que se configuraba como una economía bastante vulnerable a los volátiles vaivenes de los flujos de capital.

Pese a que el retorno del capital permitió la eliminación de la restricción externa dominante para América Latina, no se sentaron las bases para el crecimiento, pues la inversión creció lentamente, al tiempo que se acumularon desequilibrios (sobreevaluación, burbujas financieras, excesivo endeudamiento); por esto, las economías se hicieron más vulnerables (Ffrench-Davis, 2001).

El mecanismo de convertibilidad, al vincular directamente la política monetaria con el resultado de la balanza de pagos, lleva a una férrea ortodoxia monetaria, que, en episodios de choques externos que impliquen una disminución o un lento crecimiento de las reservas internacionales, puede generar una fuerte contracción monetaria. En Argentina, dicha contracción se tradujo en periodos de lento crecimiento de los medios de pago (M1), altas tasas de interés, bajos niveles de inversión, empleo y crecimiento (León, 2001).

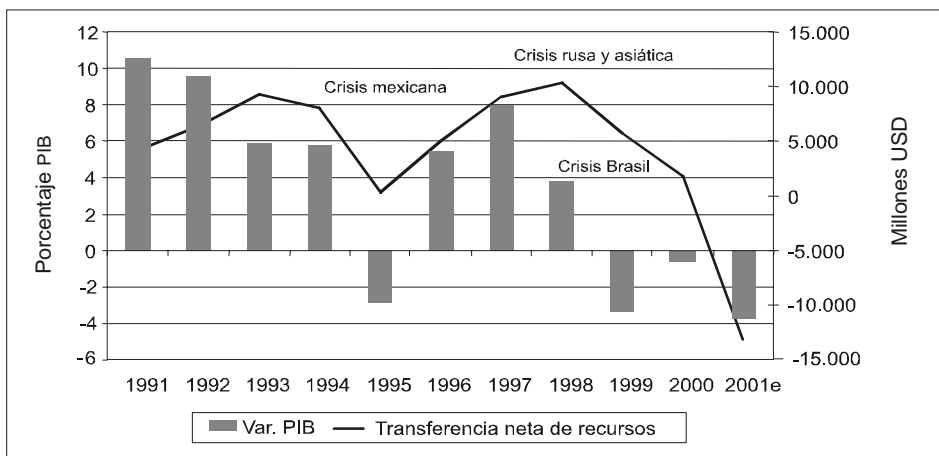
Por lo general, la balanza de pagos de los mercados emergentes es bastante volátil, especialmente luego de la apertura de los mercados de capitales. Al igual que para el sudeste asiático, la liberalización total y descuidada de los mercados permitió la entrada de un gran flujo de capitales de corto plazo, que harían que el resultado final de la balanza de pagos y el ritmo de acumulación de reservas internacionales fuera sumamente volátil, dependiendo de las expectativas de los inversionistas internacionales.

Para el caso de Argentina, magnificado por la presencia de la Caja de Conversión, la incidencia de la volatilidad en los flujos de capital en la dinámica de acumulación de reservas se hizo sumamente costosa. Cada vez que existió temor entre los inversionistas internacionales, la salida de capitales forzó una fuerte caída del PIB.

Los episodios de crisis internacional, que empezaron con el efecto tequila de 1994, han llevado a que el carácter deficitario de su comercio, aunado a la volatilidad de los flujos de capital, impongan una seria restricción cambiaria y monetaria, reflejada en la volatilidad y vulnerabilidad de la economía. Respecto del comercio de Argentina, éste ha sido claramente deficitario durante los noventa, especialmente luego de la imposición del mecanismo de convertibilidad; el balance comercial sólo se hace superavitario cuando, por la crisis, el consumo y el PIB caen fuertemente.

GRÁFICA 19

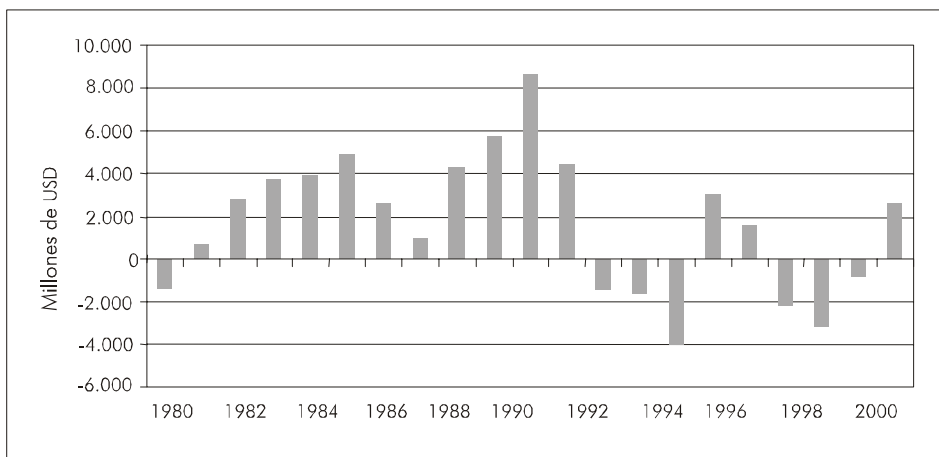
Argentina: entradas de capitales y crecimiento del PIB 1991-2001



Fuente: CEPAL.

GRÁFICA 20

Argentina: déficit comercial



Fuente: FMI.

El déficit comercial se explica por varios factores, entre ellos la recuperación del consumo luego del retorno del capital, la apertura comercial y la fuerte sobrevaluación real de la moneda. Respecto de la última, es claro que el esfuerzo

por controlar la inflación a través del anclaje nominal del tipo de cambio, tuvo en el mediano plazo serios problemas, que se fueron agravando con el tiempo.

Usar la tasa de cambio como ancla contra la inflación expone a las economías a problemas de competitividad. Dado que la inflación disminuye más lentamente que la depreciación de la moneda, los problemas de competitividad se acumulan (Eichengreen, 2001).

Luego de la crisis de Brasil de 1999, que obligó a devaluar el *real* en aproximadamente 40%, Argentina entró en graves problemas. Al ser Brasil uno de sus principales socios comerciales, y Argentina mantener un tipo de cambio fijo, una política monetaria inoperante y un déficit fiscal considerable, las herramientas de política económica eran bastante limitadas. La crisis de Brasil llevó a que la producción argentina se hiciera cada vez menos competitiva, al tiempo que exacerbó los ánimos de los inversionistas para salir masivamente de Argentina.

La salida precipitada de capitales presionó, a través de la Caja de Conversión, una política monetaria fuertemente contractiva. La contracción llevó a una recesión económica de más de 45 meses, que causó mayor inquietud en los inversionistas por la caída en el empleo, el recaudo tributario y la sostenibilidad de la deuda.

Luego de varios meses de infructuosa ayuda por parte del FMI y el Tesoro de los Estados Unidos, el gobierno argentino se vio abocado a la implantación de medidas impopulares y desesperadas. Entre estas medidas se encuentra el *corralito financiero*, que impuso límites a los retiros y giros de dólares y pesos argentinos, con el fin de aplacar la especulación y la fuga de capitales. Es un control a la movilidad de capitales, rompiendo el compromiso con la libre convertibilidad de la moneda y con la libre entrada y salida de capitales.

EL FMI otorgó cerca de USD 34.000 millones de dólares a Argentina en los últimos doce años. Los préstamos continuaron incluso cuando el gobierno incumplió los acuerdos con el FMI. En diciembre de 2001, pese al reiterado incumplimiento de las metas acordadas, la rotación de la presidencia, la salida de Cavallo y de la implantación del *corralito financiero*, el FMI cerró la línea de crédito de USD 22.000 millones que tenía a favor de Argentina. Este hecho precipitó la declaración de la moratoria de la deuda externa de Argentina y la devaluación posterior del peso argentino.

5.5 VOLATILIDAD FINANCIERA Y ESPECULACIÓN

¿Un impuesto *ad valorem* a las transacciones financieras eliminaría la volatilidad de los mercados financieros y sus consecuencias negativas, como sugirió James Tobin? De acuerdo con Joseph Stiglitz y Lawrence Summers, apoyados en Keynes, sería una política socialmente deseable, al eliminar (o al menos limitar) la especulación y sus efectos adversos sobre los resultados económicos.

Por otra parte, un estudio empírico citado por Davidson, sobre los efectos de la reducción de las comisiones sobre transacciones en el *New York Stock Exchange* (NYSE) y el *American Exchange* (AMEX)², mientras se mantenían iguales en el mercado los *Over the Counter* (OTC), no arrojó el resultado previsto de aumentar la volatilidad, sino todo lo contrario: "encontramos que una reducción en los costos de transacción está asociada a una declinación en la volatilidad" (Jones y Seguin, 1997). Entonces es necesario tener una visión más clara acerca del papel de la especulación en los mercados financieros.

5.6 ERGODICIDAD Y MERCADOS EFICIENTES

El comportamiento de los agentes de los mercados financieros se fundamenta en el axioma de la *ergodicidad*, consistente en que dichos agentes analizan la información pasada y presente del mercado con el fin de formar expectativas racionales para tomar decisiones maximizadoras de utilidad. Si los agentes toman decisiones basados en dichas expectativas racionales, los mercados serán eficientes en tanto que los precios presentes y futuros redundarán en un óptimo de bienestar.

Algunos autores han hecho de este axioma una condición *sine qua non* de la economía. Pero de esto se desprenden algunas consecuencias específicas para los mercados financieros, y es que los agentes podrían tomar decisiones basados en estadísticas pasadas, y estas informaciones serían lo suficientemente confiables para predecir tendencias futuras. Además, implicaría la existencia de fundamentos de mercado, no susceptibles de cambiar por la acción humana (Samuelson, 1969).

5.7 STIGLITZ, ESPECULADORES Y MERCADOS EFICIENTES

Stiglitz clasifica los agentes del mercado financiero en dos grupos: los agentes perturbadores (*noise traders*) y los que viven de ellos. Los *noise traders* serían los responsables de la divergencia de los precios con respecto a los valores que corresponderían a los fundamentos del mercado, convencidos de que pueden derrotar al mercado y no necesitan saber nada de los fundamentos. En este caso, los agentes racionales serían los correctores de las divergencias ocasionadas por los demás (Stiglitz, 1989). De lo anterior se desprendería que un impuesto sobre las transacciones financieras de corto plazo afectaría principalmente a este tipo de

² En realidad no fue una reducción impuesta, sino el resultado lógico de cambiar el sistema de comisiones fijas por uno de comisiones negociadas.

especuladores, erradicándolos y acabando de paso con la volatilidad, ahorrando recursos a la sociedad, lo que sería socialmente deseable.

5.8 TOBIN, SUMMERS Y LOS MERCADOS SUPEREFICIENTES

Summers y Summers llegan a la misma conclusión acerca de la necesidad de un impuesto por la vía de la eficiencia de los mercados. Para ellos, las funciones últimas del mercado financiero serían la dispersión de los riesgos, la canalización de la inversión del capital escaso y el procesamiento y difusión de la información disponible por los distintos agentes. (Summers y Summers, 1989)

La eficiencia de los mercados estaría dada cuando los precios reflejan los valores fundamentales del mercado, y la volatilidad se debería a esos mismos agentes que actúan con bases distintas a la información sobre los valores fundamentales. Por su parte, los agentes racionales actúan con base en una estrategia de retroalimentación positiva basada en los fundamentos del mercado y saben que los *noise traders* no actúan fundados en racionalidad, y prefieren ir con la mayoría, transando en el corto plazo para asegurarse ganancias rápidas en vez de apostar a la ganancia de largo plazo.

Por todo esto, el impuesto a las transacciones es una cuestión de eficiencia en la que los beneficios de contener la especulación superarían cualquier eventual costo dado por reducción transitoria de liquidez o mayores costos de capital.

5.9 KEYNES, ESPECULACIÓN Y MERCADOS FINANCIEROS LÍQUIDOS

La posición de Keynes sobre la especulación se basa en el rechazo del axioma ergódico, ya que, según él, ningún grupo de datos existente puede proporcionar una base confiable para predecir el comportamiento futuro del mercado. Así, refiriéndose a la ortodoxia clásica y su axioma ergódico, dice que

"Se asumía que los hechos y las expectativas estaban dados en forma definida, y los riesgos podían ser sujetos a un cómputo exacto. El cálculo de la probabilidad se suponía capaz de reducir la incertidumbre al mismo estado calculable de la certeza... *Acuso a la teoría económica clásica de ser una de esas hermosas técnicas que trata de manejar el presente abstractando el hecho de que sabemos muy poco acerca del futuro*" (Keynes, 1936)

No se puede esperar entonces que un mercado sea eficiente en el sentido de que con datos del pasado se pueden hacer predicciones confiables sobre el futuro. Para Keynes, el fin del mercado es proveer liquidez en el sentido que se tenga la posibilidad de comprar y vender activos en un mercado organizado con el fin de obtener los medios para cumplir con las propias obligaciones.

Si no se puede predecir el futuro de manera confiable, se vuelve de capital importancia proteger el propio portafolio de cambios imprevistos, por lo que se debe prestar especial atención a las acciones de los demás jugadores. Esta especulación sobre las decisiones de los demás puede resultar en movimientos bruscos cuando suficientes agentes tienen la misma información.

Si la función de los mercados es proveer liquidez, se tendría una situación en la que las expectativas alcistas pueden motivar a los tenedores de recursos inutilizados a prestar sus recursos para el financiamiento de actividades productivas. Por el contrario, las expectativas a la baja generarán una demanda de liquidez que impedirá que esos recursos sean utilizados.

Un impuesto que obstruya la provisión de liquidez por parte de los mercados es entonces un arma de doble filo que plantea un dilema y muestra cómo la liquidez de los mercados de inversión a veces facilita, aunque también impide, el desarrollo de nuevas inversiones

La estabilidad de los precios dependería fundamentalmente de que haya opiniones diferentes, ya que no se pueden predecir los precios, que sería lo ideal. Las opiniones diferentes son entonces una solución alternativa, que debe ser incitada para que cualquier cambio en una dirección sea compensado por una en el sentido contrario. Se mantendría así una estabilidad en las tendencias de los precios y un alto grado de liquidez que depende directamente de la amplitud del espectro de las opiniones.

5.10 *ERGODICIDAD*, MERCADOS EFICIENTES Y LAS CONCLUSIONES DE JONES Y SEGUIN

Según Davidson, la aceptación por parte por Tobin de la tesis de los mercados eficientes y ergódicos, implica que las variaciones son atribuibles a los *noise traders*. Un incremento en el número de participantes debería reducir esta medida de variabilidad, excepto en el caso en que estos nuevos participantes tengan las mismas opiniones, lo que produciría el efecto contrario.

El impuesto a las transacciones, al elevar los costos de transacción, disminuiría el número de participantes y aumentaría la variabilidad, y ello podría explicar por qué Jones y Seguin observaron un decrecimiento en la volatilidad cuando se disminuyeron los costos de transacción (Jones y Seguin, 1997).

5.11 *INERGODICIDAD*, BURBUJAS ESPECULATIVAS Y CAMBIOS DE TENDENCIA

Keynes asegura que es necesaria una amplitud en el espectro de opiniones para garantizar la liquidez y estabilidad. Tanto los que tienen expectativas alcistas como

los que esperan bajas deben estar ampliamente representados entre los participantes iniciales y adicionales, y al interior de estas categorías debe haber un espectro de opiniones divergentes acerca de cuándo cambiar de una posición a la otra.

Sin embargo, en caso de que en algún momento haya algún movimiento hacia un consenso, la resultante falta de diversidad en las opiniones activaría, por así decirlo, un cambio abrupto en los precios. Esta volatilidad se puede prevenir con una institución reguladora que cuente con los recursos para asegurar la estabilidad en los precios. Debe estar claro además, que esta institución estará dispuesta a intervenir una vez se den ciertas condiciones.

5.12 UNA IMPLICACIÓN POLÍTICA

En un mundo inergódico, lo normal es que los participantes creen que la valoración existente es la correcta, de modo que mientras la psicología de los jugadores no cambie, habrá cierta inercia en las evaluaciones del mercado. Por eso, cualquier política que trate de frenar a los especuladores "dañinos" debe incluir una institución que asegure a los participantes que habrá una tendencia estable en los precios.

Para lograr este fin, la institución encargada de regular el mercado debe contar con recursos suficientes, con la credibilidad de los participantes y unas reglas que dejen en claro cuándo y bajo qué condiciones se intervendrá en el mercado. Los especuladores que queden en un escenario así serían muy pocos para afectar el mercado.

5.13 OBSTÁCULOS POLÍTICOS A LAS MEDIDAS RACIONALES DE CONTROL

Davidson cree que atribuir la volatilidad de los mercados a los especuladores no tiene soporte técnico ni empírico. Sin embargo, reconoce el mérito de Tobin por haber identificado el peligro de burbujas especulativas en mercados sin ninguna clase de regulación, por lo que el argumento de una institución reguladora es vista como socialmente deseable.

Las economías latinoamericanas que presentaban un fuerte nivel de apreciación de la tasa de cambio, como consecuencia de la adopción de monedas fuertes, fueron objeto de este tipo de crisis. De acuerdo con un estudio realizado por Merrill Lynch (1998), este tipo de crisis en América Latina era previsible: un nivel de apreciación real de 15% tiene un 32% de probabilidad de acabar sin un ataque especulativo o una devaluación sorpresiva, mientras que una apreciación real de 25%, similar a la presentada por América Latina para 1998, tiene apenas un 11% de probabilidad.

5.14 INESTABILIDAD FINANCIERA Y CRISIS BANCARIAS

La evidencia empírica muestra que la apertura financiera ha tenido severos efectos en la estabilidad y crecimiento económico de la región. Luego de poco más de una década de apertura financiera y de capitales, se ha encontrado que dicha liberalización ha acentuado el vínculo existente entre la ocurrencia de crisis bancarias y crisis cambiarias.

5.15 CRISIS INTERRELACIONADAS

Un estudio realizado por Kaminsky y Reinhart (1998) demuestra que no existía mayor vínculo entre las crisis de balanza de pagos y bancarias durante los sesenta y setenta, cuando los mercados financieros eran altamente regulados. En los ochenta, luego de la liberalización de los mercados financieros, las crisis bancarias y de balanza de pagos se hicieron fuertemente interdependientes (gemelas), generando un círculo vicioso de grandes proporciones. Según este estudio, en la década de los setenta el promedio anual de crisis cambiarias a nivel internacional ascendía a 2.6, mientras que el promedio de crisis bancarias y gemelas ascendía a 0.3 y 0.1 respectivamente.

La llegada de la liberalización financiera y de capitales a nivel internacional, iniciada a principios de los ochenta, aumentó la recurrencia de estas crisis.

En el periodo 1980-1995, las crisis cambiarias ascendieron a 3.13 por año, lo cual implica un crecimiento del 20,38%; las crisis bancarias pasaron a 1.44 promedio anual, un incremento de 380%; y las crisis gemelas a 1.13 promedio anual, un aumento de más del 1000%. Es evidente entonces la fuerte relación existente entre la liberalización financiera y de capitales y la recurrencia de crisis cambiarias, bancarias y aquellas interrelacionadas.

La transformación de la naturaleza de los flujos de capital, especialmente hacia los mercados emergentes, ha producido profundos cambios al interior del sistema económico internacional. El primero y más evidente de estos cambios es la recurrencia de las crisis financieras durante los noventa. Como se afirmó anteriormente, la evidencia empírica muestra que con la liberalización financiera y de capitales se generó un círculo vicioso de crisis bancarias y cambiarias.

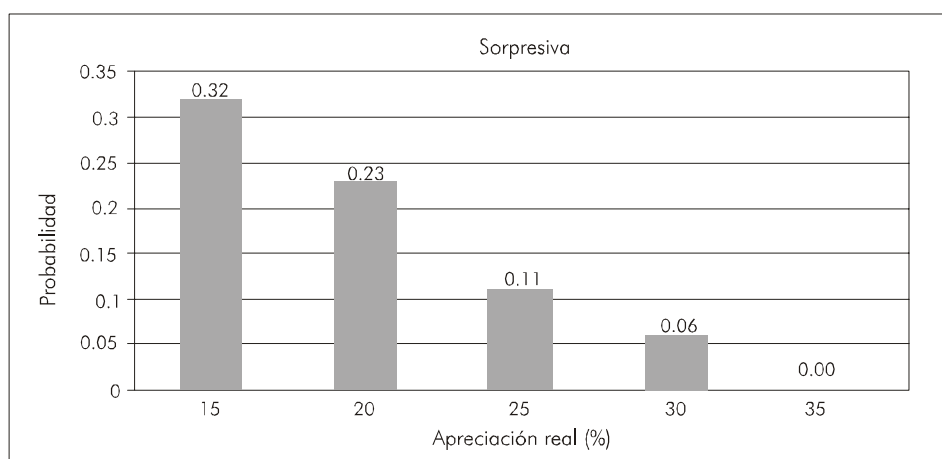
Detrás del debilitamiento del sistema financiero y la vulnerabilidad de los mercados cambiarios de las economías receptoras de flujos de capital, está la primacía del capital de corto plazo.

Las ventajas y oportunidades que brinda el acceso a los mercados internacionales de capital, han sido ensombrecidas por la vulnerabilidad de las economías a los grandes movimientos de capital de corto plazo, que responden instantáneamente a los cambios en la percepción de los inversionistas.

Los flujos de capital de corto plazo hacia los países en desarrollo han demostrado tener un comportamiento fuertemente procíclico. Basados en datos observados en 33 países en desarrollo en el periodo 1986-1998, Dadush, Dasgupta y Ratha (2001) encontraron que la elasticidad de la deuda de corto plazo con respecto a *shocks* positivos sobre el PIB es aproximadamente 0.9; mientras tanto, la elasticidad aumenta a 1.8 cuando se trata de un shock negativo sobre el PIB. Eso indica que la velocidad de salida del capital de corto plazo durante un shock adverso es dos veces mayor a la velocidad de entrada.

GRÁFICA 21

Probabilidad de que una apreciación real acabe sin un ataque especulativo o una devaluación



Fuente: Merrill Lynch.

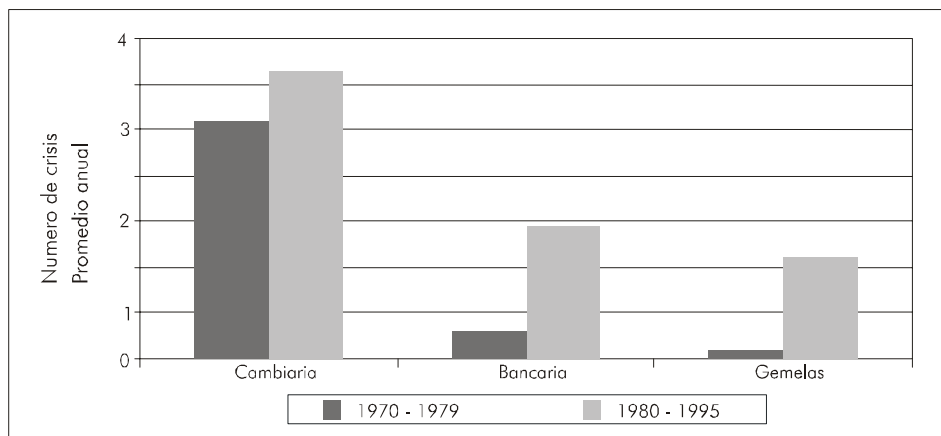
Esta diferencia en la velocidad de entrada y salida ha sido común denominador en las crisis bancarias y cambiarias ocurridas en los países en desarrollo. Según el Banco Internacional de Pagos, en 1997 los países en desarrollo recibieron 43.5 miles de millones de dólares; un año después, los mismos países sufrieron salidas de capital por 85 millardos de dólares.

Buena parte de los países y regiones que sufrieron fuertes salidas de capital, ataques especulativos y crisis bancarias y cambiarias, presentaron indicadores que muestran la preponderancia y vulnerabilidad de las economías respecto del capital de corto plazo; uno de estos indicadores, la relación (*ratio*) deuda corto plazo / reservas internacionales, la cual muestra que economías que entraron en crisis habían acumulado tal cantidad de obligaciones de corto plazo, que las reservas internacionales eran insuficientes para respaldarlas.

Otro indicador que tiene un alto poder explicativo en la ocurrencia de crisis financieras durante los noventa (Merril Lynch, 1998), es la relación existente entre los agregados monetarios de corto plazo (M2) y el saldo de reservas internacionales. En economías que experimentaron fuertes salidas de capitales, este indicador excedía la unidad.

GRÁFICA 22

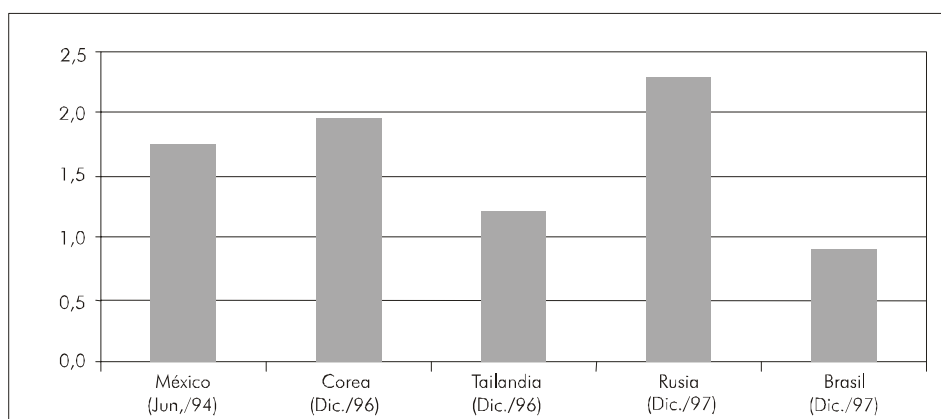
Frecuencia de crisis cambiarias, bancarias y gemelas



Fuente: Kaminsky y Reinhart (1998).

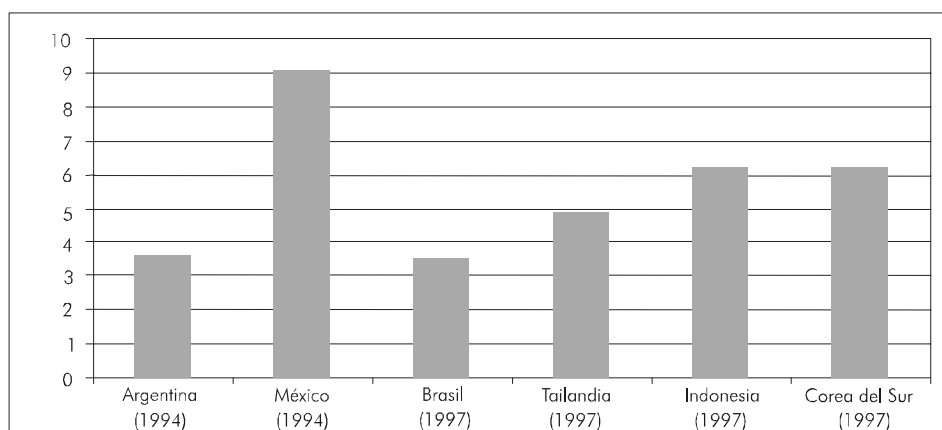
GRÁFICA 23

Relación deuda de corto plazo - Reservas internacionales



Fuente: Bank for International Settlements y FMI.

GRÁFICA 24
Relación M^2 - Reservas internacionales



Fuente: Sachs, Tomeil y Velasco.

La evidencia empírica muestra que los países de América Latina que acumularon obligaciones de corto plazo por encima de índices sostenibles y prudentes fueron objeto de crisis financieras, ya sea por el deterioro de los fundamentos económicos, la inestabilidad política, el contagio, o una combinación de las anteriores.

5.16 INCREMENTO DE LA INESTABILIDAD FINANCIERA

Uno de los fenómenos más frecuentes en el panorama económico actual es el incremento de la inestabilidad financiera, traducida principalmente en crisis bancarias. "Dos tercios de los países miembros del FMI han sido afectados por graves crisis bancarias que acarrearán pérdidas superiores 250 millardos de dólares (Honohan, 1997); Por otra parte, más de 130 países, que representan las tres cuartas partes del total de miembros del FMI, han conocido disfunciones bancarias significativas (Miotti y Plihon, 2000).

El FMI calcula que de sus 181 países miembros, 36 habían tenido una o más de una crisis bancaria sistémica y 108 habían atravesado por uno o más períodos de "notorios problemas bancarios", en el período 1980-1995.

Varias investigaciones desarrolladas por economistas del FMI muestran la relación entre las crisis bancarias y financieras con las políticas de liberalización financiera, con énfasis en los países emergentes. Una expresión son las fallas bancarias, vinculadas con las crisis económicas y financieras en estos países. Tales estudios

explican las crisis bancarias por la vulnerabilidad de los bancos como consecuencia de la liberalización y por su fragilidad, derivada de políticas públicas y de inadecuada supervisión. Las fallas bancarias, en un contexto de crisis, deben ser explicadas por los comportamientos especulativos de los bancos, posibilitados por la liberalización financiera.

5.17 RELACIÓN ENTRE LIBERALIZACIÓN FINANCIERA Y CRISIS BANCARIAS

Las crisis bancarias desencadenan un proceso de pánico bancario, originado por una liquidez insuficiente para responder a la desconfianza de los depositantes, y que puede desembocar en el cierre, fusión o intervención pública.

También puede ocurrir un proceso en el que no existe pánico bancario, pero se ponen en marcha planes de saneamiento en respuesta a la degradación de los activos bancarios por la acumulación de préstamos de mala calidad, que pueden afectar la solvencia del sistema. Las crisis bancarias suelen ocurrir en un contexto macroeconómico desfavorable, que puede incluir desmedido crecimiento de la masa monetaria y desaceleración del crecimiento.

5.18 CRISIS BANCARIAS Y CRISIS DE BALANZA DE PAGOS

A partir de pruebas empíricas, se ha podido comprobar la existencia de causas comunes entre ambas crisis por lo que se les denomina "crisis gemelas". La causa más sobresaliente es la liberalización financiera, que estimula la entrada de capitales, lo cual produce un aumento de los créditos bancarios y de la masa monetaria, generando inflación y burbujas especulativas.

Un ingreso masivo de capitales puede conducir a una sobrevaluación de la moneda, desestimulando las exportaciones, frenando el crecimiento y aumentando el desempleo. Todo esto conduce al debilitamiento de los agentes financieros, a la pérdida de confianza de los inversionistas extranjeros y a un masivo retiro de capitales de la economía, que se traducirá en crisis bancarias y cambiarias.

El papel de los bancos en las crisis gemelas depende del rol de catalizador que ejerzan en la economía. Normalmente, los bancos deben ser canalizadores del ahorro e intermediarios de los capitales extranjeros. Sin embargo la existencia de oleadas de desconfianza puede generar una demanda de reservas internacionales que pueden presionar hacia la devaluación de la moneda. Un claro ejemplo de esto se vivió en la crisis del Sudeste Asiático entre 1996 y 1997.

CUADRO 5
Corea del Sur, Indonesia, Malasia, Tailandia, Filipinas.
Indicadores del sistema financiero

	1996	1997	VARIACIÓN 1996-1997
Capitales privados	93.0	-12.1	-105.1
Inversiones directas	7.0	7.2	0.2
Inversiones de portafolio	12.1	-11.6	-23.7
Capitales del sector bancario	55.5	-21.3	-76.8
Otros acreedores no bancarios	18.4	13.7	-4.7
Capitales públicos y oficiales	-0.2	27.2	27.4
Financiamiento externo total neto	92.8	15.2	-77.6

Fuente: Institute of International Finance, "Capital flows to emerging economies", Enero de 1998.

5.19 BASES MICROECONÓMICAS DE LAS CRISIS BANCARIAS

Desde el punto de vista microeconómico, las fallas bancarias pueden explicarse por el riesgo excesivo que toman los bancos, incentivados por la liberalización financiera sin adecuadas regulaciones o por un comportamiento activo y deliberado de los bancos hacia la especulación, aprovechando la liberalización.

La liberalización aumenta la libertad de los bancos para asumir riesgos y ello, unido a sus políticas defectuosas sobre la gestión del riesgo conduce a una disminución de la calidad de sus activos. Al principio, estas inversiones riesgosas favorecen a la economía, pues aumentan los rendimientos, lo cual era imposible cuando el sector financiero era administrado por el Estado para financiar su déficit y subvencionar otros sectores. Para esos efectos, se mantenían tasas de interés bajas, desestimulando el ahorro y la inversión productiva.

Pero la liberalización, unida a una deficiente regulación del sistema bancario, propició el "riesgo moral"; que consiste en la indiscriminada inversión en proyectos riesgosos por parte de los bancos que poseían la garantía de mecanismos de protección públicos. La intervención estatal mediante préstamos en última instancia y planes de saneamiento, protegían de una posible quiebra. Por la misma razón, otros beneficiarios directos del apoyo estatal fueron los inversionistas extranjeros en riesgo.

En el fondo, la vulnerabilidad de los bancos no se explicaría por inexperiencia, ni por la persistencia de la regulación pública, que es la fuente del riesgo moral, sino por un comportamiento autónomo de especulación, definida por Kaldor como *la compra o venta de bienes con una intención de reventa (o recompra) a futuro, en la que la acción es motivada por la expectativa de una modificación del precio vigente y no por la satisfacción ligada al uso del bien.*

Las operaciones especulativas implican la toma de riesgo en tasas de interés, precios de activos o tasas de cambio; motivadas por la expectativa de un mayor valor; son autosuficientes y no tienen contrapartida directa en la economía real y manipulan los mecanismos de apalancamiento.

El ciclo especulativo se origina a partir de factores exógenos (eventos políticos o económicos no previsible) que modifican las expectativas, las fuentes de beneficios y las decisiones, lo que se denomina desplazamiento. A partir de este fenómeno se genera la euforia, que es la primera fase de la especulación, y que consiste en el aislamiento de los agentes económicos respecto de los criterios de racionalidad. Está seguida de la angustia financiera que precede al pánico y que es resultado de la imposibilidad de los especuladores para hacer frente a sus compromisos, afectando directamente la liquidez de los bancos.

Este comportamiento autónomo especulativo de los bancos se origina en la liberalización financiera, que trajo consigo el desarrollo de los mercados financieros a través de las innovaciones como titularización de activos, productos derivados, etc. Además, llegaron nuevos competidores y se produjo un proceso de *desintermediación* ya que las empresas pueden acceder ahora a la financiación directa, mediante la emisión de valores.

Por todo esto la rentabilidad de las operaciones bancarias tradicionales disminuyó (efecto precio), al igual que la cantidad de clientes que acudían a la banca (efectos cantidad). Ante el debilitamiento de las fuentes principales de ingresos, los bancos son incitados a elevar el nivel de riesgo en sus operaciones para acceder a un mayor rendimiento a través de la especulación.

5.20 CRISIS BANCARIA Y FINANCIERA EN ARGENTINA

Para estabilizar la economía, luego del fenómeno hiperinflacionario entre 1980 y 1990, el Estado decidió aplicar políticas de acelerada apertura comercial, liberalización financiera y privatización; al tiempo que instauró un régimen bimonetario de convertibilidad total con el dólar. Con esto, se logró controlar drásticamente la inflación, incrementar los créditos y por lo tanto generar altas tasas de crecimiento del PIB. La liberalización estimuló una fuerte entrada de capitales especulativos de corto plazo y una entrada de competidores al sector bancario, que forzaron el crecimiento del mercado de capitales argentino, dando lugar a una burbuja especulativa en la bolsa de Buenos Aires (febrero-marzo de 1994).

Este proceso de euforia fue seguido de una angustia financiera, dada la naturaleza del régimen monetario, y los ataques especulativos contra la moneda tomaron la forma de retiros masivos de depósitos que se tradujeron en quiebras bancarias.

El comportamiento individual de los bancos se enmarcó en una combinación de sobredimensionamiento del sistema, una implacable competencia, alta rentabilidad y portafolios frágiles dado el aumento de la cartera de dudoso recaudo.

CUADRO 6

Indicadores de vulnerabilidad macroeconómica de Argentina.
Datos anteriores a la crisis

	1980 - 90	1989	1990	1991	1992	1993	1994
◇ Crecimiento del PIB (%)	- 0,5	-7,0	-1,3	10,5	10,3	4,5	5,8
◇ IPC (incremento anual %)	391,5	4.923,8	1343,9	84,0	17,5	7,4	3,9
◇ IPP (incremento anual %)	385,2	5.386,4	800,8	56,4	3,2	-0,3	4,2
◇ M3/PIB (%)	2,0	5,1	7,6	9,9	11,4		
◇ M3/PIB + depósitos en dólares (%)	4,0	7,6	1,4	15,6	19,2		
◇ Crédito del sector privado (Incremento anual %)	-609,7	27,8	44,0	20,1	17,7		
◇ Capitalización bursátil (millardos de dólares).	2,9	3,3	18,5	18,3	42,9	44,0	
◇ Volumen negociado en acciones (millardos de dólares)	4,6	15,9	50,5	110,4			
◇ Volumen negociado en títulos públicos (millardos de dólares)	31,2	94,0	232,8	257,5			

Fuente: Ministerio de Finanzas de Argentina

CUADRO 7

Argentina: rentabilidad de los bancos y fragilidad de los portafolios

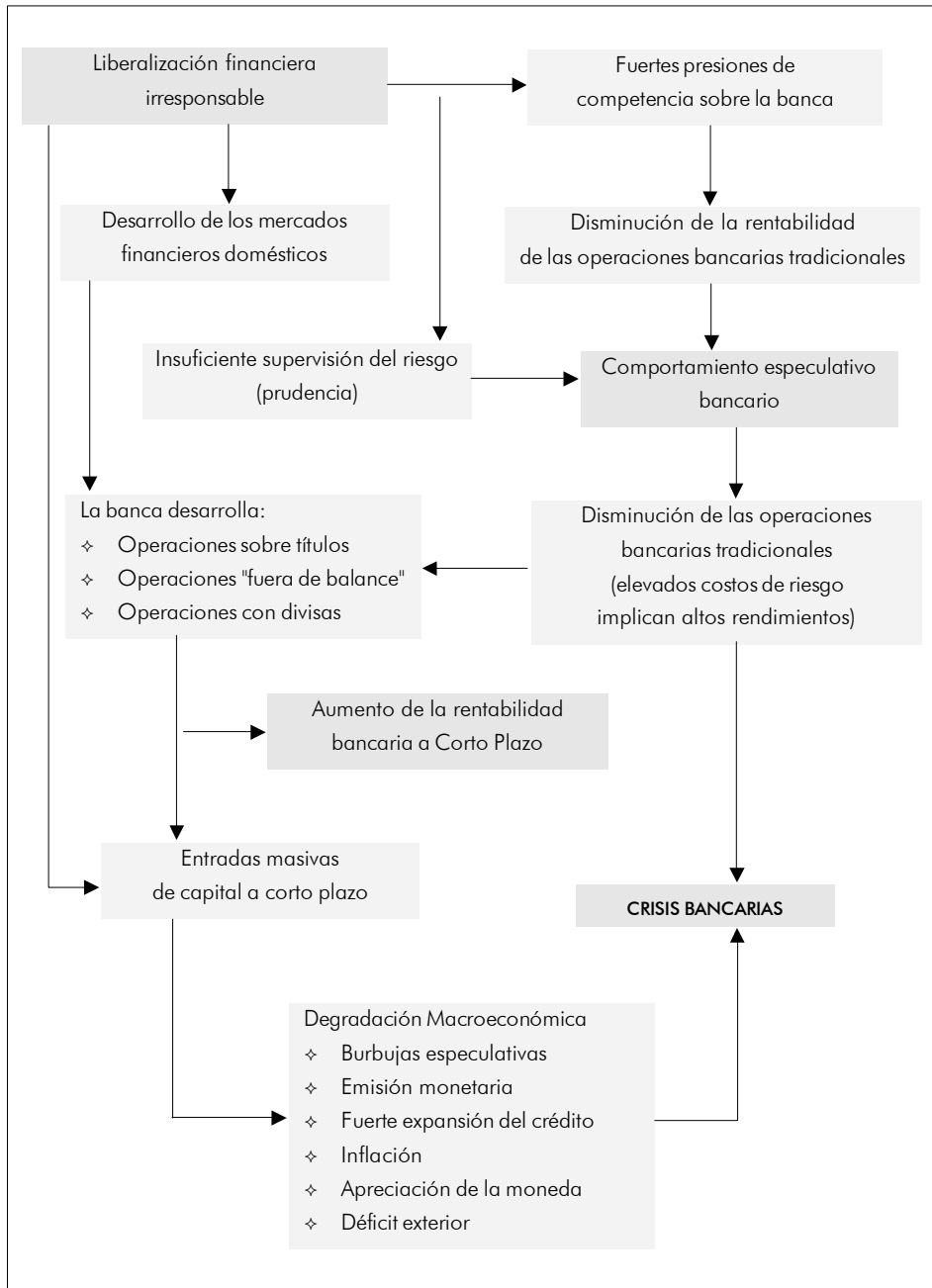
CARTERA MALA EN % DE PRÉSTAMO	31/12/94		31/12/95		31/12/96	
	R. 30D	R. 60D	R. 30D	R. 60D	R. 30D	R. 60D
<i>Sistema total</i>	13,3	19,6	15,3	20,3	11,8	15,9
Bancos privados	7,2	10,8	8,5	11,9	7,6	10,5
Bancos públicos	21,4	31,2	24,2	31,4	19,3	25,5
<u>Beneficio / patrimonio</u>	<u>1992 I</u>	<u>1992 II</u>	<u>1993 I</u>	<u>1993 II</u>	<u>1994 I</u>	<u>1994 II</u>
Bancos privados	9,6	13,1	15,2	19,0	1,4	3,9

R.: retardo en el pago de las deudas.

Fuente: Banco Central de Argentina.

ESQUEMA GENERAL

Hipótesis de correlación entre la liberalización financiera, los comportamientos especulativos y las crisis bancarias



5.21 CRISIS BANCARIA Y FINANCIERA EN COREA DEL SUR

La economía coreana gira en torno a grandes conglomerados exportadores (*Chaebols*), razón por la cual el gobierno trató siempre de favorecerlas a través de políticas de control del sistema bancario. Es por esto que los Chaebols, financiaron su crecimiento a través de los créditos bancarios internos.

Esa excesiva demanda de créditos obligó a los bancos a refinanciarse mediante crédito externo. El proceso de apertura comercial y financiera se dio en Corea en 2 fases: durante los 80's se privatizaron muchas instituciones financieras, al tiempo que se creaban nuevos instrumentos tendientes a desarrollar el mercado de títulos. Y de 1992-1997 se desregularon las tasas de interés y se suspendió el control de créditos.

Pero el inicio de la desregulación y la apertura durante los años 80 hizo más vulnerables a los bancos porque el desmedido financiamiento de las Chaebols fue acompañado de un incremento excesivo de su capacidad productiva, disminuyendo la rentabilidad de su actividad. Ello, unido a la determinación del gobierno (1997) de no respaldar más sus créditos, redujo la calificación de los activos bancarios coreanos, aumentando la cartera de difícil recaudo.

Con la liberalización se redujo la ganancia del sistema financiero, pues el diferencial en las tasas de interés fue anulado; y la disminución en el margen de intermediación tradicional de los bancos los llevó a recurrir a mecanismos de especulación que les permitieran ganar liquidez rápidamente para cumplir con sus compromisos en el exterior. Así como la especulación trae grandes rendimientos, también eleva los riesgos, y en últimas es lo que propicia la caída del sistema financiero.

CUADRO 8

Indicadores de vulnerabilidad macroeconómica en Corea

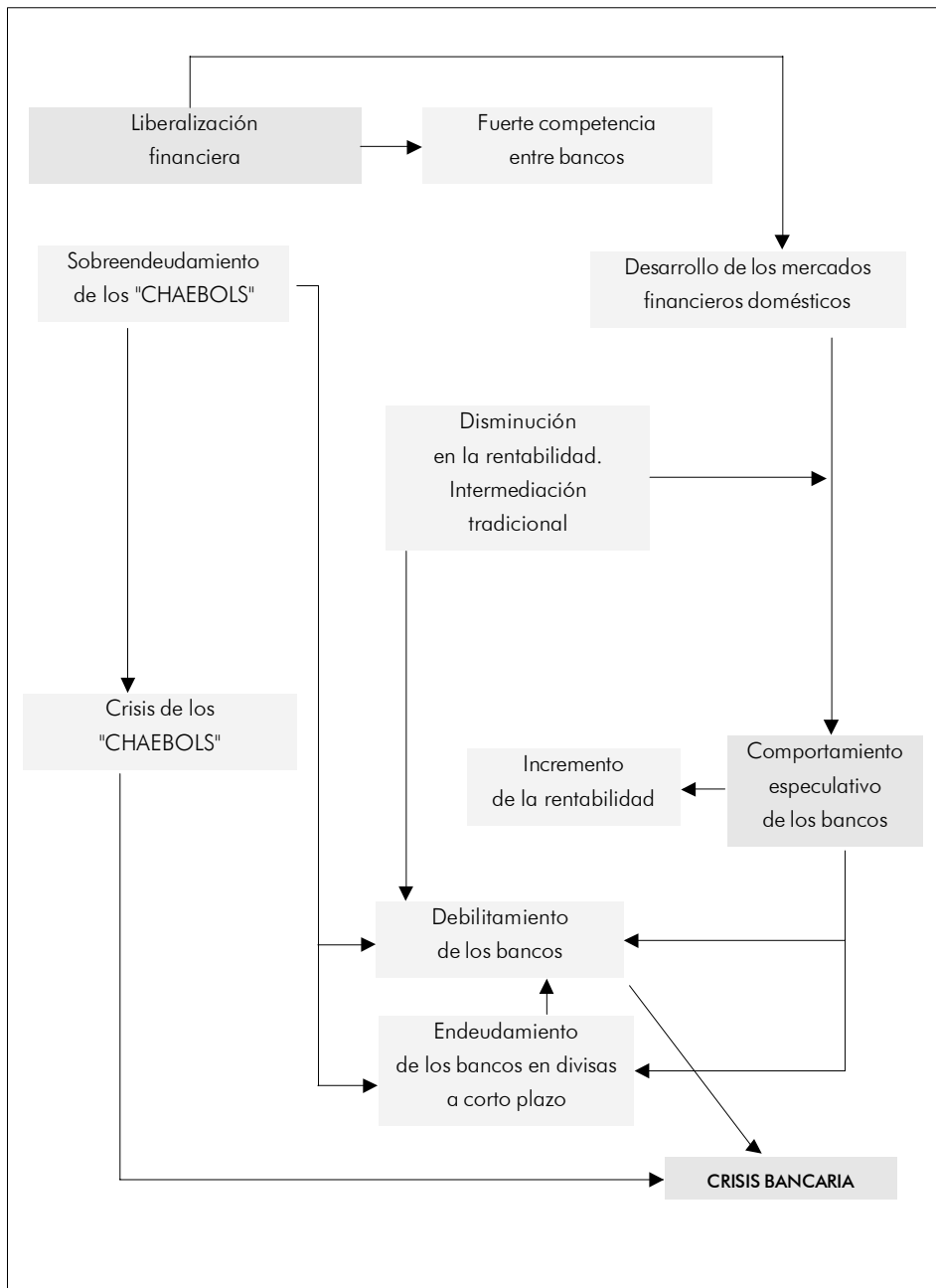
	1993	1994	1995	1996	1997
PIB (1)	5,8	8,6	8,9	7,1	5,5
FBCF (1)	5,3	12,0	7,2	7,1	-3,5
Tasa de interés a corto plazo	11,5	14,1	11,0	12,5	21,3
Crédito interno	12,3	18,5	14,1	20,1	21,9
Tasa de cambio won – dólar	808,1	788,7	774,7	844,2	1695,8
Entradas netas de capital (%PIB)	1,6	3,1	3,9	4,9	2,8
Deuda externa (%PIB)	20,1	23,3	26,4	32,5	34,9

(1) Tasa de crecimiento medio anual.

Fuente: FMI (Baliño y Ubide, 1999) luego de diversas investigaciones.

ESQUEMA 3

Desarrollo de la crisis bancaria en Corea. Liberalización
–especulación y crisis de los bancos coreanos–



6. CONTROL DE CAPITALES

6.1 HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL

Para prevenir y resolver las crisis macroeconómicas y financieras, se plantea la necesidad de reformar las instituciones internacionales. La discusión está enmarcada en la creencia dominante de que los mercados financieros liberalizados tienen beneficios y que la liberalización financiera internacional es irreversible. Al reconocer que los mercados de capital se caracterizan por información asimétrica que puede llevar a las crisis financieras, hay quienes creen que se puede crear una red de seguridad financiera a pesar del riesgo moral. En todo caso, la discusión ocurre en un ambiente altamente politizado por la disputa en torno a las responsabilidades de las entidades multilaterales, de los gobiernos y de los agentes, en prevenir y resolver las crisis.

A partir del reconocimiento de que la liberalización financiera ha aumentado la inestabilidad, los analistas tratan de sugerir medidas para mejorar las posibilidades de prevención, predicción y manejo de las crisis, pero en su mayoría no objetan el mantenimiento de la libertad financiera, ni discuten las razones de las elevadas tasas de interés aun en períodos de alta liquidez internacional como el período que siguió al *boom* del petróleo de los años setenta.

6.2 LA MAYOR FRAGILIDAD BANCARIA

Las asimetrías en la información son intrínsecas a los mercados financieros y crean un peligro que amenaza a todo el sistema. La liberalización financiera ha creado oportunidades para que los bancos expandan sus actividades riesgosas sin supervisión y regulación. Adicionalmente el *boom* del crédito aprecia la tasa de cambio real creando problemas de competitividad para los exportadores nacionales.

Se han planteado opciones como la *banca estrecha*, donde habría un pequeño campo para tomar un riesgo adicional en respuesta a cualquier indisciplina del mercado. Hay quienes sostenían que se debía avanzar más en la internacionalización del sistema bancario, pues entre más diversificado esté, menor es la inestabilidad que puede causar. Pero los ejemplos recientes de México (94) Colombia (99) y Argentina (2001) mostraron que justamente la presencia de agencias de bancos internacionales facilitó la fuga de ahorros en los momentos previos de la crisis, desencadenando o agravando la misma.

Además, la internacionalización bancaria, con mayor disponibilidad tecnológica, no ha reducido los elevados márgenes de intermediación ni las altas tasas de interés sobre los créditos, como se había anunciado.

Se ha propuesto limitar los fondos extranjeros de los bancos y establecer impuestos o límites cuantitativos a los préstamos de corto plazo o impuesto a las entradas de capital, como el aplicado en Chile y que debería usarse en las economías donde la supervisión y regulación del sistema bancario es débil y existan inadecuados estándares de auditoría y contabilidad. Así se trataría de aislar la economía de los efectos desestabilizadores de la volatilidad financiera. Para que los impuestos fuesen transitorios, hay que acelerar otras reformas, como una supervisión efectiva.

6.3 PREVENCIÓN DE LA CRISIS

Las entidades multilaterales sostienen que las crisis monetarias son causadas por inadecuadas políticas monetarias y por políticas fiscales expansivas que desembocaban en un exceso de demanda, tipos de cambios sobrevaluados, y déficit en cuenta corriente insostenibles. En esa lógica, para restaurar la confianza en la estabilidad del sistema financiero doméstico, se considera que se deben adoptar prácticas en regulación y supervisión de bancos, y en las prácticas de auditoría y contabilidad. Para ello se recomienda al sector privado desarrollar los comités internacionales sobre estándares de contabilidad.

A nivel multilateral la organización para la cooperación económica y el desarrollo (OCDE), y la comisión de la ONU en Derecho de comercio internacional fijan políticas al respecto, pero no existe un consenso sobre el parámetro internacional que se debería realizar. Adicionalmente hay fallas para hacer cumplir las leyes por conflicto de intereses, presiones políticas, corrupción, capacidad administrativa limitada, o ausencia de una rama judicial independiente.

Por supuesto es necesario que los países tomen las medidas necesarias para que los estándares sean cumplidos, mejorar la información disponible para los gobiernos o bancos, y supervisar las entidades financieras que piden prestado en el exterior. Además se debe reforzar el manejo de riesgos de los bancos.

6.4 PREDICCIÓN DE LAS CRISIS

Para prevenir las crisis bancarias se supone que debe haber supervisión prudencial para monitorear los controles internos de los bancos, verificar el manejo de los sistemas de información y verificar si están manejando adecuadamente la liquidez y los riesgos extranjeros.

Dado el componente psicológico de confianza o desconfianza tan decisivo en el sector financiero, siempre puede haber sorpresas derivadas de percepciones erróneas o noticias infundadas. En los mercados emergentes, donde los bancos dominan el sistema financiero, la regulación debe ser más intensa.

6.5 MANEJO DE LA CRISIS

Una vez que la crisis se ha desencadenado, se trata de crear una nueva forma de reestructurar la deuda, pues bajo las actuales circunstancias, esto es muy difícil. Hasta ahora, los acreedores se han opuesto a la creación de grupos de deudores, pero crear comités de acreedores y de deudores pueden proveer una mejor comunicación entre prestamistas y prestatarios. Históricamente, los comités de prestamistas en la Segunda Guerra Mundial fueron un canal útil de transmisión de información.

6.6 REFORMAS INSTITUCIONALES

El FMI ha enfrentado la crisis más como bombero que como policía. Modificar esa situación supondría trabajar con el sector privado y comités internacionales de reguladores para establecer los estándares mínimos, monitorear su cumplimiento e informar a los mercados de su progreso.

Respecto de los bancos, una economía que depende desproporcionadamente de los bancos para la provisión de servicios financieros es vulnerable a la inestabilidad macroeconómica. Los mercados emergentes necesitan desarrollar mercados seguros para complementar sus sistemas bancarios.

Una crítica a la arquitectura internacional financiera existente es que la ayuda oficial utilizada para enfrentar crisis como la de México y Corea del Sur, ha sido utilizada para salvar a los inversionistas. En casos como el de Suharto y Yeltsin, existe evidencia de que parte significativa de los recursos fue apropiado por esos mismos gobernantes. La pregunta que surge entonces es ¿por qué deben los países miembros de las entidades multilaterales aportar recursos recaudados por impuestos de los ciudadanos, para transferirlos a gobiernos que hacen mal uso de ellos?

Con esta argumentación, George Shultz y Henry Kissinger, ex secretarios de Estado de Estados Unidos propusieron el retiro de su país del FMI. Pero la administración Clinton respondió que proteger a México de una bancarrota salvaguardaba el interés nacional de su país, ante el riesgo de una inmigración desordenada de mexicanos hacia norte si la economía azteca colapsaba.

Similar argumento se utilizó para justificar el salvamento a los países asiáticos: Si las economías de esos países se colapsaban, ¿cómo recuperar las inversiones y repatriar sus utilidades, o como asegurar la recuperación de las deudas? Y si las monedas asiáticas se devaluaban agravando el déficit comercial americano, era del interés nacional estadounidense asegurar la estabilización de esas economías y por eso se apoyó la acción de salvamento del FMI.

Se creó así un riesgo moral que incentivó a tomar préstamos imprudentes aumentando el costo de las crisis. Para reducir el margen de ocurrencia de crisis, hay

que desestimular los préstamos de corto plazo, pues los flujos de capitales a corto plazo traen el problema de su excesiva liquidez. Y para preservar la estabilidad del sistema financiero hace falta que los prestamistas carguen con parte del peso del ajuste.

Las líneas de crédito stand by del FMI deben permitir a los países deudores proveer recursos adicionales para asegurarse contra los shocks producidos por la pérdida de confianza del inversionista. Y hacia el futuro es necesario adoptar nuevas provisiones en los contratos de préstamo. Los diputados del G7 recomendaron hacer más fáciles las negociaciones, alterando las provisiones de los contratos de préstamo, para incluir el voto mayoritario, y el requerimiento de un porcentaje mínimo del 10% o 25% para poder establecer una acción legal contra el deudor. Se ha objetado que este tipo de modificaciones incrementaría el costo de los préstamos, pero ello aún no se ha demostrado.

Como los créditos bancarios no están regidos por contratos formales, la renegociación no puede ser establecida alterando las provisiones contractuales. Se sugiere entonces que los gobiernos deben limitar los términos y condiciones bajo las cuales los préstamos de corto plazo pueden ser repatriados. Pero hay el temor de que los prestamistas extranjeros se alarmen, si la ley deja excesiva responsabilidad en el gobierno.

6.7 ALTERNATIVAS PROPUESTAS

Con ocasión de la crisis financiera internacional han surgido una serie de propuestas (Eichengreen, 1999):

- ✧ *Agencia aseguradora de deuda internacional* para lo cual se requiere de un límite a asegurar. No siempre hay acuerdo sobre las condiciones políticas y los topes, y sobre el origen de los fondos para financiarla.
- ✧ *Impuesto de Tobin* hace más difícil para los inversionistas especular contra las monedas, pero puede ser desatendido, a través de la realización de transacciones en lugares donde el impuesto no este reglamentado.
- ✧ *Una corte internacional para deudores soberanos* propuesta por la vicepresidenta del FMI Anne Kruegger. Si un acuerdo no se logra en un periodo razonable, las cortes deben tener el poder de imponerlo. La ausencia actual de tal corte implicaría crearla, pero hay quienes se oponen a ella, diciendo que esa función debe asumirla el FMI que es el agente multilateral donde los gobiernos con deuda soberana están representados.
- ✧ *Dinero global e instituciones monetarias globales*: propone Kaufman crear un súper regulador de los mercados financieros con creación de una moneda

única que elimine la tasa de cambio. Pero aparte de la complejidad para concretar la voluntad de un número tan amplio de países, hay quienes creen que ello no garantiza la eliminación de las crisis, pues sin importar el tipo de moneda los capitales pueden seguir fluyendo de modo volátil si no hay regulaciones que los controlen.

- ✧ *Provisión de líneas de crédito de contingencia al FMI por parte del G-7.* Lo que hace el FMI actualmente es calcular el déficit en cuenta corriente y, según el presupuesto objetivo, da fondos de 'stand by' por ese monto. En contraste, un crédito preventivo no estaría sujeto a ese criterio. Así se manejó la crisis mexicana de 1994 y la argentina de 1995: Los mayores aportantes al FMI entregan recursos de emergencia al FMI para ser canalizados al país en crisis, sólo tras el cumplimiento de las políticas de ajuste a las que están condicionados los préstamos.
- ✧ *Que el FMI preste sólo a países que acepten una larga lista de condiciones que fortalezcan sus sistemas financieros,* propone Calomiris. El riesgo moral del FMI puede ser restringido si se extiende a países que imponen restricciones a sus sistemas bancarios. Pero nada asegura que el colapso de compañías financieras por fuera del marco regulatorio no cause riesgo sistémico. Pero los recursos del FMI son escasos, y el FMI nunca estará en la posición de prestar libremente.
- ✧ *Crear 3 nuevas entidades,* propone Edwards. Serían una Agencia Global de Información, una Facilidad Financiera Global de Contingencia y una Agencia Global de reestructuración. Pero cada vez hay menos disposición de crear nuevas instituciones
- ✧ *La opción de la Caja de Compensación* creada por una ley parlamentaria o un arreglo constitucional que pueda ser revocado sólo por una mayoría. La liberalización de los mercados financieros y los crecientes flujos de capital ponen de presente la necesidad de un prestamista de última instancia-- un servicio que el banco central puede proveer sólo si no es restringido por la necesidad de defender un tipo de cambio fijo.

Se puede adoptar una Caja de Compensación en países donde los inversionistas son escépticos sobre la política monetaria, donde la economía es suficientemente flexible y se adapta con facilidad a las condiciones monetarias y financieras que implican un tipo de cambio fijo, y donde exista verdadero apoyo popular por dicha política.

6.8 CONCLUSIÓN

El saber convencional supone que para el logro del bienestar económico, es conveniente expandir la globalización financiera antes que controlarla. Entonces se

plantea la pregunta ¿qué motiva la insistencia en una mayor liberalización del capital? Es notable el rechazo aplastante que recibió la propuesta de Japón en agosto de 1997 de establecer un Fondo Monetario Asiático de 100 millardos de dólares que serían financiado conjuntamente por los países asiáticos, siendo Japón el mayor contribuyente.

Así se evitó la formación de un bloque monetario y comercial asiático al tiempo que se promovían los intereses de las empresas transnacionales e instituciones financieras estadounidenses. Por ejemplo, la carta de intención firmada por el FMI con el gobierno coreano incluía la exigencia de abrir las empresas coreanas a la inversión extranjera. A los pocos meses la General Motors adquirió la firma automotriz coreana Daewo.

En el momento en que las crisis financieras actuales y futuras toquen los intereses estadounidenses, podrán reordenarse las prioridades, y eventualmente restringir las corrientes de capital en vez de seguir liberándolas.

Quienes proponen acabar con el FMI presumen que su eliminación liberaría íntegramente la capacidad de autorregulación de los mercados financieros y fortalecería el papel disciplinario de las políticas. Se podría entonces decir que la responsabilidad principal de ajustarse a las corrientes de capital desestabilizadoras es de los receptores.

Las explicaciones clásicas de la literatura económica sobre la inestabilidad financiera, plantean la relación directa entre la liberalización y las crisis financieras, así como entre las crisis bancarias y cambiarias; ambos análisis se fundan en la idea del riesgo moral y las deficiencias en materia de supervisión. Sin embargo, se introdujo un nuevo factor: el concepto de la especulación, para explicar la existencia de un riesgo sistémico intrínseco.

Es así como a partir del estudio de Argentina y Corea, dos países que conocieron violentas crisis sistémicas en las que las fallas bancarias jugaron un rol central, se evaluaron los comportamientos especulativos de los bancos (tomas de riesgo, efecto de apalancamiento, operaciones fuera de Balance...) como origen de dichas fallas bancarias.

6.8.1 Mercados incompletos y miopes

Quienes otorgan al mercado el poder de escoger de modo automático entre agentes más y menos eficientes y entre bancos buenos y malos concluyen que el mismo no discriminará en contra de los sectores de menos ingresos, jóvenes y las empresas pequeñas y medianas. Esta comprensión explica el sesgo regresivo y desestabilizador de la aplicación de ese enfoque liberal, en áreas como los mercados financieros, de tecnología, de capacitación laboral y educación.

La liberalización financiera llevó a la proliferación de bancos en situaciones precarias y con carteras de difícil recuperación. Todo ello en un ambiente de altas tasas de interés y poca financiación para inversión productiva. En esas condiciones, es frecuente que los países sufran crisis y los gobiernos tengan que intervenir para salvar el sistema privado y sanear las carteras, como pasó en Chile en 1974-1981 y en Colombia en 1999, o recurrir al respaldo gubernamental de los pasivos bancarios como ha ocurrido en México.

En cuanto a otras actividades que a largo plazo son una variable importante en el desarrollo de las economías y en un mejoramiento de la calidad de vida, como es el caso de la educación, la capacitación laboral, y el acceso y adaptación de nuevas tecnologías, no existen mercados privados que desarrollen de forma igualitaria estas actividades. Entonces los mercados deben ser construidos o completados, encontrando un equilibrio entre lo privado y lo público (Félix, 1998).

6.8.2 La economía casino

En las actuales circunstancias, el funcionamiento de la economía se orienta hacia lo que Keynes llamaba una "economía casino": la necesidad de financiación requiere entrada de capitales a la medida de su necesidad creciente. Entre más nos acercamos al punto más bajo de un déficit insostenible, las tasas de interés aumentan y los capitales de corto plazo escapan.

Una vez alcanzado este punto más bajo –difícil de definir– la amplitud de los déficit (presupuestales, balanza de la cuenta corriente) engendra una pérdida de credibilidad en la política económica aplicada por los gobiernos, salida masiva de capitales, una drástica baja de las bolsas nacionales, y en la mayoría de los casos un desplome de la moneda frente al dólar, seguido todo esto de una recesión (Salama, 2001).

6.8.3 Remedios que agravan la crisis

En el intento por defender un tipo de cambio fijo, la economía puede colapsar ante un ataque especulativo. Se asume que los desbalances en pagos y la crisis de moneda a la que ésta daba lugar resultaban de la tendencia de los gobiernos a llevar una política monetaria y fiscal excesivamente expansiva.

En medio de la fragilidad política y económica, los gobiernos continúan defendiendo la moneda creyendo proteger su credibilidad, mediante políticas monetarias y fiscales restrictivas. Para retener y atraer capitales se aplican tasas de interés altas, y ello afecta severamente a la inversión productiva.

6.8.4 Capitalismo clientelista y riesgo moral

Los bancos fueron las herramientas usadas por los gobiernos asiáticos para impulsar sus estrategias de desarrollo económico. Una vez que la cuenta de capitales de la balanza de pagos fue abierta, las garantías implícitas provistas por el gobierno a los bancos ejercieron una atracción irresistible para los inversionistas extranjeros.

El capital foráneo invadió las economías y los sistemas bancarios se confiaron en el seguro respaldo gubernamental, en medio de fuertes fenómenos de corrupción y favoritismo. Para mantener una red de seguridad pobremente diseñada y tras gastar las reservas en pagarles a los acreedores de los bancos, el gobierno coreano, por ejemplo, no pudo defender el sistema bancario ni sostener la moneda.

6.8.5 Correcciones institucionales y de políticas

De modo que las crisis no ocurrieron al azar sino como resultado de erróneas políticas y las acciones de salvamento frecuentemente agravaron, en lugar de resolver, la situación de crisis. Se requiere guardar el equilibrio entre confidencialidad y transparencia, pero el FMI debe hacer públicos los contenidos de sus análisis, pues una entidad que está constituida por gobiernos, que tiene entonces un carácter público y que moviliza recursos fiscales, no tiene razón para operar de modo casi clandestino.

En 1996, un comité le requirió al FMI que analizara los costos y beneficios de los flujos de capitales y que considerara cambiar los Artículos del Acuerdo que dio origen la institución, para otorgarle al FMI jurisdicción sobre las políticas de sus miembros en el manejo de la cuenta de capitales. Si la evidencia sobre los beneficios de la liberalización comercial para las economías en desarrollo es controvertible, las pruebas empíricas sobre los beneficios de liberalizar la cuenta de capital son más limitadas.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial - 1997*. Agosto.
- BID. (1999). *The international financial crisis; implications for Latin American and the Caribbean*.
- BLOCK, FRED. (1980). *Los orígenes del desorden económico internacional*. Fondo de Cultura Económica, México.
- BORENSZTEIN E., DE GREGORIO J. Y LEE W. (1995). "How does foreign investment affect economic growth", en NBER Working Paper, No.5057, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

- CARIBBEAN TRADE AND INTEGRATION, SPECIAL REPORT, DEPARTMENT OF INTEGRATION AND REGIONAL PROGRAMS, Washington D.C. febrero.
- CEPAL. (1998). *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL*, CEPAL, Organización de las Naciones Unidas, Septiembre.
- . (2000). *Estudio Económico de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile.
- DADUSH URI, DASGUPTA DIPAK Y RATHA DILIP (2001), "The Role of Short-Term Debt in Recent Crises", en *Finances & Development*, IMF, December.
- DAVIDSON, PAUL. (1998) "Volatile financial markets and the speculator. Holly Chair of Excellence in Political Economy". University of Tennessee. Paper presented as the Economic Issues Lecture to the Royal Economic Society Annual. Warwick, England, April 1998. *Economic Issues*, September.
- EICHENGREEN BARRY Y MUSSA MICHAEL (1998), "Capital account liberalization and the IMF" en *Finance & Development*, IMF, December
- EICHENGREEN, BARRY (1999). *Towards a new international financial architecture: practical post-Asian agenda*. Institute for international economics. Washington.
- EICHENGREEN BARRY (2001) "Crisis prevention and management: any new lessons from Argentina and Turkey?" *Global Development Finance 2002*, World Bank.
- FÉLIX, DAVID. (1998). "La globalización del capital financiero". En *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario.
- FRENCH-DAVIS, RICARDO. (2001). *Crisis financiera en países exitosos*, CEPAL, Santiago.
- FRENKEL ROBERTO, FANELLI JOSÉ MARÍA Y BONVECCHI CARLOS (1997), "Movimientos de capitales y comportamiento de la inversión en Argentina", en *Flujos de capital e inversión productiva* (Ffrench-Davis y Reisen comp.), CEPAL-OECD, McGraw Hill, Chile.
- GRABEL, ILENE (1999), "Rejecting Exceptionally: reinterpreting the Asian financial crises", en Michie y Smith (Eds), *Global Instability*, Rutledge, London – New York.
- IFRI - RAMSES (1998). *Synthèse annuelle de l'activité mondiale*, DUNOD, París.
- JONES, C. M. AND SEGUIN, P. J.(1997), "Transactions costs and price variability: evidence from commission deregulation". *American Economic Review*, 87, 1997, pp. 728-37.
- JOHNSTON, BARRY. (1998). "Sequencing capital account liberalization", en *Finance and Development*, IMF, December.
- KAMINSKI, GRACIELA Y REINHART CARMEN (1998) "The twin crises: the causes of banking and balance-of-payments problems", en *American Economic Review*.
- KAPLAN, ETAN AND RODRIK DANI. (2001). *Did the Malaysian capital controls work?* John F. Kennedy School of Government. Harvard University February.
- KEYNES, J. M. (1936) *The general theory of employment interest and money*. Harcourt Brace, New York.
- KRUGMAN, PAUL. (1983). *El internacionalismo moderno. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*.
- . (1993). "Desafiando el saber convencional". *El internacionalismo moderno*, Editorial Critica. Barcelona. 1997.

- . (1998). *An open letter to Prime Minister Mahathi*", <http://web.mit.edu>, septiembre 1.
- KRUGMAN, PAUL. (1999). *De vuelta a la economía de la Gran Depresión*, Editorial Norma. Santa Fe de Bogotá.
- LEÓN, CARLOS EDUARDO. (2001), "Colombia y Latinoamérica en la globalización: hacia una inserción ventajosa y estable", en *Contexto*, Universidad Externado de Colombia, No.10, Mayo.
- . (2002). "América Latina en los Noventa: una evaluación del regreso del capital internacional y el desempeño macroeconómico", en *Contexto*, (próximo a publicar), Universidad Externado de Colombia.
- LOUNGANI, PRAKASH Y RAZIN, ASSAF (2001), "How beneficial is Foreign Direct Investment for developing countries?", en *Finance & Development*, IMF, June.
- MERRILL LYNCH (1998), *Currency crises in emerging markets*, Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith Inc., Julio.
- MIOTTI, LUIS Y PILÓN, DOMINIQUE. (2000). "Liberalización financiera, especulación y crisis bancaria." Conferencia *Mundialización económica y gubernamental de las Sociedades: América Latina, ¿un Laboratorio?* París, 7-8 junio 2000. Organizada por el GREIDT, el IRD y la Universidad de Paris I-HEDES.
- MONTES, MANUEL. (1998), *The Currency Crisis in South East Asia, Institute of Southeast Asian Studies*, ISEAS.
- NAIM, MOISÉS (2000), "Washington consensus or Washington confusion?», en *Foreign Policy*, No. 118, Spring.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO. (2000). "Developing countries anti-cyclical policies in a globalized world", en *Serie Temas de Coyuntura*, CEPAL, Santiago
- ONU (1998). *Debt situation of the developing countries as of mid - 1998*. Informe del Secretario General, New York.
- RODRIK, DANI. (2001) "Espejismos comerciales", en *Cambio*, marzo 5.
- SACHS, JEFFREY. (2001). "When capital markets fail", en *Project Syndicate*, Agosto.
- SALAMA, PIERRE. (2001). *Paradojas de la liberalización en América Latina*. Mimeo.
- SAMUELSON, P. A. (1969). "Classical and neoclassical theory" in *Monetary Theory*, edited by R. W. Clower. London, Penguin, 1969.
- SCHWARTZ, EMILY. (2002). "IMF ready to start negotiating loan for Argentina", en *Bloomberg* (www.bloomberg.com), febrero 28.
- SCHMIDT-HEBBEL K., SERVÉN L. Y SOLIMANO A. (1996). "Savings and investment: paradigms, puzzles, policies», *World Bank Research Observer*, Vol.11, No.1, World Bank, Washington D. C.
- SINGH, AJIT (1999), "Asian capitalism and the financial crisis". *Global Instability*, Rutledge, London and New York.
- SRINIVASAN, T.N. (2000). "The Washington Consensus a Decade Later: Ideology and the Art and Science of Policy Advice", *The World Bank Research Observer*, Vol.15, No.2, Agosto.

- STIGLITZ, J. E. (1989). "Using Tax Policy to Curb Speculative Short-Term Trading". *Journal of Financial Services*, 3, pp. 101-113.
- STIGLITZ, JOSEPH. (1998). "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, No.151, octubre-diciembre.
- . (1999). *Más metas para el desarrollo. Hacia un post-consenso de Washington*.
- SUMMERS, L. H., Y SUMMERS, V. P (1989). "When financial markets work too well: a cautious case for a securities transactions tax". *Journal of Financial Services*, 3.
- TURNER, PH. (1996). "Comments on Reisen", en *Promoting Savings in Latin America*. Interamerican Development Bank / OCDE, Paris.
- UNCTAD, 1998. *Trade and Development Report*. New York, Ginebra.

Capítulo 5

DOLARIZAR: ¿REALMENTE UN DILEMA?

1. INTRODUCCIÓN¹

De los múltiples debates que se observan entre los analistas y los hacedores de las políticas económica en América Latina en este período en torno a la implementación de determinadas alternativas en el manejo cambiario y monetario, la más controversial en la actualidad es la *dolarización*. De hecho, varios países ya han adoptado dicha decisión, otros están en la perspectiva de hacerlo y no es extraño que el proceso de integración económica en alguna de las regiones del continente conduzca a la adopción del dólar estadounidense como moneda común.

Este debate surge en un contexto de crisis financiera internacional, que en todos los casos ha estado acompañada de problemas cambiarios a lo largo y ancho del planeta (crisis mexicana, rusa, asiática, brasilera, argentina...) derivados del alto grado de movilidad del capital y de la pérdida de credibilidad de los regímenes cambiarios.

El sistema de *bandas cambiarias*, los sistemas de *anclaje* y las modalidades de *caja de conversión* han mostrado una dificultad enorme para su sostenimiento, lo cual ha llevado a su posterior abandono, después de sacrificar enormes montos de reservas internacionales en su defensa.

Este comportamiento del sistema económico mundial ha suscitado la reflexión sobre cuál es el régimen cambiario conveniente para asegurar la estabilidad económica y eliminar la excesiva volatilidad cambiaria; y sobre la conveniencia o inconveniencia de dolarizar las economías de los países en vía de desarrollo. Estas economías son más vulnerables frente a choques externos por su grado de dependencia de los precios internacionales de las materias primas y por el comportamiento inestable de los flujos de capital externo de corto plazo.

La propuesta de dolarizar ha sido bien recibida por algunos sectores de las economías latinoamericanas por sus supuestos beneficios económicos como también ha sido duramente criticada por la pérdida de soberanía monetaria, y por la imposibilidad, en esas condiciones, de utilizar una política monetaria activa en coyunturas de recesión. El tema de la dolarización no es solamente una propuesta

¹ Este capítulo fue redactado en asocio con Julián Caballero, economista de la Universidad Nacional de Colombia.

técnica, es fundamentalmente una disputa política donde el regateo intraestatal e interestatal² termina definiendo el dominio de un grupo de poder sobre otro y la imposición de su punto de vista.

Recientes encuestas muestran que alrededor de la mitad de la opinión pública canadiense considera que su país en el próximo futuro adoptará la moneda de su principal socio y, pese al tradicional nacionalismo mexicano, gremios empresariales de la frontera norte se han manifestado en igual sentido. A diferencia del proceso europeo, donde la integración económica avanzó intencionalmente hasta la unión monetaria, en todos los casos de acuerdos económicos en América, ellos se limitan a zonas de libre comercio que con dificultad se plantean avanzar hasta uniones aduaneras pero no incluyen la unión monetaria entre sus propósitos.

El debate de si dolarizar o no las economías se enmarca en el problema más general de elegir un determinado régimen cambiario, particularmente para los países en vías de desarrollo. En los países en desarrollo el régimen cambiario es muy importante, ya que las fluctuaciones en el tipo de cambio los afectan de forma diferente que a los países industrializados (Levy-Yeyati y Sturzenegger, 2000) y en general son más vulnerables a los choques externos por tener estructuras de exportación aún poco diversificadas. Hay quienes encuentran, por ejemplo, que las crisis en los países en desarrollo son más largas y más costosas que en los países industrializados (Mendoza, 1995), haciendo de la política económica anticíclica un factor fundamental en el desempeño económico de las economías emergentes.

El problema cambiario conduce al debate acerca de la conveniencia de un régimen cambiario discrecional, fijo o flotante. Algunos autores proponen los tipos de cambio fijos como los mejores para países en desarrollo (Agenor y Montiel, 1999; Calvo y Reinhart, 2000), incluso se propone dolarizar las economías (Calvo y Reinhart, 2000; Reinhart, 2000). Otros proponen regímenes cambiarios más flexibles, en general tipos de cambio administrados como bandas, devaluación gradual (*crawling peg*) o sistemas de flotación sucia (Chang y Velasco, 2000; Mussa et al, 2000). Otros autores proponen en cambio la conformación de un sistema monetario internacional que coordine las políticas cambiarias y macroeconómicas de los países para evitar así la volatilidad creciente de la política monetaria y cambiaria, y el contagio de las crisis de sus socios (Coeuré y Pisan-Ferry, 1999).

Este trabajo comienza por abordar el debate teórico que se observa en la actualidad en torno a las ventajas y desventajas, costos y beneficios de adoptar los diversos regímenes cambiarios en el actual escenario de crisis financiera internacional y de

2 El primer regateo hace alusión a las pugnas entre grupos de poder a favor o en contra de la medida. El segundo se refiere a la distribución de costos y beneficios entre los países involucrados.

inestabilidad macroeconómica de la región. Luego se ocupa de contrastar esas propuestas con la evidencia empírica del desempeño económico de los países que operan bajo diverso régimen cambiario, para llegar a algunas conclusiones.

2. LA DOLARIZACIÓN

Un concepto amplio de dolarización es el que se refiere a cualquier proceso donde el dinero extranjero reemplaza físicamente al dinero doméstico. La dolarización de una economía es un caso particular de sustitución de la moneda local por el dólar estadounidense, convirtiéndolo así en la moneda oficial del país con economía dolarizada. El dólar reemplaza entonces en sus funciones como reserva de valor, unidad de cuenta y como medio de pago y de cambio a la moneda local.

La sustentación fundamental para la adopción de esta medida es el afán por estabilizar las variables macroeconómicas (índice de precios, tipo de cambio, tasa de interés, déficit fiscal, balanza de pagos) y –supuestamente– estimular el desarrollo del país mediante la aceleración de la inserción a la economía mundial, la eliminación de las distorsiones monetarias y cambiarias, la reactivación productiva y la disciplina fiscal, entre otros. Una fórmula mágica pareciera ser, capaz de resolver casi todos los problemas económicos.

La dolarización puede ocurrir en forma extraoficial, sin aprobación legal (una dolarización *de facto*) y ello ha ocurrido cuando, en contextos de hiperinflación, los agentes pierden confianza en la moneda local o su elevada cotización dificulta la contabilidad de personas y empresas. Era tal la inestabilidad monetaria en Brasil, Perú, Argentina, Bolivia y Nicaragua a mediados de los años ochenta, que condujo al reemplazo del *cruzeiro* brasileño por el *cruzado*, del peso por el *austral* argentino, del sol por el *inti* peruano y del córdoba por el *córdoba de oro* en Nicaragua. La dolarización puede ser oficial, cuando un país deja de emitir la moneda doméstica y usa sólo la moneda extranjera.

El proceso puede tener diversos orígenes: por el lado de la oferta, significa la decisión autónoma y soberana de una nación que resuelve utilizar como moneda oficial el dólar (tal es el caso de Ecuador y de El Salvador) o cajas de conversión (Argentina). Dicha decisión puede ser también el resultado de una imposición externa, como fue el caso de Panamá.

Por el lado de la demanda, el hecho puede ocurrir como consecuencia de las decisiones de los individuos y empresas que pasan a utilizar el dólar como moneda, al percibirlo como un refugio ante la pérdida de valor de la moneda doméstica en escenarios de alta inestabilidad de precios y de tipo de cambio muy volátil.

Para su implementación, durante un primer periodo, el Banco Central retira toda la moneda local a un tipo de cambio preestablecido. Luego dicha entidad se

limita a un rol pasivo, pues sus funciones básicas (emisión y prestamista de última instancia) desaparecen. La dolarización es un sistema unimonetario donde la moneda local circula sólo como fraccionario para pagos pequeños y así facilitar las transacciones.

En la mayor parte de los países que adoptan una moneda extranjera como propia, oficial o extraoficialmente, el dólar de los Estados Unidos es la moneda extranjera que se elige. Eso es particularmente cierto en América Latina y el Caribe, donde Estados Unidos es el primer socio comercial y la principal fuente de inversión extranjera para casi todos estos países.

Panamá tiene en gran medida la misma relación con Miami que tienen Nueva York y Puerto Rico. Un país con una economía dolarizada oficialmente renuncia a una política monetaria independiente e importa la política monetaria del país cuya moneda usa (país emisor). En un país oficialmente dolarizado, la oferta de dinero se determina automáticamente por la balanza de pagos, la cual en sí misma refleja las preferencias de la gente por mantener el dinero en vez de gastarlo.

El país emisor determina el tamaño de la base monetaria en existencia (billetes y monedas en circulación), además de las reservas bancarias. La base monetaria pasa entonces a manos de la gente en varias regiones o países de acuerdo con la intensidad de su demanda.

Sin embargo, la balanza de cuenta corriente (el intercambio en bienes y servicios) no determina rígidamente la oferta de dinero, porque en cada país la gente puede también adquirir o deshacerse de su poder para consumir a través de transacciones en la cuenta de capital (intercambio en activos financieros, en otras palabras, obteniendo o haciendo préstamos). Un país con una economía dolarizada oficialmente es entonces parte de una zona unificada de moneda con el país cuya moneda usa.

Es evidente, entonces, que la adopción de dicho proceso une profundamente la economía del país receptor con la economía del país emisor. Y es por esta razón que las consecuencias socioeconómicas de esta unión deben analizarse cuidadosamente para determinar la viabilidad de este proceso, particularmente en los países latinoamericanos. Aceptar que la dolarización es una decisión de índole política y no sólo económica hace factible analizar más objetivamente sus beneficios y sus costos.

A continuación examinaremos algunos de los argumentos utilizados por los defensores de la dolarización y los costos más relevantes que genera la implementación oficial de dicho proceso en una economía cualquiera para luego examinar los resultados de su ejecución en algunas economías latinoamericanas.

2.1 LA FÓRMULA MÁGICA DE LA DOLARIZACIÓN

Para que una política monetaria sea efectiva debe gozar de credibilidad. Sin credibilidad, toda política emprendida por el banco central se anula por las expectativas negativas de los agentes económicos.

Ahora bien, el argumento central a favor de esta medida es que la dolarización genera un *shock de credibilidad* en las economías en crisis, pues rompe las expectativas pesimistas de los agentes al generar certidumbre cambiaria, estabilidad en los precios, disciplina fiscal y tasas de interés internas con tendencia a igualarse con las externas, sobre todo con las tasas de los Estados Unidos. Esto generaría un clima ideal para la inversión y el ahorro, reactivando así el aparato productivo.

La meta más publicitada de la dolarización es la reducción relativamente rápida de la inflación. Con su implementación se elimina la posibilidad de devaluación, pues la moneda nacional no existe, evitando así el riesgo cambiario. Eliminado este riesgo y siguiendo el pensamiento neoliberal, habría que suponer la reactivación de la economía, gracias al mejoramiento de los flujos de capital extranjero atraídos por la mayor estabilidad macroeconómica.

El gran interrogante que sigue a este argumento es cuándo ocurrirá dicha reactivación, si es que sucede. Adicionalmente, los procesos inflacionarios en las economías latinoamericanas dependen de factores como las pugnas distributivas, los desequilibrios fiscales, la rigidez en las prácticas contractuales y de fijación de precios, y en los diferenciales de productividad entre los diferentes sectores. Tratar de equiparar la tasa de inflación interna con la externa (la de Estados Unidos, en este caso) sin antes solucionar estos problemas, puede agravar aún más la crisis que se busca superar.

Desglosemos el argumento anterior: al usar una moneda extranjera, un país oficialmente dolarizado asegura una tasa de inflación cercana a la del país emisor. Usando el dólar, el euro, o el yen, se reduciría la inflación a un solo dígito en vez de los niveles de dos dígitos que muchos países en desarrollo han mantenido en las últimas décadas. Se confía por supuesto que la inflación del dólar, el euro y el yen continuará siendo baja, y en consecuencia, sus economías tendrán tasas de interés bajas y relativamente estables.

La menor inflación aumenta la seguridad de la propiedad privada, si se asume que el dinero es la forma más difundida de propiedad privada y que la inflación es un tipo de impuesto sobre el dinero; de modo que mientras más baja y menos variable sea la inflación, más seguros estarán los derechos de propiedad sobre el dinero. Debido a que otros activos financieros están denominados en dinero (unidades monetarias), la baja inflación también aumenta su seguridad, lo cual a su vez estimula el ahorro y los préstamos a largo plazo.

Panamá es el único país de América Latina donde hay disponibles hipotecas a un plazo de 30 años sin subsidios del gobierno porque es el único país que no ha padecido alta inflación ni devaluaciones en los últimos 15 años.

Pero aun considerando este potencial de reducir la inflación para lograr una mayor estabilidad macroeconómica en términos de precios relativos, debemos cuestionarnos sobre los costos sociales que esto implicaría dado el grado de rigidez que introduce la dolarización. Esta decisión conduce a una inevitable subordinación de la producción y el empleo a la política cambiaria, como analizaremos más adelante.

En la década de los noventa, los países latinoamericanos pasaron de tener regímenes cambiarios rígidos a regímenes más flexibles, a la vez que la inflación promedio en el hemisferio occidental pasaba de 400% en los 80 a inflaciones de un dígito en los 90 (Chang y Velasco, 2000). Quizá algunos tipos de cambio fijos hayan ayudado, pero definitivamente es discutible si fueron necesarios para controlar la elevada inflación en la región. Otros factores jugaron un importante papel, particularmente la independencia de los bancos centrales.

Chang y Velasco (2000) argumentan que si los precios se elevan rápidamente, como sucede en los países en vías de desarrollo, es más rápido y menos costoso mover el tipo de cambio nominal en respuesta a un choque externo, lo cual obliga a un ajuste en el tipo de cambio real, en lugar de esperar a que la demanda en los bienes y el mercado laboral presionen los precios a la baja. Es decir, para una economía integrada a los mercados mundiales es más fácil ajustar el tipo de cambio nominal que esperar al ajuste, quizá más costoso, en el sector real.

Otra utilidad potencial de la dolarización es la *reducción de las tasas de interés*. Se supone que esta baja en los intereses, generada al equiparar las tasas interna y externa, incentivará la inversión interna en un contexto más predecible. Esto en teoría podría darse, sin embargo debemos tener en cuenta que las tasas de interés y las posibles inversiones dentro de un país dependen además de la percepción de riesgo que sobre dicho país tengan las calificadoras y agentes internacionales.

Este riesgo depende no sólo de factores económicos sino también de factores de estabilidad sociopolítica, que en los países latinoamericanos es muy frágil. La recurrencia de las protestas populares, la inestabilidad política y la pérdida de gobernabilidad es evidente en varios países del continente. Esto hace prever que aún cuando se adopte la dolarización, ella no garantiza por sí misma la disminución de la tasa de interés ni la reducción de los márgenes (*spreads*) que se agregan a las tasas de interés en razón de la mayor inestabilidad e incertidumbre en estos países. De hecho, el acceso de Ecuador a los mercados internacionales de crédito no ha mejorado, pese a haber dolarizado su economía.

Si la dolarización, o la caja de conversión, que es una modalidad atenuada de la misma, trajese mayores niveles de credibilidad y disminuyera el riesgo país,

¿cómo se explica que los *spreads* de la deuda Argentina fueran mayores que los de la deuda mexicana durante los años de gran turbulencia en Latinoamérica en el período 98-99? Y ¿cómo explicar que los *spreads* de Brasil disminuyeran a niveles inferiores que los de la deuda argentina después de flotar su tipo de cambio, mientras que los *spreads* argentinos permanecieron elevados y casi constantes, pese a tener un tipo de cambio fijo?

Por otro lado, nuestras economías aún necesitan fuertes sumas de capital extranjero para su desarrollo, y para atraerlo mantienen tasas de interés internas más altas que en los países desarrollados. Esa diferencia puede expresar el mayor riesgo político o niveles de inflación superiores a los centros. Recientemente en países como Argentina, Brasil y México, se ha recurrido a paquetes de salvamento a fin de mantener el respaldo en moneda extranjera a la moneda nacional, y proteger así la precaria estabilidad política, tal como ocurrió en las crisis de 1994-1996 (efectos *tequila*, *tango* y *zamba*).

Otro de los beneficios que se argumentan a favor de la dolarización es el de eliminar la facultad gubernamental de adoptar políticas monetarias expansionistas o recurrir al déficit fiscal, con el consiguiente estímulo de la inflación, pues la dolarización oficial estimula la disciplina fiscal. Eso no significa necesariamente que el presupuesto del gobierno va a estar balanceado cada año y lo que significa es que el déficit debe financiarse a través de otros métodos en vez del oscuro método de imprimir dinero. Como mostraremos más adelante, la evidencia empírica enseña que países latinoamericanos con diferentes regímenes cambiarios tuvieron un desempeño fiscal similar durante toda la década de los noventa.

En lo que respecta al entusiasmo por la implementación de una disciplina fiscal como un fin en sí mismo, ello no es estrictamente consistente, pues si bien el Estado ya no podría emitir para financiarse, dado que no controla la emisión de moneda, sí puede aumentar la carga impositiva y acelerar las privatizaciones para seguir abasteciéndose de recursos. Pero también puede generar reducción en la demanda agregada y reducir su margen de incidencia en la economía al financiarse de esta forma.

Además, puede verse forzado a endeudarse, pues no puede recurrir a los recursos de las privatizaciones de modo indefinido. Es verdad que puede mejorar el acceso al crédito externo si mejora la confianza externa en el país, no sólo por la dolarización. Hay que tener en cuenta que también es definitiva la estabilidad macroeconómica, una acertada política económica, la seguridad jurídica y la gobernabilidad.

Además, la prohibición de emitir dinero doméstico para financiar el déficit es una realidad en la mayoría de países que han introducido esta limitación en sus nuevas Cartas constitucionales, y no es necesario dolarizar una economía para evitar la emisión por parte del gobierno. Por ejemplo, la constitución colombiana

de 1991 exige el voto unánime de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República para adoptar una decisión en ese sentido.

El problema es obvio: Una utilización desbordada de la emisión monetaria puede traer efectos inflacionarios si se entrega el efectivo al público y no hay una correspondencia con la oferta de bienes y servicios. Pero puede, a su vez, ser necesaria e inaplazable cuando se vive una coyuntura de recesión determinada por escasa demanda. Por otra parte, canalizar recursos de emisión a las actividades productivas mediante el financiamiento de equipo e insumos productivos y no de irrigación de efectivo monetario, puede contribuir a reactivar la actividad productiva en períodos recesivos.

En suma el recurso a la emisión sólo puede justificarse en situaciones de grave recesión, cuando resulte claro que el mercado por sí mismo no está en condiciones de reactivar la actividad económica. Pero descalificar la emisión como una posibilidad de acción de la autoridad económica puede conducir a situaciones inmanejables en períodos de crisis, o de desastres naturales, por ejemplo; y sobre todo, niega la experiencia histórica. La dolarización cancela la posibilidad de que el gobierno actúe de modo anticíclico cuando sea necesario.

Entre los argumentos a favor de la dolarización se sostiene que dicha medida transfiere el manejo de la política monetaria y cambiaría de un país que ha actuado con poca ortodoxia, a otro que garantice un manejo más serio. Pero, en concreto, se está proponiendo entregar esa facultad a la autoridad monetaria de Estados Unidos, cuya ortodoxia puede estar en cuestión.

Para financiar la guerra de Vietnam, dicho país emitió 500.000 millones de dólares sin respaldo en un contexto que determinaba paridades fijas del dólar frente al oro (35 dólares por onza de oro troy). Ello significó, en concreto, violar el acuerdo básico establecido en Bretton Woods y sembró las bases de la ruptura de ese acuerdo, como ocurrió efectivamente en 1971, cuando Estado Unidos no pudo garantizar la convertibilidad de esos dólares en el metal requerido.

Ello constituye un severo atentado a la confianza internacional, ¿o que otra cosa significa que el resto de países entreguen frutos de su trabajo (banano, café, petróleo) y reciban un signo monetario impreso cuyo costo de impresión asciende sólo a US\$0.30 por billete? Estamos en presencia, sin duda alguna, de una extensión del derecho de señoreaje monetario a escala internacional, con grave daño de los países receptores de esa moneda internacional, que terminaron entregando activos físicos y empresas constituidas en un largo período de esfuerzo, a cambio de un simple papel no convertible.

En esa misma lógica, cuando la economía estadounidense ha enfrentado déficit en su ejecución fiscal, como ha ocurrido la mayor parte del último cuarto de siglo, ha recurrido a la atracción de fondos externos mediante la emisión de bonos, en lugar

de recurrir al ajuste interno entre recaudos y gastos. Por más de dos décadas, la economía estadounidense ha presentado una creciente brecha fiscal que se ha cubierto con recursos de otras economías en lugar de recortar sus gastos o aumentar sus recaudos como suele hacerlo cualquier economía manejada responsablemente.

Cabe agregar que el FMI, tan severo para exigir a sus miembros más débiles la corrección de desequilibrios similares pero menos severos, ha sido tolerante con la persistencia de dichos desequilibrios en las economías desarrolladas, y con el método espurio de enfrentarlo, pues el recurso a fondos externos sólo consigue aplazar el problema, que fue lo que hicieron las autoridades argentinas a lo largo de los años noventa.

Hay que advertir que, bajo la administración Clinton, el presupuesto de su país logró equilibrarse y llegó al superávit, tras el recorte del gasto militar (cierre de bases en Panamá y Europa) y al incremento de la recaudación fiscal (gravámenes al alcohol y al tabaco). Pero el gobierno que lo sucedió gastó ese superávit y produjo en un cuatrienio un nuevo déficit ocasionado por la rebaja de impuestos a las empresas y por el aumento del gasto. Esta política ha conducido a un pasivo de seis trillones de dólares de acreencias que se adeudan al exterior, y que equivalen a dos terceras partes del tamaño de su producto. Por esta vía, el manejo fiscal estadounidense es hoy más vulnerable a la conducta de otros países: ¿Qué ocurriría si China, Japón o Arabia Saudita, principales tenedores de los mencionados bonos decidieran colocarlos en el mercado en el contexto de una controversia comercial o política?

¿Se puede calificar de racional la política fiscal de la mayor economía del mundo y de las instituciones multilaterales creadas para regular el funcionamiento de la economía mundial?

En orden a prevenir ese tipo de abusos se impone como necesario un mayor control del conjunto de las naciones sobre las instituciones que regulan la economía mundial y en concreto, sobre los países cuyas decisiones tienen tanta incidencia a nivel planetario. Pero ¿es ello posible en una condición de hegemonismo unipolar, por ahora indiscutido?

Otra clase de supuestos beneficios de la dolarización proviene de la reducción de los costos de transacción (los costos de intercambiar una moneda por otra). Estos costos toman la forma de una diferencia entre las tasas de compra y de venta por convertir moneda doméstica a moneda extranjera. La dolarización oficial efectivamente elimina los costos de transacción con otros países dentro de la zona unificada de moneda.

Se supone que los países que dolarizan sus economías, eliminan la inestabilidad económica, y tiende a aumentar su intercambio y la inversión en ellos. Pero las fluctuaciones derivadas de los cambios en la demanda y en los precios de sus

productos de exportación o de la incertidumbre política, no desaparecen automáticamente con la dolarización.

Transacciones entre la moneda de un país latinoamericano y el yen japonés ocurren en dos pasos: un intercambio peso-dólar y un intercambio dólar-yen, porque esos mercados (el de dólar y el de yen) son los más grandes y eficientes, de modo que usarlos es en realidad menos costoso que hacer la transacción directa peso-yen. Usando el dólar se reducirían los costos de las transacciones de dicho país con Japón, porque elimina uno de los pasos de la negociación.

Otro aspecto de los costos de transacción más bajos es que sin la existencia de una moneda doméstica aparte, los bancos podrían mantener reservas más bajas, reduciendo el costo de hacer negocios. La existencia de una moneda doméstica separada implica la necesidad para los bancos de separar sus portafolios de pesos y de dólares. Con la dolarización oficial, el portafolio en pesos y el portafolio en dólares se convierten en un único fondo.

Un estudio de Moreno - Villalaz afirma que, en Panamá, la dolarización oficial permite que las reservas de los bancos sean 5 por ciento del PIB más bajas que lo que serían si Panamá tuviera una moneda doméstica separada.

Estos son, pues, los argumentos más notorios a favor de la dolarización de las economías en crisis. Ahora veremos las críticas más relevantes que ha generado la puesta en escena de este sistema cambiario.

2.2 LEVANTANDO EL VELO

Las desventajas de la dolarización son muchas y se profundizan al enmarcarlas en un contexto de países en vía de desarrollo. Su implementación implica la pérdida del señoreaje por parte de los países que la pongan en práctica, constituye una camisa de fuerza para el manejo de la política cambiaria y monetaria, significa la pérdida de la función del banco central como prestamista de última instancia y estimula la fuga de capitales por la baja en las tasas de interés. Además, para el financiamiento fiscal se recurre a la deuda al no haber otra alternativa más factible, y genera inequidades comerciales entre socios dolarizados y no dolarizados. Por último, agudiza la inestabilidad política y social, por los altos costos sociales de su implementación en países pobres.

2.2.1 El señoreaje

El señoreaje es el derecho a emitir moneda legal por parte de la autoridad monetaria, lo cual le genera ganancias al crear deuda sin costo financiero (*non interest*

bearing debt). La ventaja de poseer el señoreaje recae en el país emisor dejando sin ganancia alguna al país dolarizado. Por el contrario se genera un costo para el país receptor pues debe suministrar a la economía la moneda extranjera haciendo uso de sus reservas o adquiriendo préstamos en el exterior. En ningún caso se asegura que en los países dolarizados se instale una sucursal del Banco Central del país emisor (Federal Reserve) y se inyecte el efectivo necesario para que la economía local se desempeñe exitosamente.

Si se acepta la necesidad de una correspondencia entre el total de valores de bienes y servicios a transar en el mercado y el total de disponibilidad monetaria, que está expresada en la ecuación cuantitativa del dinero, surge el interrogante acerca de quién asegura, en un contexto dolarizado, que la economía reciba la cantidad de moneda (en este caso dólares) proporcional a las necesidades de transacción. Un exceso monetario sobre la oferta de bienes y servicios conduciría a inflación y revaluación (similar a la enfermedad holandesa), y una insuficiente disponibilidad de medios de pago (dólares, por supuesto), puede conducir a la economía a una deflación e inducir un ciclo recesivo en la economía.

¿Cómo se puede asegurar esa correspondencia, si las autoridades del país dolarizado no participan en la Reserva Federal? En el caso de Ecuador, en el momento de dolarizar llegó a sugerirse la instalación en Washington de una comisión ecuatoriana de supervisión sobre la Reserva Federal, pero la idea se abandonó antes de implementarse pues nadie aseguraba que dicho equipo tuviese acceso a las decisiones monetarias, ni siquiera a consulta o información privilegiada, del país del norte.

La anterior consideración se limita al ámbito económico y no da cuenta de eventos políticos como el que afectó a Panamá a finales de los años ochenta; en medio del conflicto del General Noriega con Estados Unidos, cuando las autoridades de este país que recaudaban el flete del Canal y decidieron retenerlo para forzar un retiro del militar, afectando severamente a la economía panameña. La dolarización en general, y la disposición que una autoridad extranjera pueda tener sobre los fondos que constituyen parte sustancial de los medios de pago de otro país, puede generarle una hipoteca de su capacidad de manejo, que puede llegar a ser altamente riesgosa.

Tras la ilegal retención de los diplomáticos estadounidenses en la Embajada de Teheran, el gobierno Carter decidió congelar 25.000 millones dólares de fondos iraníes depositados en bancos de Estados Unidos, y aunque ello constituyó una retaliación política frente a una violación de la inmunidad diplomática de sus funcionarios por parte del gobierno del Ayatholla Khomeini, puso de presente el alto riesgo que representa para un país, el hecho de que sus fondos monetarios o las decisiones sobre ellos dependan del extranjero.

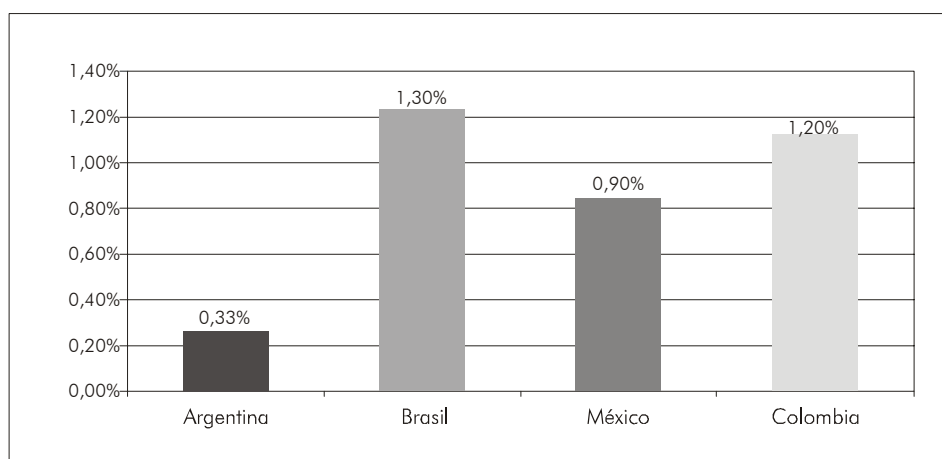
Una manera de medir el señoreaje es como un *capital - stock*, una ganancia que se hace solo una vez. La impresión de un billete de un dólar cuesta aproximadamente 30 centavos, pero el gobierno de los Estados Unidos puede usarlo para comprar bienes por un valor de un dólar. Si el billete circulara eternamente, el señoreaje neto sería 70 centavos. Este dato es bastante significativo si consideramos que dos terceras partes de la totalidad de dólares norteamericanos legales circulan fuera de su país quedándose el señoreaje únicamente en poder de Estados Unidos. Sin embargo, no sólo se emiten billetes de dólar. Al emitir billetes de 100 dólares el señoreaje por esa emisión es de más de 99 dólares, haciendo de la emisión una gran fuente de financiamiento.

Otra forma de ver el señoreaje es como un flujo de ingresos en el tiempo. Los billetes y las monedas no pagan interés. Alguien que mantiene billetes puede en vez de eso adquirir un bono y ganar interés sobre ese bono. Mantener billetes es como si una persona le otorgase al gobierno emisor un préstamo sin intereses. Considerar el señoreaje como *capital-stock*, es similar a lo que piensa un dueño de casa en términos del precio en que puede vender la casa al contado, mientras que el concepto del señoreaje como flujo es lo que el dueño de la casa recibe como ingreso por la renta mensual.

Para el gobierno de los Estados Unidos, el señoreaje neto de emitir dólares, medido de acuerdo al flujo de pagos que el Sistema de Reserva Federal hace al Tesoro, es aproximadamente 25 mil millones de dólares al año. Ello representa un gran beneficio para Estados Unidos, que no es compartido con los países dolarizados, los cuales, al fin y al cabo, le están generando ingresos adicionales, prácticamente sin costo al gobierno norteamericano por el uso de su moneda. Sobre este tema, el Congreso de los Estados Unidos debatió la Ley de Estabilidad Monetaria Internacional (*International Monetary Stability Act*), que pretendía reconocer un porcentaje del señoreaje a los países dolarizados que cumplieran con ciertas condiciones preestablecidas de orden político-económico (no ser países hostiles, ser buenos socios comerciales...). Sin embargo, esta iniciativa no fue aprobada. El siguiente cuadro muestra el costo de la pérdida del señoreaje por parte de algunos países latinoamericanos si la dolarización fuera implementada totalmente.

Otro costo para un país oficialmente dolarizado es que no puede responder a los choques económicos externos, tales como un aumento en el precio del petróleo o una caída del precio de sus bienes exportables, utilizando la alteración unilateral de la tasa de cambio de su moneda. Si bien tiene otros métodos de ajuste a su disposición para compensar el choque, como flujos de capital o cambios en el presupuesto del gobierno y reducción en salarios nominales, en los países en vía de desarrollo estas alternativas son insuficientes porque su efecto es marginal y en cambio inducirían una severa inestabilidad social y política.

GRÁFICA 1
Costo de la pérdida anual del señoreaje



Fuente: Chang (2000), Carlos E. Posada (2000).

2.2.2 Política cambiaria y monetaria

El país dolarizado pierde un *amortiguador* económico como la devaluación, e igualmente pierde la posibilidad de adoptar una política económica independiente a la de la Reserva Federal norteamericana, pues nadie puede garantizar que lo que le conviene a los Estados Unidos le convenga por transitividad a los demás países.

Por ejemplo, en una economía con tipo de cambio flexible, ante un choque externo generador de un desequilibrio en la balanza de pagos, se responde con una devaluación del tipo de cambio nominal. Es así como se produce un aumento en los precios de los bienes no transables, se genera un traspaso de recursos del sector no transable hacia el sector transable, puede generarse un aumento de las exportaciones y con ello, una corrección de la balanza de pagos. Con la dolarización, la tasa de cambio nominal deja de ser un instrumento de ajuste y la única opción posible, además de mejorar la competitividad, sería adoptar las políticas restrictivas de gasto agregado que perjudicarían la producción y el empleo y generarían mayor dependencia de préstamos externos.

Igualmente, el país dolarizado renuncia a tener un prestamista de última instancia como el Banco Central. Esto debido a la imposibilidad de emitir, impidiendo así el préstamo a los bancos nacionales cuando estos estén en situaciones de riesgo por rumores de inestabilidad del sector, pérdida generalizada de confianza o una corrida del sistema financiero.

En el caso de Ecuador, dada la severa crisis bancaria en medio de la cual se adoptó la dolarización, el Banco Central se ha mantenido y aunque no puede emitir moneda, garantiza los ahorros bancarios mediante la emisión de bonos estatales, en lo que algunos consideran una puerta de escape espuria a la estricta dolarización. De otra forma, no podría superarse la grave pérdida de confianza en el sistema financiero local, agravada por la fuga de los banqueros culpables del desfallo y por la congelación de los ahorros de la población, todo lo cual ha ocurrido en un contexto de severa inestabilidad política.

Además, el gobierno pierde la posibilidad de cubrir sus gastos, así estos fuesen realmente urgentes. Desaparece así el poder de garantizar y respaldar los depósitos del público y la función de prestamista de última instancia.

En consecuencia, los bancos privados podrían colapsar fácilmente generando caos en el sistema financiero, históricamente débil en nuestro continente. Además, el gobierno estaría obligado a acudir a mayor endeudamiento externo y a nuevas y severas reformas tributarias para financiarse si se quiere evitar la parálisis estatal por falta de recursos. No podemos olvidar el costo que han tenido las crisis financieras de las últimas dos décadas en Latinoamérica, y el importantísimo papel que jugaron las autoridades económicas en la recuperación de los sistemas financieros en la región.

2.3 SUBORDINACIÓN DEL EMPLEO Y LA PRODUCCIÓN

Otro de los altos perjuicios de la dolarización es la preferencia que se le da a la política monetaria frente a las políticas de desarrollo productivo. Al no existir la posibilidad de implementar las herramientas cambiarias y monetarias para sobre llevar una crisis, para garantizar la estabilidad macroeconómica de un país, la economía de este se ve obligada a aplicar mecanismos bastante costosos socialmente, como la reducción de los salarios, del nivel de empleo y de la producción, para superar la crisis. Es evidente que sólo los grandes empresarios podrán resistir, agudizando más aún la brecha entre ricos y pobres, y generando mayor exclusión social. Este mecanismo de defensa de los agentes económicos para poder subsistir funciona de la siguiente manera:

Consideremos dos países que interactúan comercialmente, A y B. El país A está dolarizado, el país B tiene una tasa de cambio flexible. Se produce un cambio de demanda de A hacia B, por pérdida de competitividad de A o por una devaluación de B. Se crea una presión inflacionaria en B, y entonces B restringe el crédito y eleva la tasa de interés para controlar la presión al alza de los precios. Todo el coste del ajuste de B recae en A, pues A no puede disminuir los precios, no puede devaluar y entonces los agentes deben compensar el efecto disminuyendo la producción y el empleo. Esto es exactamente lo que le ha ocurrido a Argentina tras la devaluación

del real brasileño, su principal socio en Mercosur, y el mantenimiento de la convertibilidad argentina entre el peso y el dólar, con el consiguiente déficit comercial externo.

2.4 DESEQUILIBRIOS COMERCIALES

La dolarización oficial premiaría a los productores americanos con respecto al supuesto *dumping* de bienes del extranjero al eliminar la posibilidad de que un país dolarizado pueda devaluar respecto del dólar. Gran parte de la controversia sobre el *dumping* se suscita por las devaluaciones amplias e inesperadas, que torna los productos más baratos, no por ventaja tecnológica, sino como resultado de la política cambiaria. Es lo que la tradición teórica del comercio internacional denomina *políticas para empobrecer al vecino*.

La puesta en marcha de un régimen cambiario como la dolarización sería una gran ventaja para los Estados Unidos pues los países latinoamericanos no tendrían cómo competir contra los subsidios agroindustriales que otorga ese país a sus productores. Los países en vías de desarrollo en general, y los latinoamericanos en particular, no tienen recursos para dar subsidios y apoyo a los exportadores y productores locales, a diferencia de los países industrializados como Estados Unidos, Canadá, Australia la Unión Europea y algunos del Sudeste Asiático que subsidian a algunos sectores.

Frente a sus vecinos no dolarizados también se generan problemas críticos como la agudización del déficit en balanza comercial y de pagos, pues los productos extranjeros invadirían el mercado nacional, al ser más competitivos por disponer de una tasa de cambio favorable. Existiría además una debilidad potencial frente a socios comerciales directos que tuvieran la posibilidad de devaluar, pues podría producirse un desplazamiento de industrias nacionales hacia países que han devaluado su moneda, como ha ocurrido recientemente entre Argentina y Brasil.

2.5 ¿INTEGRACIÓN O ABSORCIÓN?

Al aumentar el número de países que utilizan el dólar, la dolarización oficial contribuirá a mantener el dólar como la primera moneda internacional, una posición que el euro está desafiando.

La dolarización de uno o más de los países latinoamericanos más grandes expandiría significativamente el número de personas que usan el dólar oficialmente, ampliando la zona del dólar frente a la zona del euro o del yen, lo cual significa un mercado mucho más amplio y propicio para los Estados Unidos y la reafirmación de su hegemonía a nivel latinoamericano y mundial.

Los países latinoamericanos serían entonces simples extensiones del mercado americano, y eventuales válvulas de escape a su sobreproducción. El concepto de integración sería obsoleto, tendríamos que hablar mejor de *absorción*, abandonando así toda idea de desarrollo regional enmarcado en la creación de un bloque económico resultante de la negociación conjunta.

3. LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Más contundente que cualquier debate teórico sobre las ventajas y desventajas de la dolarización –que seguramente no llegará a un consenso entre detractores y defensores³– es el análisis de la evidencia empírica sobre el desempeño económico de países latinoamericanos que han implementado políticas muy similares a la dolarización como Argentina, Ecuador o Panamá, y compararlo con lo logrado por países que han tenido una política cambiaria basada en regímenes discrecionales o flexibles, como Brasil, México, Colombia y Chile.

A continuación analizaremos cómo han evolucionado a través del tiempo los diferentes regímenes cambiarios en el mundo. Luego analizamos tres casos representativos de política cambiaria en Latinoamérica: Argentina, Ecuador y Colombia. Y finalmente hacemos una comparación de los logros económicos que tuvieron 4 países latinoamericanos durante la década de los noventa, enfatizando el papel de la política cambiaria en cada uno de ellos.

3.1 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES BAJO DIFERENTES REGÍMENES CAMBIARIOS

La experiencia internacional muestra que a través de los últimos dos siglos las economías pasaron de tener sistemas de cambio fijos a sistemas más flexibles, existiendo diferentes alternativas cambiarias que a la postre en cada momento del tiempo caracterizaron el sistema monetario internacional (SMI).

Hasta 1933, el SMI reposó siempre sobre algún patrón metálico: bimetalismo, 1815-1870, y patrón oro (o plata), 1870-1933, en tanto que entre 1934 y 1971 el SMI estuvo regido por un patrón dólar, con éste último anclado al oro. Cuando se rompió el patrón dólar, en 1973, y las principales economías empezaron a flotar sus monedas, dejó de existir un SMI que regulara las interrelaciones entre los distintos países (Meisel 2001).

3 Como dice Guillermo Calvo (1999), el primer *round* de esta pelea entre defensores de regímenes cambiarios fijos y flexibles la han ganado los tipos de cambio flexibles después de las crisis de finales de los noventa. Sin embargo, “la pelea debe seguir” (Calvo dice: “*but I am afraid, the fight will go on*”).

El problema con la ruptura del SMI es que se perdió la estabilidad en el nivel de precios en el ámbito mundial pues, además, dicha ruptura coincidió con la brusca elevación del precio del petróleo y, en consecuencia, la mayoría de países tuvieron inflaciones más o menos severas después de 1973. Antes de esta última fecha, el SMI estuvo anclado al dólar y éste, a su vez, al oro, lo cual evitaba la inflación.

En este momento se presenta por primera vez en la historia de la economía mundial la ausencia de un SMI. Como dice el Nóbel Robert Mundell:

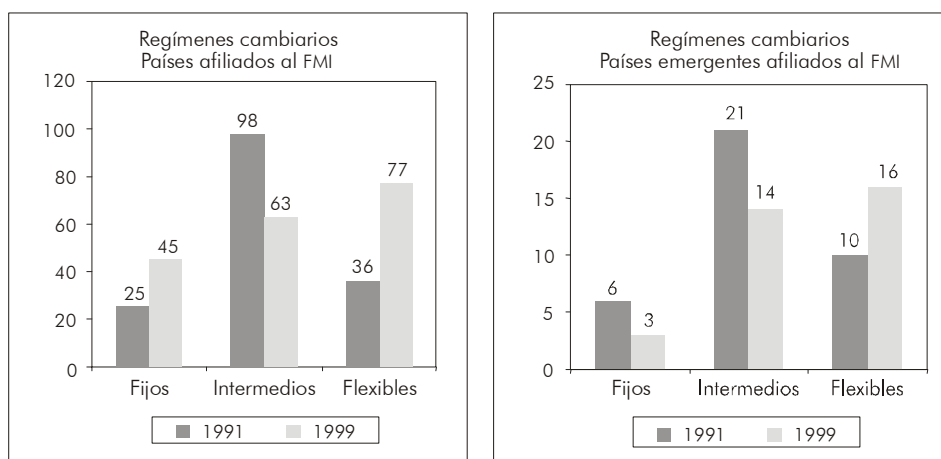
"Un sistema monetario internacional, en el sentido estricto de la palabra, no existe en la actualidad... Por miles de años los países han anclado sus monedas a algún metal precioso o a otra moneda. En el cuarto de siglo desde que el sistema monetario internacional dejó de funcionar, los países han estado por su cuenta, un fenómeno que no tiene precedentes históricos en el juego cooperativo conocido como el sistema monetario internacional" (Citado por Meisel 2001).

Después del acuerdo de Bretton Woods, en 1973, el modo en que los países en desarrollo fijan su tasa de cambio es muy diferente de como lo hacen los países desarrollados. En general, los países desarrollados prefieren un régimen de tasa de cambio flotante, en el que el tipo de cambio sea fijado por las fuerzas del mercado. Por su parte, los países en desarrollo no abandonaron los tipos de cambio fijos, manteniendo discrecionalidad sobre éstos y conservándolos como un instrumento de política económica (Agenor y Montiel, 1999).

Las alternativas que encontraron los países en desarrollo para administrar el tipo de cambio fueron, principalmente: regímenes cambiarios de tasa de cambio fija a una moneda, o a una canasta de monedas; regímenes cambiarios de devaluación gradual (*crawling peg*), en los que el tipo de cambio es fijado de modo discrecional o sobre la base de unas reglas; y regímenes cambiarios intermedios, como el sistema de bandas cambiarias. En general, los regímenes cambiarios han tendido a volverse más "flexibles", bien utilizando sistemas como *crawling peg*, bandas, o variaciones, o bien flotando totalmente el tipo de cambio (Agenor y Montiel; 1999).

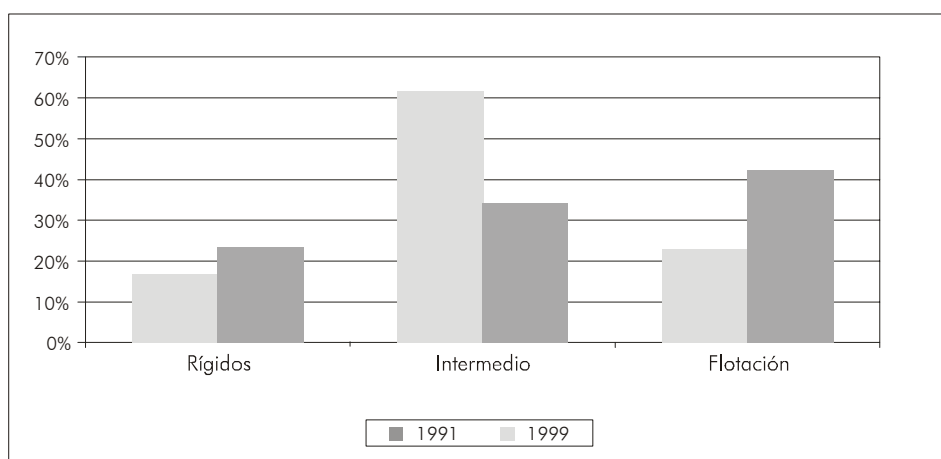
Durante las dos últimas décadas, los países en desarrollo se han movido hacia regímenes flexibles, abandonando los tipos de cambio fijos establecidos después de Bretton Woods. En los noventa, el fenómeno se evidencia en todos los países, desarrollados y en desarrollo. En 1991, el 23% de los países afiliados al Fondo tenía un régimen cambiario flexible y para 1999 ese porcentaje había aumentado a 42%. Para los países emergentes, en 1991 el 27% tenían un régimen cambiario flexible y para 1999 la proporción había aumentado al 48.5%. Pero lo más significativo es que la proporción de países con regímenes fijos había caído de 16.22% a 9.09% en el mismo periodo. Es decir, los países emergentes se habían ido trasladando paulatinamente hacia regímenes más flexibles durante la década de los noventa.

GRÁFICA 2
Regímenes cambiarios



Fuente: FMI, Citado por Stanley Fischer, 2001.

GRÁFICA 3
REGÍMENES CAMBIARIOS - PORCENTAJE DEL TOTAL



Fuente: Meisel, 2001.

Indudablemente, en la década de 1990, los grandes flujos de capital estuvieron siempre en el centro de las principales crisis de las monedas de las economías emergentes; y la intensidad de dichas crisis está relacionada con la alta movilidad del capital y los enormes flujos del mismo en épocas recientes, (Uribe, 2001).

Para enfrentar esta situación, dos tipos de medidas se pueden tomar:

1. Mayores controles a los flujos de capital;
2. Adopción de regímenes cambiarios creíbles y extremos:
 - ✧ Flotación
 - ✧ Regímenes ultra rígidos (cajas de conversión y dolarización).

La discusión actual versa sobre cuáles medidas son más eficientes para afrontar la volatilidad de los flujos de capital y asegurar el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo. Según algunos analistas, adoptar un régimen flexible es más prudente para un país emergente que adoptar un régimen extremadamente fijo, como la dolarización (Sachs y Larrain, 1999).

Para Sachs y Larrain un tipo de cambio flexible es mejor para países que enfrentan grandes choques externos, como gran volatilidad en los flujos de capital hacia ellos y grandes variaciones en los precios de los bienes y servicios que exportan; mientras que un tipo de cambio fijo es más conveniente para países que enfrentan choques externos leves y poco frecuentes.

Los países en desarrollo entran en la primera categoría. Son países que enfrentan grandes fluctuaciones en los precios internacionales de los productos que exportan, como petróleo, café y minerales (i.e. cobre, níquel). Además, los flujos de capital que se dirigen hacia estos países han mostrado una gran tendencia a salir de dichos países ante el primer asomo de incertidumbre. Entonces, adoptar un tipo de cambio fijo, que no pueda servir de amortiguador a los choques externos, no parece ser la mejor opción para las economías emergentes. Evidencia de este inconveniente se puede encontrar en diferentes momentos y en diferentes países del mundo.

Dada la gran volatilidad de los flujos de capital, ante una corrida bancaria los inversionistas internacionales sacan su dinero de los países en crisis hacia economías más seguras, presionando el tipo de cambio hacia grandes devaluaciones. Los países que estén comprometidos con un tipo de cambio fijo tendrán que pagar altos costos en reservas internacionales para soportar la salida de capitales, y muchas veces no podrán soportar las presiones del mercado, teniendo que devaluar sus monedas abandonando sus tasas fijas, después de gastar ingentes recursos en su salvación. Fue lo que ocurrió en México en 1994, en Tailandia y Corea del Sur en 1997, en Rusia en 1998 y en Brasil 1999.

Otro problema que enfrentan las economías en desarrollo que atan su tipo de cambio a la moneda de otro país, es que el ciclo económico del país en referencia no sea el mismo que el de la economía en desarrollo, con consecuencias a veces perversas. Por ejemplo, el auge económico estadounidense de la década de los noventa presionó el dólar hacia una revaluación respecto al yen y a las monedas

europeas. Esta fortaleza del dólar no convenía a los países en desarrollo que mantenían atada su moneda al dólar, ya que sus exportaciones perdían competitividad desacelerando el crecimiento económico y generando desempleo.

Otro elemento, es que el crecimiento de la productividad en un país desarrollado no es el mismo que el de un país en vías de desarrollo. Esta diferencia en las productividades de ambos países afecta la variación de los precios internos y finalmente el fortalecimiento o debilitamiento de los términos de intercambio de cada país. Para un país cuya productividad no sea alta, sus términos de intercambio se verán deteriorados respecto a los países de una productividad mayor, incidiendo en la competitividad de los productos del país con menor productividad.

La única alternativa que tendrá este país para participar de los beneficios del comercio mundial será devaluar su tipo de cambio y así hacer sus productos más baratos en el mercado mundial. Si dicho país renuncia a la opción de devaluar su tipo de cambio, adoptando un tipo de cambio fijo o dolarizando su economía, también renunciará a la oportunidad de insertarse exitosamente en los mercados internacionales.

Ejemplos de países que no pudieron reaccionar ante choques externos, dado su compromiso de mantener un tipo de cambio fijo, son Argentina durante toda la década de los noventa y Hong Kong frente a la crisis asiática. Argentina no logró amortiguar los efectos de la crisis mexicana en 1994, año en que México devaluó su moneda y salió rápidamente de la crisis. Por su parte, Hong Kong mantuvo en 1998 su convertibilidad fijada desde más de una década antes, sufriendo una caída de más de 8% del PIB en 1999.

Para que un tipo de cambio atado a otra moneda sea exitoso, es necesario que el país en cuestión tenga su economía estrechamente ligada a la del país referencia, y los dos países presenten ciclos económicos similares.

Por otra parte, los países deben guardar cierta discrecionalidad frente a su política monetaria, ya que toda nación es vulnerable a las catástrofes naturales, como terremotos, inundaciones, o aún frente a acciones terroristas. Por ejemplo, un país dolarizado que no posea los recursos necesarios para afrontar una tragedia tendrá que endeudarse para poder hacer frente al problema. Si guardara la potestad de emitir moneda nacional, podría aumentar el gasto público por esta vía y así ayudar a los damnificados.

Como apunta Fischer (2001) el tipo de cambio, fijo o flexible, ha sido un factor importante en el desempeño de la mayoría de países, y en especial ha incidido de forma fundamental en el modo en que los países enfrentan los choques externos. La experiencia muestra que los tipos de cambio fijo –especialmente los atados al dólar estadounidense, (Calvo, 1999 – estuvieron presentes durante las crisis económicas, por ejemplo en México en 1994, Tailandia, Indonesia y Corea en 1997, Rusia y Brasil en 1998, Argentina y Turquía en 2000 y 2001; mientras que en otras

ocasiones los tipos de cambio flexibles ayudaron a los países a superar las crisis, por ejemplo en Sur África, Israel, México y Turquía en 1998.

En general, los únicos países dolarizados en el mundo hasta el 2000 son países de economías relativamente pequeñas: Panamá, Islas Marshall, Palau, Micronesia, y otras pequeñas islas. Hasta el momento, ningún país de tamaño mediano, o grande, ha dolarizado su economía. Desde el 9 de enero de 2000, Ecuador tomó la decisión unilateral de adoptar el dólar como moneda nacional, pero no hay aún evidencia empírica sobre la conveniencia de dolarizar una economía de un tamaño mediano o grande. El Salvador tomó similar decisión en 2001.

Pese a esto, economías como la Argentina se han empeñado en mantener un tipo de cambio extremadamente fijo, casi dolarizado, como la caja de conversión. Los resultados de dicha política no han sido muy dicentes acerca de los beneficios reportados.

Frente a todos los inconvenientes de mantener un tipo de cambio fijo, y frente a la incertidumbre que genera en los inversionistas y empresarios la flexibilidad del tipo de cambio, Sachs y Larrain (1999) proponen la creación y consolidación de monedas regionales. La medida sería conveniente para países que tienen gran volumen de comercio entre ellos, como lo hizo la Unión Europea y como podría hacerlo el Mercosur y algunos países asiáticos.

Los beneficios de la regionalización de la moneda podrían ser muy grandes. Reduciría los costos de transacción en el comercio intrarregional; traería estabilidad cambiaria en la región y mantendría la flexibilidad ante choques externos que afecten a todo al bloque.

Además, para el funcionamiento de la moneda regional se crearía un Banco Central supranacional que mantenga independencia de los intereses particulares de un país, asegurando la responsabilidad en la política monetaria regional. Las ganancias de la emisión monetaria regional se compartirían entre los miembros de la moneda regional.

3.2 LA CURRENCY BOARD EN ARGENTINA

A finales de los años 80, la economía argentina atravesaba la peor crisis económica del siglo, con hiperinflación y altas tasas de desempleo. En tal contexto, el gobierno argentino optó por tomar una medida bastante drástica para lograr la estabilidad de sus variables macroeconómicas: la convertibilidad de su moneda con el dólar americano (marzo de 1991). El experimento funcionó relativamente bien hasta 1994, cuando se desató la crisis mexicana tras el anclaje de su moneda con una paridad fija frente al dólar en presencia de inflación interna, lo cual causó la revaluación del signo monetario mexicano y el consiguiente déficit en su balance externo.

Los productos americanos se volvieron más baratos, afectaron negativamente la balanza comercial, la economía mexicana llegó a un estado de incertidumbre y desconfianza, y obligó a una drástica devaluación del peso. Argentina, por haber adoptado la convertibilidad, no podía devaluar para defenderse del coletazo mexicano; sin embargo, logró superar la crisis a través de privatizaciones, reducciones salariales (el famoso bono patriótico), aumento en los impuestos, austeridad fiscal y un paquete externo de financiamiento de emergencia.

Sin embargo, los efectos más notorios de la política de convertibilidad fueron el aumento del desempleo del 6% al 20% y del subempleo —que era casi inexistente en 1990— al 20%, enajenación de las empresas públicas (privatizaciones de petróleo, energía eléctrica, telefonía, puertos), incremento exorbitante de la deuda externa de 60 a 140 mil millones de dólares en diez años, quiebra y éxodo masivo de las empresas que perdieron competitividad por la imposibilidad de mover el tipo de cambio.

Panorama poco alentador, si tenemos en cuenta que Argentina es uno de los motores económicos de América Latina, con fundamentos económicos históricamente mucho más sólidos que los de Ecuador o Colombia. Aún en problemas, a Argentina se le siguieron concediendo blindajes financieros, principalmente para garantizar el pago de sus deudas internacionales, y para evitar una *debacle* económica en el Cono Sur. Es más rentable ayudar a Argentina a recuperarse que dejar colapsar su economía, lo cual puede arrastrar a otras economías latinoamericanas.

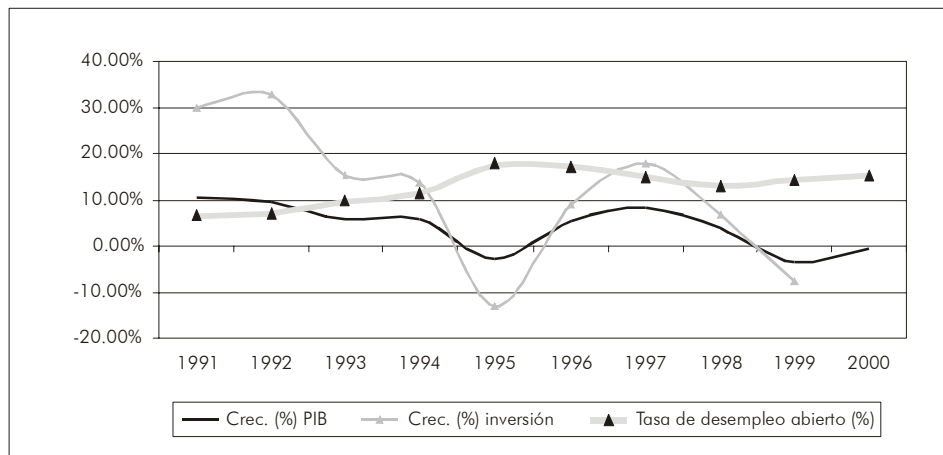
La caja de conversión en Argentina logró disminuir notablemente la inflación, sin embargo, este proceso vino acompañado de un dramático deterioro de los términos de intercambio (precios relativos entre bienes transables y no transables) que causó serios problemas en la competitividad del país (Calcagno et al, 2001).

Las estadísticas evidencian los serios problemas de la economía argentina a lo largo de la década de los noventa. El crecimiento del PIB no tuvo un gran desempeño. Si bien, Argentina tuvo destacadas tasas de crecimiento al principio de la década, esta aceleración se fue perdiendo en los años siguientes; para 1995 entró en recesión como producto de los problemas regionales iniciados en México en 1994, también en 1999 por el efecto de la crisis de Brasil; y en junio de 2001 tuvo problemas por su abultado déficit fiscal y la insostenibilidad de la cuantiosa deuda externa. El pobre desempeño del crecimiento se ve reflejado en una cada vez menor inversión y en un mayor desempleo en Argentina.

Es innegable que la puesta en marcha del sistema de convertibilidad sirvió para bajar la tasa de inflación desde niveles de más de 3 dígitos a niveles cercanos a cero. Sin embargo, como producto de la recesión económica, en los últimos años la economía argentina ha experimentado un fenómeno de deflación que afectó severamente al sector real de la economía. Disminuir la inflación no siempre es bueno, especialmente a niveles menores a la inflación de largo plazo en la economía, pues la tendencia de los precios en ningún caso debe ser de niveles negativos.

GRÁFICA 4

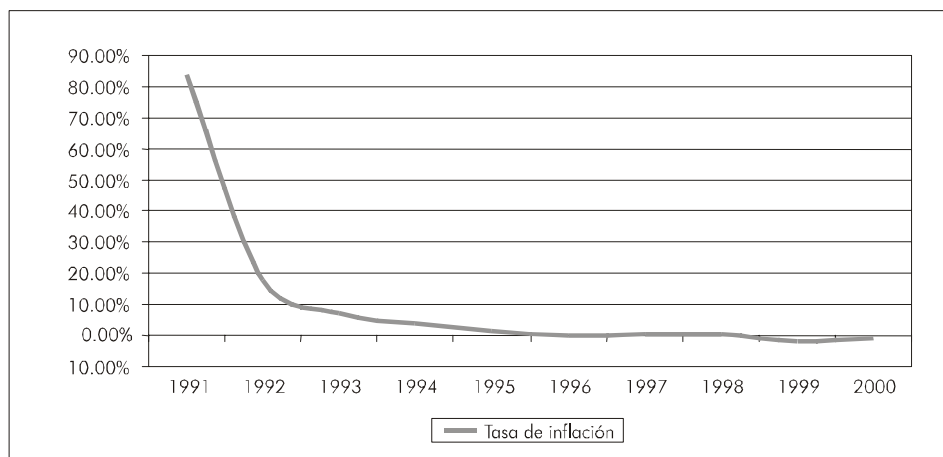
Comportamiento del PIB, inversión y tasa de desempleo en Argentina durante la década de los noventa



Fuente: CEPAL, 2001.

GRÁFICA 5

Tasa de inflación en Argentina



Fuente: CEPAL, 2001

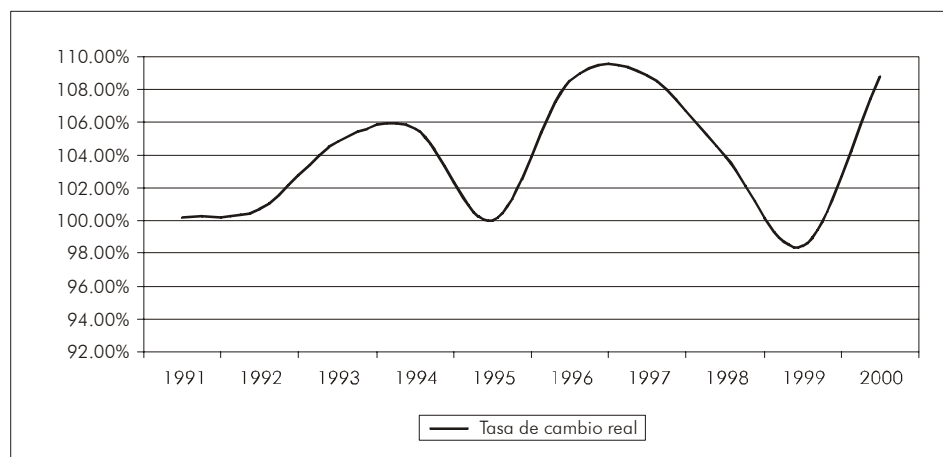
La convertibilidad en Argentina ha traído la estabilidad en los precios internos. Sin embargo, la ganancia en estabilidad se ha traducido en una profunda vulnerabilidad externa. La economía argentina cayó en recesión como consecuencia de

los choques externos causados por la crisis mexicana y brasilera; además, el tipo de cambio real mantuvo una tendencia revaluacionista la mayor parte de la década, profundizando la recesión y deteriorando la posición externa del país.

No hay que olvidar que una moneda revaluada es un riesgo presente cuando se tiene un régimen de cambio fijo. Por ejemplo, algunas economías asiáticas con tipos de cambio referenciados al dólar, pese a su gran productividad y competitividad, no pudieron soportar la apreciación del dólar en 1997 y sucumbieron en una grave crisis cambiaria y financiera, que finalmente obligó a abandonar la paridad cambiaria.

GRÁFICA 6

Tipo de cambio real en Argentina

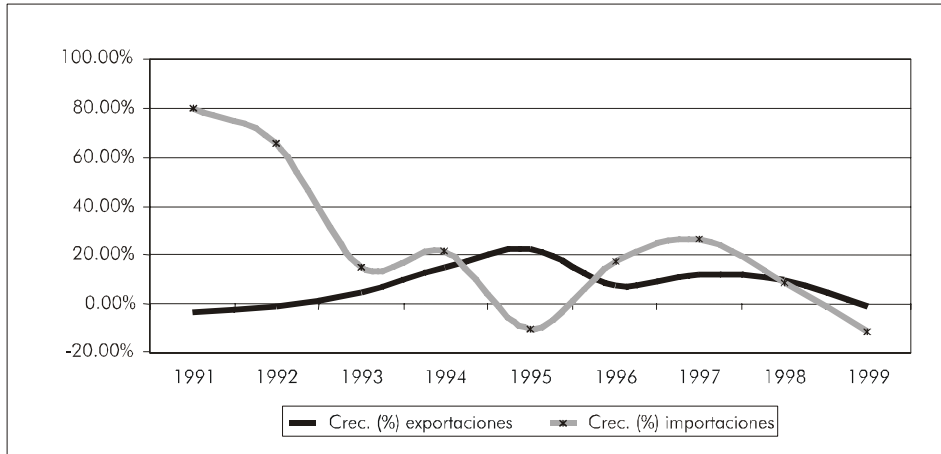


Fuente: CEPAL, 2001.

Esto se evidencia en una pronunciada caída de las exportaciones argentinas durante la década, y una menor acumulación de reservas internacionales. Para una economía que mantiene un sistema de caja de conversión, la desacumulación de reservas internacionales significa una severa restricción monetaria.

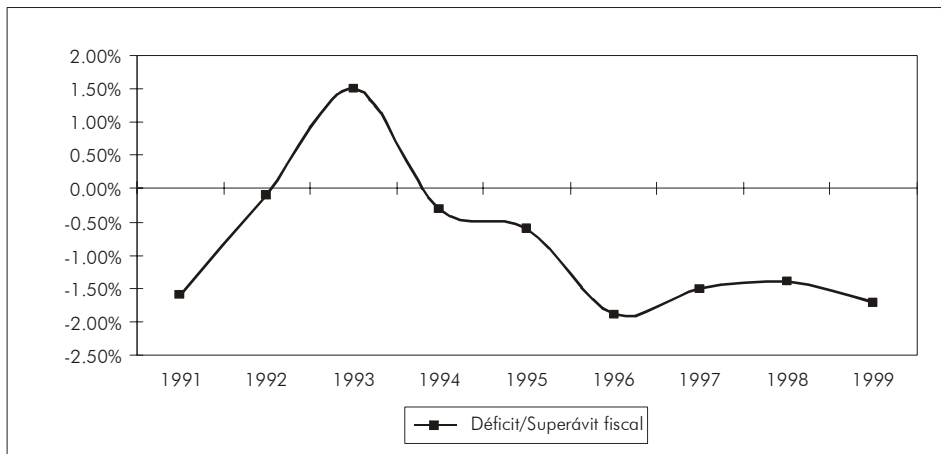
Los efectos de la menor liquidez en la economía no se hicieron esperar. El gobierno, para financiarse en medio de un contexto recesivo (menores ingresos por impuestos y aranceles), y bajo la imposibilidad de emitir, se vio obligado a financiar su déficit fiscal endeudándose en el exterior. Ante un mayor déficit, una mayor deuda, convirtiéndose el proceso en un juego *Ponzi*.

GRÁFICA 7
Crecimiento de exportaciones e importaciones



Fuente: CEPAL, 2001.

GRÁFICA 8
Déficit / Superávit fiscal



Fuente: CEPAL, 2001.

Durante el último decenio del siglo XX, la deuda externa argentina se triplicó. Pasó de un poco más de 50.000 millones de dólares a principios de la década, a cerca de 150.000 millones en el 2000.

Ante una restricción monetaria como la que causa la creación de la caja de convertibilidad, la única forma de proveer liquidez a la economía es por medio de deuda externa, mayores flujos de inversión extranjera y los pagos por exportaciones. Sin embargo, hemos visto que la inversión en Argentina ha estado deprimida la mayor parte de la década, y las exportaciones no han mantenido un crecimiento sostenido. Por tanto, la mayor deuda externa es el mecanismo por el que se ha venido financiando la economía argentina. La pregunta es: ¿es sostenible este mecanismo?

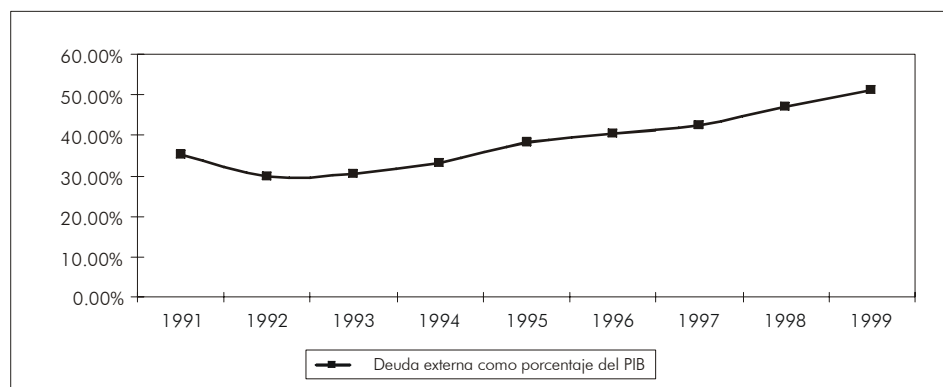
Esta situación sería sostenible si el sector productivo argentino lograra recuperarse, generando nuevos ingresos por exportaciones y atrayendo mayores flujos de inversión extranjera. Sin embargo, hasta el momento esto se ve lejano, y así lo reconoce el sistema financiero internacional, el cual cobraba cada vez más caro el acceso a los recursos al país austral.

Si los ingresos por exportaciones son cada vez menores, y los flujos de inversión extranjera no parecen reactivarse, la política de mantener una creciente deuda externa a tasas de interés (*spreads*) mayores no es sostenible.

En los meses de julio y agosto de 2001, Argentina entró en una grave crisis de financiamiento externo, debido a la mayor incertidumbre sobre su desempeño económico y la creciente deuda externa. Las autoridades económicas se vieron obligadas a tomar medidas de choque, como reducir los salarios estatales y adoptar un tipo de cambio diferencial. La viabilidad del régimen de convertibilidad finalmente iba a quedar en entredicho, bien fuera por los choques externos a la economía o por la inestabilidad interna que produjo un alto desempleo y una recesión económica por más de 2 años consecutivos.

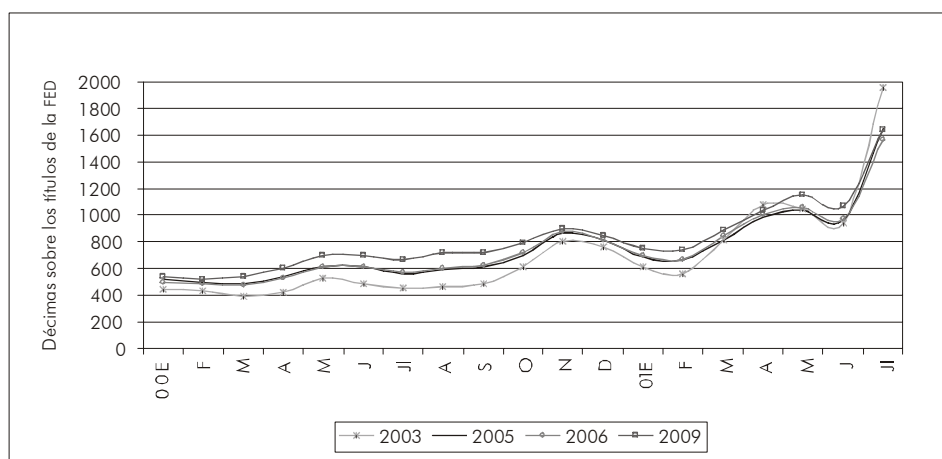
GRÁFICA 9

Deuda externa argentina como porcentaje del PIB



Fuente: CEPAL, 2001

GRÁFICA 10
Spreads de la deuda argentina



Fuente: CEPAL, 2001.

Una conclusión importante que se puede obtener del análisis de las cifras argentinas es que la estabilidad de precios no equivale a la estabilidad económica. En Argentina, el sistema de convertibilidad generó una estabilidad de precios y cambiaria, pero generó a la vez inestabilidad en el crecimiento económico y un problema de desempleo sin precedentes en ese país.

A raíz de la puesta en marcha del sistema de convertibilidad, se revaluó el tipo de cambio real, afectando el ingreso por exportaciones y en general el país se desestabilizó lo suficiente para que los flujos de capital extranjero se volvieran muy volátiles y decrecientes. Estos dos fenómenos combinados afectaron la base monetaria del país (que depende de la cantidad de divisas que ingresen) generando menos crédito doméstico, lo que a la postre afectó el crecimiento del producto interno. También, la falta de ajuste en el tipo de cambio, para corregir el deterioro en los términos de intercambio, requirió que el ajuste se diera en el sector real generando menos crecimiento y un mayor desempleo (Calcagno et al, 2001).

Una importante lección que ha dejado la convertibilidad en Argentina es que los sistemas cambiarios superfijos no funcionan adecuadamente en presencia simultánea de déficits fiscales y comerciales (Calcagno et al, 2001).

Irónicamente, la convertibilidad buscaba la disciplina fiscal; sin embargo, frente al poco crecimiento de la economía, el gobierno incrementó el gasto público financiándose con una mayor deuda externa (ya que con menos crecimiento hay menos ingresos tributarios); a la vez, la revaluación del tipo de cambio real incrementó

las importaciones y redujo las exportaciones, evidenciando un fuerte déficit en cuenta corriente. En suma, la convertibilidad buscaba el equilibrio y estabilidad económica, y finalmente logró un mayor déficit comercial y un déficit fiscal insostenible, consecuencias que actualmente Argentina está pagando a un costo muy alto.

3.3 LA DOLARIZACIÓN ECUATORIANA

En 1998, la crisis económica ecuatoriana se agrava por los efectos de las negativas condiciones climáticas derivadas del fenómeno El Niño, que afectaron la infraestructura y produjeron una reducción de más del 7% en el producto nacional. En enero de 2000, la moneda ecuatoriana, el sucre, había perdido 75% de su valor de 1999, el crédito bancario estaba suspendido, la liquidez bancaria estaba amenazada y no había condiciones para levantar la congelación de depósitos decretada por un año, en marzo de 1999.

El tipo de cambio, que a finales de 1998 era de 7.000 sucres por un dólar, alcanzó a 25.000 y el sucre, virtualmente, desapareció. Ello significó una grave pérdida para los ahorradores, sobre todo para los sectores urbanos, cuyas cuentas bancarias fueron congeladas en un sistema bancario en quiebra. Al decretar la dolarización, la Banca Central ecuatoriana no guarda sino una capacidad limitada de emisión de moneda fraccionaria de dólar, la cual coexiste con la moneda fraccionaria de dólar emitida en los Estados Unidos.

La dolarización en Ecuador, a diferencia de Argentina, no trajo una rápida disminución de la inflación, lo que lleva a pensar que si esta tendencia a la alta inflación persiste en ese país, los términos de intercambio de la economía se deteriorarán rápidamente trayendo graves consecuencias al sector exportador, similar a lo que sucedió en Argentina durante toda la década de los noventa (Calcagno et al, 2001).

Ecuador es un caso especial en la región latinoamericana, ya que fue el único país de la región que no disminuyó ostensiblemente su nivel de inflación durante los noventa, y, por el contrario, se disparó a tasas de más del 80% anual.

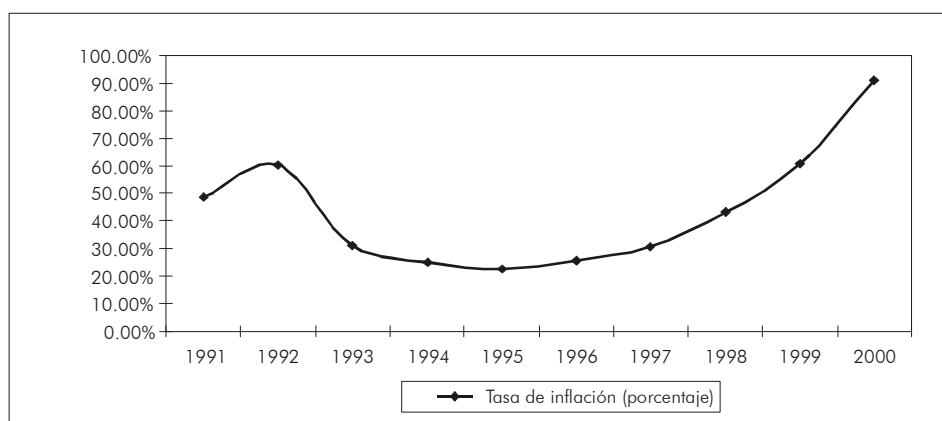
La inflación en Ecuador llegó a 91% en el 2000, mientras que la de Estados Unidos fue tan sólo de 3.4%, y esta diferencia representa una pérdida de competitividad muy significativa para las exportaciones ecuatorianas. Aun con altos precios del petróleo, los ingresos por exportaciones no serán suficientes para irrigar liquidez a la economía (incrementar o mantener la base monetaria), obligando al Ecuador a endeudarse en el exterior en el caso que los precios internacionales del petróleo caigan.

La otra forma de dar liquidez a la economía ecuatoriana es el ingreso de capital extranjero sin embargo, la inversión extranjera en ese país no es suficiente para satisfacer la demanda por efectivo. Además, dado el importante peso relativo del

Estado en las economías latinoamericanas, la única vía de irrigar liquidez a la economía es incrementar la deuda externa neta. Esta medida es contradictoria, ya que entre más deuda adquiera el país, más egresos por concepto de amortizaciones e intereses tendrá que hacer en el mediano plazo, convirtiéndose el problema en juego *Ponzi*, insostenible en el largo plazo, juego que finalmente desembocará en la inestabilidad del régimen de dolarización.

GRÁFICA 11

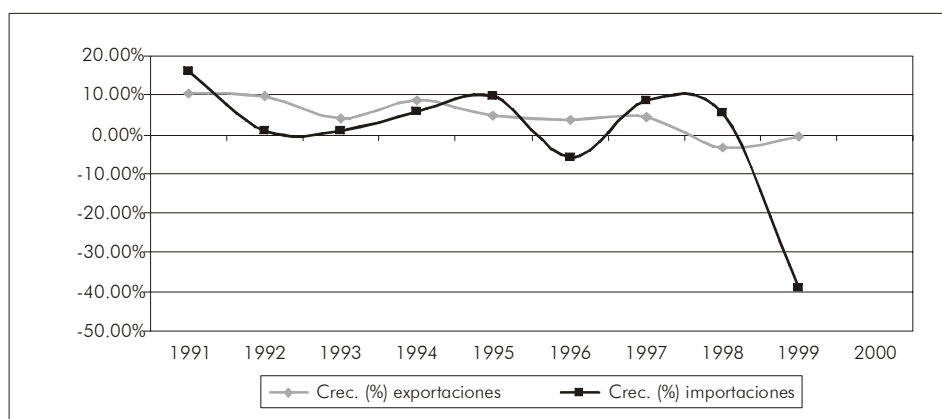
Evolución tasa de inflación en Ecuador



Fuente: CEPAL, 2001.

GRÁFICA 12

Ecuador: porcentaje de crecimiento de las exportaciones e importaciones



Fuente: CEPAL, 2001.

Evidencia de lo anterior ofrece Salgado (2001), cuando muestra cómo en los últimos trece años Ecuador ha hecho una transferencia neta de recursos al exterior, acompañado de un incremento en la deuda externa pública neta. Ello sugiere que en el mediano plazo la economía ecuatoriana sufrirá un grave problema de iliquidez, si los ingresos por exportaciones, transferencias e inversión extranjera no crecen al ritmo de las necesidades.

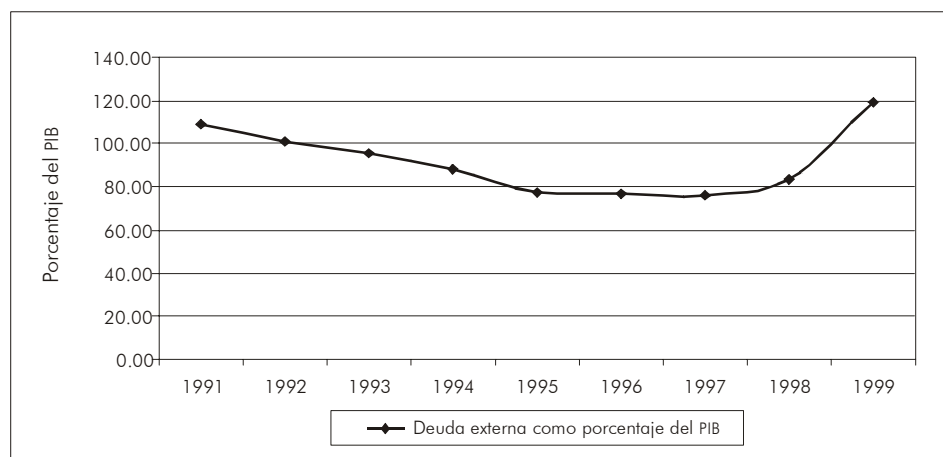
Hasta el momento, ese déficit se ha financiado con un superávit en la cuenta corriente, gracias los buenos precios del petróleo y a un gran volumen de transferencias a ese país que hacen sus emigrantes. Sin embargo, la economía ecuatoriana mostró en el 2001 tendencia hacia el déficit comercial, producto de un menor dinamismo de las exportaciones y a un incremento en las importaciones, que hace pensar en un problema de iliquidez en el mediano plazo, dada la poca inversión extranjera en ese país.

En un contexto de dolarización, la transferencia neta de dinero al exterior puede llevar a la economía a un proceso de deflación, producto de la iliquidez, afectando la actividad productiva, las tasas de interés, el empleo y la estabilidad del sistema financiero local (Salgado, 2001 a).

Las estadísticas con las que contamos muestran que durante la mayor parte de la década de los noventa, aún cuando no había dolarizado, el Ecuador mantuvo una modesta tasa de crecimiento del PIB, moderados niveles de desempleo y una sostenida baja formación bruta de capital.

GRÁFICA 13

Ecuador: deuda externa como porcentaje del PIB

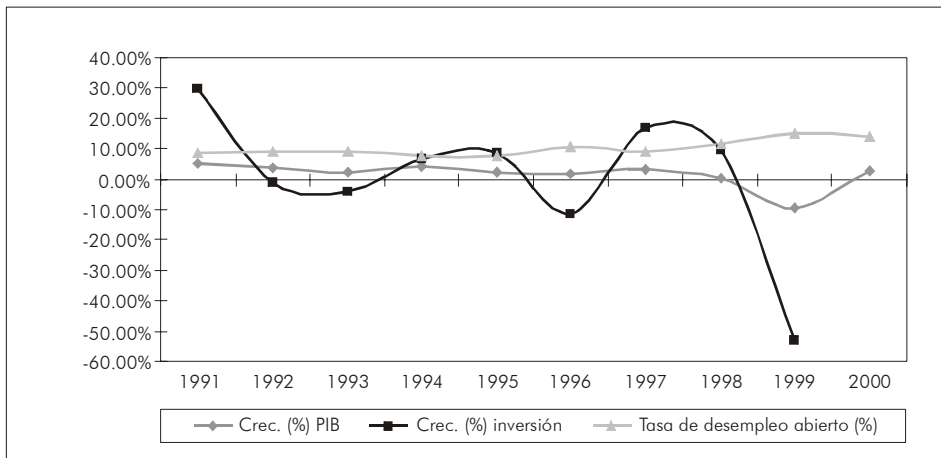


Fuente: CEPAL, 2001.

En general, el comportamiento de las variables reales en Ecuador mantuvo los mismos patrones de toda la región latinoamericana; se vio afectado por los choques externos de la crisis mexicana en 1994 y por la crisis asiática en 1998.

GRÁFICA 14

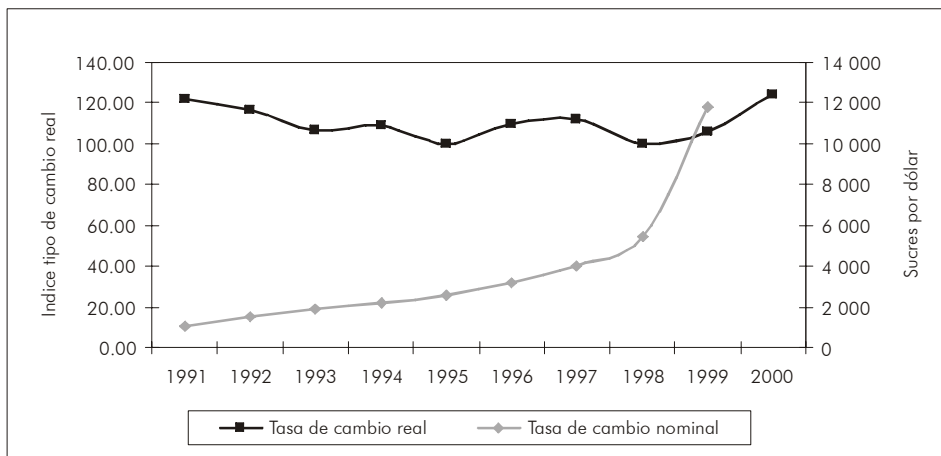
Comportamiento del PIB, inversión y desempleo en Ecuador



Fuente: CEPAL, 2001.

GRÁFICA 15

Evolución tipo de cambio real y nominal



Fuente: CEPAL, 2001.

Uno de los mayores problemas que enfrenta Ecuador tras la dolarización es la revaluación. Si sigue esta tendencia, el país verá deteriorada su posición externa y, al mermarse el valor de sus exportaciones el sistema de dolarización pierde su robustez ya que se produce un efecto de menor liquidez en la economía. El problema no parece tener solución a la vista en el corto plazo, dada la persistencia de la inflación en el país y la rigidez en el tipo de cambio.

El problema para Ecuador es aún mayor si se tiene en cuenta el déficit fiscal creciente. El país está comenzando a mostrar algunos síntomas de recuperación de la actividad económica; sin embargo, el mayor ingreso por impuestos no logra financiar los gastos del gobierno, y se tuvo que acudir al crédito externo.

Como dijimos anteriormente, el financiamiento de la actividad estatal con mayor deuda externa no es sostenible en el largo plazo si se está en un contexto de dolarización. Al dolarizar la economía, la liquidez dependerá de los ingresos de la deuda, de los ingresos por exportaciones y de los flujos de capital externo. En un estado de recesión nacional o mundial, el país se vuelve muy vulnerable a los choques externos, haciendo que el sistema de dolarización sea insostenible o tenga graves consecuencias en el sector real.

Es posible que, en el caso ecuatoriano, la única salida a la crisis hubiera sido la de adoptar un ancla cambiaria, por ejemplo, dolarizar plenamente la economía. Beckerman (2001) hace una excelente descripción de la evolución de la crisis ecuatoriana durante los años precedentes a la dolarización en 2000 y argumenta que si Ecuador no hubiera dolarizado su economía "la hiperinflación hubiese estado asegurada", es decir, después de la gran inestabilidad en las variables macro que sufrió Ecuador durante 1999, las autoridades económicas tuvieron que escoger entre un proceso hiperinflacionario o dolarizar.

Sin embargo, como lo señala Beckerman, "al dolarizarse, Ecuador ha renunciado a la política cambiaria y ha limitado la posibilidad de utilizar cualquier cosa parecida a la política monetaria. El mecanismo Hume y el ajuste monetario y bancario deberán ahora llevar el peso de los choques externos. Las autoridades no podrán cambiar el tipo de cambio efectivo".

Es decir, ante choques externos, el ajuste en la economía ecuatoriana será en las variables reales, al no poder hacerse en las nominales. Ya no se hablará de incrementos o caídas en el tipo de cambio o en la tasa de inflación, sino de incrementos del desempleo, caídas del salario real y aumento de la pobreza.

Tras la dolarización, la pobreza ha aumentado rápidamente, y la política de salvar los bancos con recursos fiscales significó una transferencia de recursos de la población en beneficio del sistema financiero privado. Estas dificultades se agregan a los graves efectos sociales de las dos décadas de ajustes ordenados por el FMI, de modo que la pobreza se ha duplicado y la desigualdad se ha acentuado

fuertemente. De otra parte, no existen en Ecuador instituciones dedicadas a compensar los efectos sociales negativos del proceso económico. Al comienzo del proceso de dolarización, la adopción de un tipo de cambio de 25.000 sucres por un dólar era muy rentable a los sectores productivos, generando un elevado margen de rentabilidad para los exportadores, pero muy pronto esta ventaja se redujo en razón de las dificultades para controlar la inflación, y además por la revaluación que siguió a la dolarización.

De otra parte, la competitividad del Ecuador es débil y el país no dispone de instrumentos de estabilización para hacer frente a los choques externos derivados de las modificaciones del precio del petróleo, principal fuente de divisas del país. Si sus socios comerciales dejan depreciar sus monedas, el país que ha adoptado el dólar corre el riesgo de encontrarse en una situación insostenible en razón de que no dispone del recurso de salir de la paridad fija, como pudieron hacerlo México en 1994, Brasil en 1999 y Argentina en 2001.

Los dos principales socios comerciales de Ecuador en la región son Colombia y Venezuela, en donde las monedas se devaluaron respectivamente entre 20% y 70% entre junio y septiembre de 2002, generando para el Ecuador un severo desfase cambiario, que la dolarización impide resolver. Los recursos para sostener la balanza de pagos proviene de préstamos del FMI y de las remesas enviadas por los 500.000 ecuatorianos pobres que han emigrado a los Estados Unidos, España e Italia, en los dos años que siguieron a la crisis. Paradójicamente, en 2001, Ecuador logró una recuperación del crecimiento de alrededor de 5%, superior al 4% previsto por la CEPAL.

3.3.1 Limitaciones del modelo

La principal fuente de recursos fiscales del gobierno ecuatoriano sigue siendo la renta petrolera, pero ha estado afectada por las variaciones ligadas a los cambios en el precio internacional. La renta petrolera está en gran parte ligada de antemano a determinadas asignaciones fiscales, y el 41% de los ingresos externos están destinados al servicio de la deuda externa.

"La economía ecuatoriana está altamente expuesta al riesgo de fuga de capitales. La apertura indiscriminada de la cuenta de capitales podría suscitar crisis financieras similares a la que Ecuador ya conoció en 1995 y en 1998-99, y que se tradujeron entonces en salidas de capital y en quiebras bancarias, fuente de considerable transferencias de recursos. Tales crisis podrían alimentar las dificultades de competitividad de la economía ecuatoriana, mucho más si sus socios comerciales persisten en dejar depreciar su moneda frente al dólar. La débil productividad de la economía ecuatoriana, en razón de sus características tecnológicas y de la baja

calificación de su mano de obra, y de los costos elevados de producción derivados de las deficiencias de infraestructura y de los servicios públicos, no permiten, en el estado actual, garantizar la sostenibilidad de la dolarización» (Fayolle y Marconi, 2002).

3.3.2 La dolarización ecuatoriana, un régimen monetario de alto riesgo

La adopción de la dolarización responde a una búsqueda desesperada de estabilización económica, pero implicó la pérdida de la autonomía monetaria y cambiaria. La oferta monetaria está cada vez más ligada a la balanza de pagos, con las variaciones cíclicas que se pueden producir. La gestión del dólar depende de la política de las autoridades monetarias y Ecuador no dispone de mecanismos que le permitan amortiguar estos impactos. Existe, además, el riesgo de la fuga de capitales, como ocurrió en Ecuador cuando abrió totalmente su cuenta de capitales entre 1995 y 1999, lo cual agravó la crisis bancaria.

3.3.3 Dolarización versus globalización

En el caso de un país que no dispone de adecuada competitividad sistémica, la dolarización puede entrañar un sesgo antiexportador: En efecto, la adopción de una moneda fuerte tiene el riesgo de estimular excesivamente las importaciones. En el seno de la Comunidad Andina, el Ecuador presenta un cierto déficit en su comercio exterior, el cual se ha acentuado tras la adopción de la dolarización. En estas condiciones, diversos voceros patronales han propuesto el retiro de Ecuador de la Comunidad Andina.

3.3.4 Dolarización, estabilización y problemas estructurales

El régimen de dolarización está motivado mucho más que otros sistemas cambiarios, por las preocupaciones de estabilización a corto plazo. Pero dicho sistema no está en capacidad de afrontar los graves problemas estructurales de la economía ecuatoriana. Si los eventuales resultados positivos en materia de estabilización macroeconómica no están articulados a reformas profundas que coincidan con la democratización de la vida social y política, la redistribución más equitativa de los recursos y a la dinámica del sistema productivo, el régimen de dolarización caerá temprano o tarde. Su mayor vulnerabilidad reside en la ausencia de perspectivas y de instrumentos que conduzcan a mejorar en el largo plazo, la gobernabilidad de la sociedad ecuatoriana y la capacidad de acción de las instituciones sobre la ubicación de los recursos, las estructuras productivas y el desarrollo del recurso humano (Fayolle et Marconi, 2002).

4. LA INTEGRACIÓN MONETARIA EN EL SALVADOR

En diciembre de 2000, El Salvador aprobó la Ley de Integración Monetaria por la cual este país tomó la decisión unilateral de usar el dólar norteamericano como medio de cambio y como unidad de cuenta su territorio; es decir, se dolarizaba la economía salvadoreña.

El tema de la dolarización en El Salvador se ha abordado "sin una discusión de bases sólidas, sustentadas en un serio análisis económico y en su relación con el entorno institucional e histórico [...]. Más bien el debate se ha centrado en una comparación de deseos de los que debería ser el 'régimen cambiario ideal", que lo coloca en el plano de las decisiones en torno a la política económica" Glower (2001).

En los países centroamericanos, el tipo de cambio nominal se ha utilizado como instrumento de política económica para amortiguar los choques económicos externos e internos. Por tal razón, la dolarización unilateral de una de las economías centroamericanas atenta contra la armonía de las políticas macroeconómicas de la región, poniendo en peligro el proceso de integración económica y comercial de Centroamérica, a menos que todos los demás países opten por el dólar como moneda de curso legal.

La experiencia ha demostrado, en el caso europeo, la necesidad de coordinación macroeconómica en variables fundamentales como la deuda pública, el déficit fiscal, el nivel de inflación y de tasas de interés, para poder acceder a la unión monetaria y sobre ello versa el Tratado de Maastrich. Cuando un país como El Salvador está comprometido en un proceso de integración pero toma una decisión unilateral en un tema tan fundamental como el manejo cambiario es indudable la incidencia que esto tiene en las relaciones económicas entre los países socios.

La crisis de Mercosur, por ejemplo, ha revelado la imposibilidad de consolidar un proceso de integración que pretenda avanzar desde zona de libre comercio a unión aduanera y mercado común, cuando un miembro de ellos pudo devaluar, como efectivamente lo hizo Brasil en enero de 1999 y su principal socio, Argentina, no podía hacerlo por tener vinculada su moneda al dólar a través de la convertibilidad. La pérdida de competitividad, el impacto negativo en la balanza exterior, y la aplicación de controles a las importaciones, generaron una pérdida de confianza que ha paralizado el proceso.

En las condiciones actuales de las economías centroamericanas, no es probable que la dolarización rinda frutos en el corto plazo; por el contrario, podría traer más costos que beneficios para el país que la adopte. Lamentablemente, una decisión de tanta trascendencia en el futuro económico de un país no tuvo el suficiente debate en los órganos del poder público ni en la sociedad. La dolarización en El Salvador fue propuesta por el Poder ejecutivo y aprobada por la Legislatura

en menos de 10 días, no existió un estudio serio de las bases técnicas, y se trató de una decisión determinada sobre todo por motivaciones políticas (Clower, 2001). Curiosamente, no se empleó el término dolarización y se habla más bien de integración monetaria, cuando de lo que se trata es evidentemente, de la adopción de la moneda estadounidense como moneda de curso legal a nivel interno.

La inestabilidad económica, y cambiaria, de los países latinoamericanos es una de las causas del subdesarrollo y la pobreza que predominan en la región; por eso los defensores de la dolarización muestran esta decisión como el remedio de una vez y para siempre para el principal problema de la región. Sin embargo, la decisión de abandonar la potestad sobre la política monetaria tiene implicaciones que van más allá de lograr la estabilidad cambiaria.

Si fuese cierto que esa decisión permite superar las trabas al desarrollo, algunos países estarían en mejor posición económica y social como colonias, cuando el manejo monetario se haría desde el extranjero. Pero la renuncia a la soberanía monetaria, además de ceder en beneficio de otro Estado el señoreaje monetario, priva a las autoridades de la disponibilidad de una política monetaria con la cual enfrentar el ciclo externo y/o la recesión interna.

Es discutible la forma como se implementó la dolarización en El Salvador. A diferencia del caso ecuatoriano, la estabilidad de la economía salvadoreña era la regla y no sufría problemas hiperinflacionarios, ni los depósitos en dólares de la economía salvadoreña eran elevados, y sólo llegaban al 15% del total cuando entró en vigencia la ley de dolarización, el 1 de enero de 2001. Tampoco se daba la condición que el dólar fuera utilizado regularmente como medio de pago.

En enero de 2001, y en medio de una fuerte oposición, el Presidente Francisco Flórez impuso la ley que permitía la circulación del dólar, pero manteniendo el Colón. Sin embargo, los bancos privados comenzaron a retener la moneda local y el Colón desapareció de la circulación.

La situación económica antes de la dolarización en El Salvador y otros países de América Latina como Ecuador, es que la economía no se había dolarizado de hecho. Como se puede observar en el siguiente cuadro, los principales indicadores económicos del país centroamericano muestran que en la década de los noventa (después de la firma de la paz en ese país) la economía iba por buen camino.

Según Clower (2001), una buena razón para que las autoridades económicas de El Salvador decidieran dolarizar la economía era que una cantidad importante de la población salvadoreña (entre 20% y 25%) emigró de ese país durante la guerra civil de principios de los ochentas, principalmente hacia Estados Unidos. Los emigrantes envían remesas de forma creciente a su país de origen como se observa en el cuadro 2.

CUADRO 1
El Salvador: principales indicadores económicos

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Crecimiento (%) PIB	7.5	7.4	6.1	6.4	1.7	4.2	3.5	3.4	2.0
Crecimiento (%) PIB per. cápita	5.3	5.1	3.8	4.2	-0.4	2.1	1.4	1.4	n.d
Crecimiento (%) Inversión									
interna bruta	28.1	10.0	14.2	15.2	-22.1	6.5	22.9	-5.6	5.3
Crecimiento (%) Exportaciones	6.5	30.1	8.4	13.9	8.7	20.3	17.4	6.7	16.5
Crecimiento (%) Importaciones	17.1	21.3	15.0	21.1	-6.1	9.2	15.6	2.7	13.8
Tasa de desempleo abierto (%)	9.3	9.9	7.7	7.6	7.7	8.0	7.5	7.0	6.7
Tasa de Inflación anual (%)	20.0	12.1	8.9	11.4	7.4	1.9	4.2	-1.0	4.3
Índice de Tasa de cambio real	61.1	63.7	81.0	100.0	93.6	94.1	91.7	86.9	82.7
Tasa de cambio nominal	8.4	8.7	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8	8.8
Deuda total (% sobre el PIB)	43.1	28.4	25.4	22.8	24.4	24.2	22.1	22.5	21.6
Déficit/superávit fiscal (% sobre el PIB)	-3.4	-1.6	-0.6	-0.1	-2.5	-1.8	-2.6	-2.8	-3.0
Variación (%) Reservas internacionales	26.1	13.7	10.3	-4.5	30.3	31.9	35.3	14.3	n.d
Tasa de interés activas	...	0.5	7.5	8.3	11.0	12.2	14.9	11.3	

Fuente: CEPAL, 2001.

CUADRO 2
Remesas

	REMESAS US\$ MILLONES	REMESAS SOBRE EL PIB (PORCENTAJE)
1991	790	14.2
1992	858	14.0
1993	864	12.0
1994	962	11.8
1995	1.061	11.0
1996	1.086	10.0
1997	1.199	10.2
1998	1.338	10.9
1999	1.374	11.9
2000	1.580	12.0

Fuente: Clower (2001), basado en cifras del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Los ingresos por remesas mantuvieron el equilibrio en la balanza de pagos y garantizaron la estabilidad en el tipo de cambio durante los noventa.

En la primera mitad de los noventa, con un tipo de cambio no fijo, el desempeño económico fue bastante aceptable, mostrando como principal problema una inflación de dos dígitos, un relativo alto desempleo y una creciente tasa de interés. Sin embargo, se logró reducir de forma importante el peso de la deuda externa, la economía creció a tasas moderadamente altas y se redujo el déficit fiscal.

Pese a estos buenos resultados, el gobierno decidió fijar el tipo de cambio a mediados de la década; medida que llevó hasta sus últimas consecuencias en el 2000, con la Ley de Integración Monetaria, o dolarización, algo inexplicable, dados los malos resultados del régimen bajo tipo de cambio fijo.

La evidencia de los resultados económicos con paridad fija, fue contundente. Se agravó enormemente el déficit fiscal, se redujo la inversión en el país, no disminuyó la tasa de interés y se deterioró el tipo de cambio real, introduciendo desequilibrios en la relación de precios entre bienes transables y no transables.

Al introducirse la dolarización, se eliminó la potestad del Banco Central de ser prestamista de última instancia y se perdió la posibilidad de utilizar la emisión monetaria en caso de emergencia. Desafortunadamente, trece días después de dolarizarse la economía, un terremoto sacudió al país, encontrándose éste en aprietos fiscales y sin la posibilidad de emitir dinero para impulsar la recuperación de las zonas afectadas por el sismo. Siguiendo a Clower (2001), "el país se encuentra postrado, dependiendo de la caridad internacional, por no tener un instrumento de política monetaria y fiscal...".

En este contexto, lo más probable es que El Salvador enfrente en el futuro severos problemas derivados de esta decisión. El déficit fiscal se incrementará, obligando a incrementar la deuda externa; además, con un tipo de cambio real con tendencia a la revaluación, el crecimiento de las exportaciones se reducirá al perder competitividad internacional los bienes producidos por el país. Bajo un régimen de dolarización, la única forma de mantener un adecuado nivel de base monetaria será la entrada de dólares por exportaciones (cada vez menos), el endeudamiento externo, la volátil inversión extranjera y la cantidad de remesas que lleguen al país.

Las encuestas aplicadas recientemente muestran una clara tendencia de la mayor parte de la opinión pública a favor de abandonar el esquema de dolarización y regresar a la moneda nacional, el *colón*; y las razones esgrimidas se refieren al hecho de que tras cuatro años de su instauración, no se ha logrado reducir la inflación ni el desempleo. Según la encuesta de la Universidad Tecnológica (UTC), el 73.3. % de la población reclama el abandono del sistema monetario vigente, y según la encuesta de CID-Gallup, el 57% de la población coincide con dicha demanda (Portafolio, 2005).

La alarma frente al riesgo de que la crisis sea mayor se encendió cuando, el lunes 14 de febrero de 2005 en su evaluación anual de la economía salvadoreña, el FMI recomendó a las autoridades fortalecer sus finanzas públicas y lograr la sostenibilidad de la deuda como condición para poder mantener la dolarización. En el año 2004 El Salvador cerró con una inflación de 5.5%, la más alta desde 1996; y un crecimiento de 1.3% del PIB, inferior al 1,5% de 2003.

En el marco de los debates entorno al sistema monetario adoptado por el país, el Presidente del Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), Raúl Moreno, sostuvo que el expresidente Flórez engañó al país con las supuestas bondades de la dolarización. Afirman además que la población está impactada porque la crisis ya tocó fondo y esta ahogada también por los encarecidos y privatizados servicios de telefonía y electricidad. La mayoría de los encuestados asocian sus más graves problemas (alto costo de vida, reducidos salarios y desempleo), con la instauración de la dolarización.

A juicio del Rector de la Universidad Centroamericana (UCA), Rodolfo Cardenal, la gente cree que la dolarización es la causante de la inflación por el sistema de *redondeo* (ajuste al cambio de moneda) y la población resiente del encarecimiento de los productos básicos de la canasta de consumo, tener que pagar en dólares y no obtener ingresos salariales acordes con la dolarización (Portafolio, 2005).

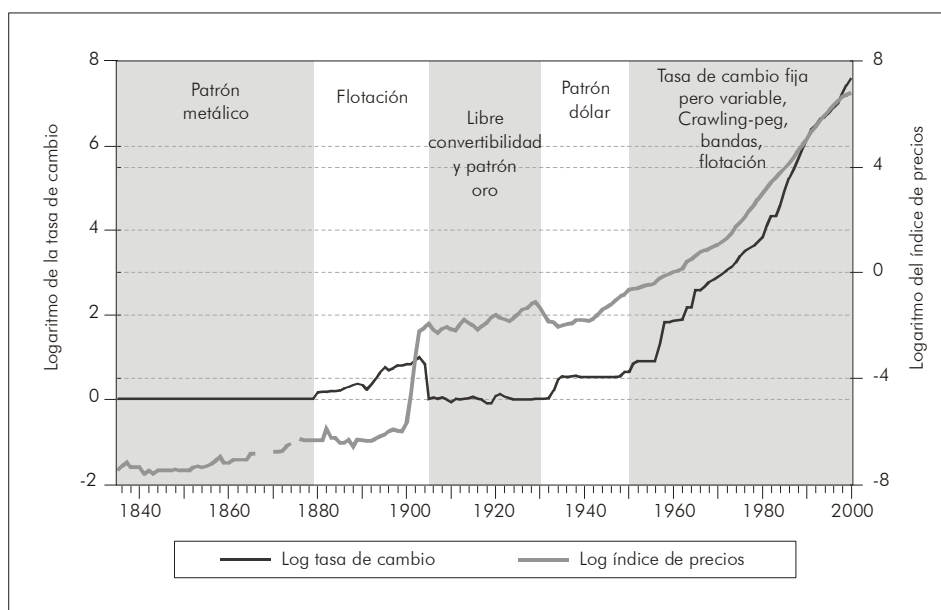
A pesar de que algunos empresarios y el principal partido de oposición, el Frente Farabundo Martí, reclaman el retorno al colón, es poco probable que dicho retorno se produzca en un futuro próximo, pues la dolarización le costó al país centenares de millones de dólares de sus reservas internacionales.

4.1 EL CASO COLOMBIANO

Colombia ha sido parte del Sistema Monetario Internacional (SMI) desde hace más de un siglo, obedeciendo las normas y reglas que el sistema impone a sus miembros. Sin embargo, no siempre se sometió a la disciplina del SMI.

Apoyándonos en Meisel (2001), en el gráfico 17 podemos apreciar el comportamiento del índice de precios, estabilidad interna, la tasa de cambio nominal y la estabilidad externa del país en el largo plazo. De 1880 a 1904 Colombia se desligó del SMI y hubo una gran inestabilidad en el tipo de cambio y el nivel de precios. Después de 1950, se desligó del SMI (patrón dólar). Es decir, en Colombia el desorden cambiario y monetario empezó veinte años antes del fin de Bretton Woods. En los otros períodos el país estuvo bajo la disciplina del SMI y se logró la estabilidad cambiaria y monetaria (Meisel, 2001).

GRÁFICA 16
Etapas de la historia monetaria de Colombia



Fuente: Meisel, 2001.

Según Meisel el SMI ha sido crucial para la estabilidad macroeconómica de Colombia, incluso más que el Banco Central, que existe desde 1923. Para este autor, todo apunta a que en el largo plazo es conveniente hacer parte de un SMI que ancle el nivel de precios.

Es decir, tarde o temprano, los países tendrán que ponerse de acuerdo en la conformación de nuevo un Sistema Monetario Internacional que asegure la estabilidad de los precios internacionales (nominales y relativos). Sin embargo, el camino en Latinoamérica no parece recorrerse de forma participativa y consensuada, a diferencia del ejemplo europeo. Por el contrario, ya varios países latinoamericanos han decidido unilateralmente (o están pensando hacerlo), adoptar el dólar americano como moneda propia o como patrón de referencia.

Para Meisel, es probable que en el largo plazo los países de América Latina terminen dolarizados, pero cuándo lo hagan dependerá de la razón costo - beneficio que perciba cada uno. Meisel presenta "un balance de los costos y beneficios que es factible cuantificar con algún grado de precisión" para Colombia, y dicho balance "indica que no es claro que en el corto plazo sea rentable para Colombia dolarizarse":

Beneficios por la reducción:

✧ Tasas de interés	1.1%
✧ Costos del señoreaje	1.5%
✧ Balance	- 0.4%

En suma, para Meisel "en el corto plazo el balance costo-beneficio para Colombia de dolarizar no es tan claro como lo ha sido para países que han tenido hiperinflación o que están bastante integrados con Estados Unidos. Por ello, es poco probable que en las próximas décadas el país abandone su moneda". Sin embargo, a su juicio "es muy probable que en 40 o 50 años Colombia esté plenamente dolarizada", dada la dinámica del SMI.

Este análisis hay que enriquecerlo con el análisis de las estadísticas colombianas, que muestran que Colombia no sufre ni ha sufrido una "hecatombe" económica que justifique medidas tan drásticas como la eliminación de la moneda local. Quizá sea mejor hacer congruente la política económica con una mayor tasa de crecimiento y mayores niveles de empleo y estabilidad social y política.

Colombia se ha caracterizado, pese a sus problemas sociales y políticos internos, por no tener grandes fluctuaciones económicas ni sufrir de procesos hiperinflacionarios o agudas caídas del empleo y la producción. Sin embargo, la creciente volatilidad de los choques externos y la mayor integración comercial y financiera determinaron el desempeño económico del país durante los noventa.

A principios de los noventa, se adoptó una política enmarcada en el protagonismo de la economía de mercado, flexibilizando el mercado laboral y liberalizando las operaciones financieras y comerciales. Como producto de esto, la economía se insertó en los mercados mundiales de capital y de comercio, y ello puso en jaque las variables macro frente a los choques externos, a mediados y finales de los noventa.

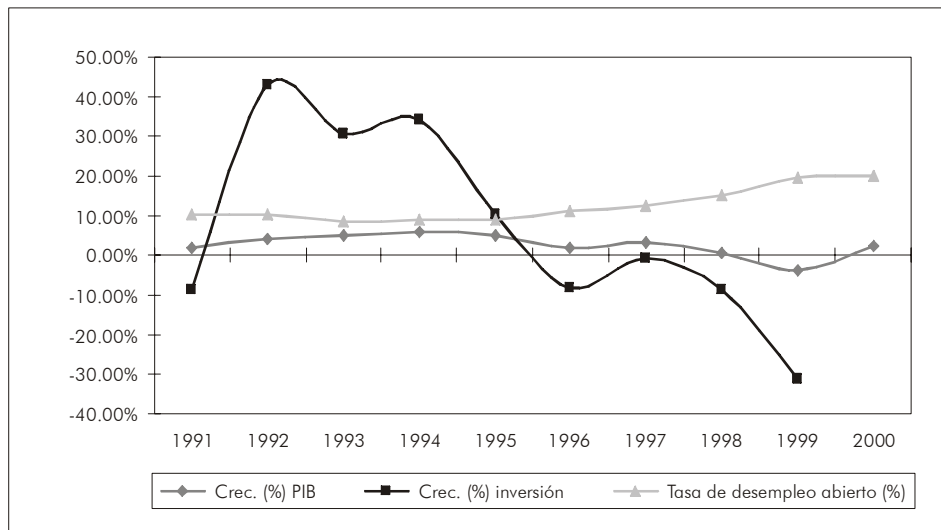
Colombia mantuvo una política de cambio discrecional, diseñando una banda cambiaria (con pendiente positiva) que mantuvo durante un lustro en los noventa. En teoría, la banda cambiaria permitiría orientarse hacia las exportaciones si se avanzaba en la devaluación de la moneda. Pero la amnistía de capitales de origen ilegal adoptada en 1993, y la intervención del Banco Central durante un período de notable inestabilidad política, mantuvo bajo el tipo de cambio y de modo correlativo la balanza comercial externa tuvo saldos negativos.

Una vez se eliminó la banda cambiaria en septiembre de 1999 y se devaluó el signo monetario, la balanza volvió a ser positiva. Hay quienes creen que ese manejo revaluacionista no fue un accidente de la política sino una búsqueda intencional de abaratar el servicio de la deuda externa y atraer capitales externos, asegurándoles un menor costo cambiario al retirar del país su capital y sus utilidades.

La década de los noventa no fue una buena década para la economía colombiana. Pese a lograr niveles moderadamente altos de crecimiento durante la primera mitad de la década, durante la segunda mitad el modelo sucumbió ante los choques externos y los problemas internos. La tasa de crecimiento al finalizar la década es muy modesta (no más del 3%), la tasa de desempleo se disparó a niveles superiores al 20% y el crecimiento de la inversión ha sido sostenidamente negativo durante toda la segunda mitad de la década.

GRÁFICA 17

Crecimiento PIB e inversión, y tasa de desempleo

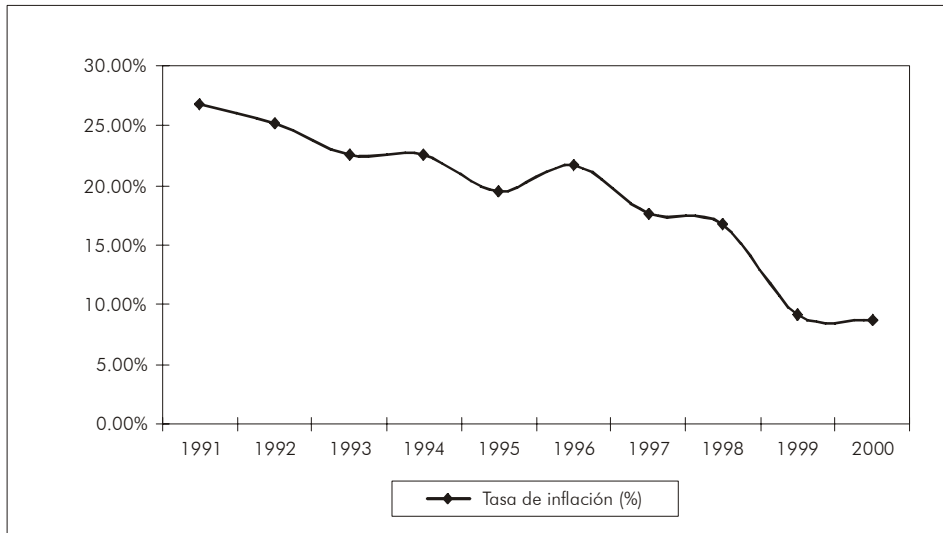


Fuente: CEPAL, 2001.

Sin embargo, se logró disminuir ostensiblemente la inflación a niveles de menos de un dígito. Este éxito en la política antiinflacionaria es producto de la aguda recesión de la economía durante 1999 y de una política monetaria restrictiva, enmarcada en un esquema de inflación objetivo que, pese a todos los problemas, ha sido exitoso.

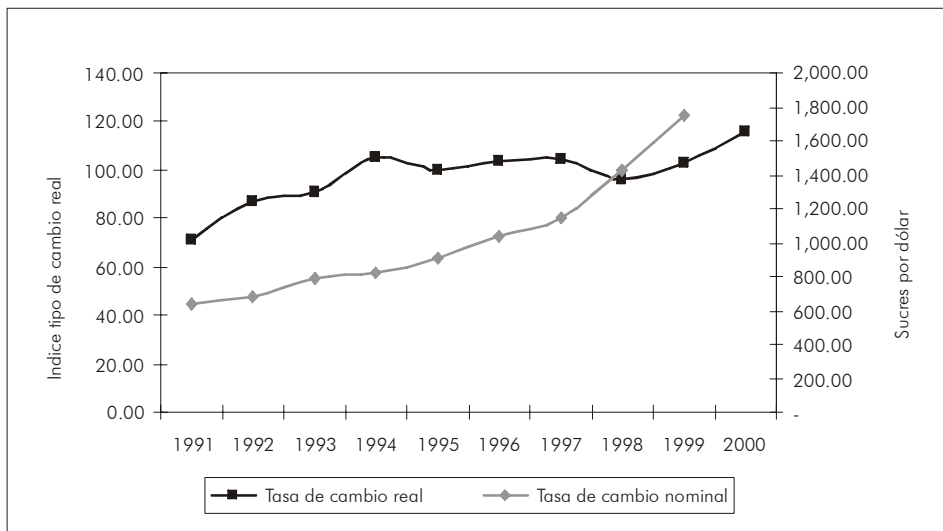
Al igual que la mayoría de países de la región, Colombia vivió la apreciación de su moneda, y ello trajo consigo un deterioro de la competitividad y los consecuentes problemas en la cuenta corriente, que a la postre se corrigieron con la aguda devaluación nominal que ocurrió al finalizar 1999.

GRÁFICA 18
Evolución tasa de inflación en Colombia



Fuente: CEPAL, 2001.

GRÁFICA 19
Tasa de cambio real

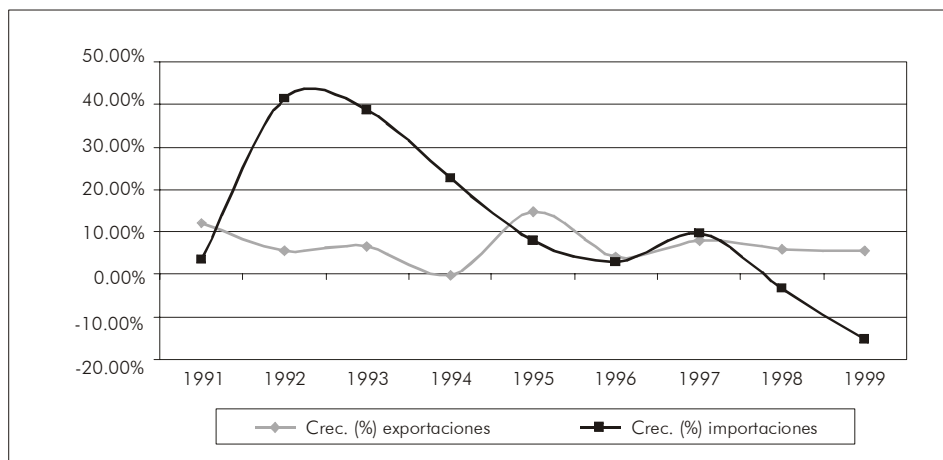


Fuente: CEPAL, 2001.

Por otra parte, los problemas de la economía colombiana tuvieron en gran medida un origen fiscal. En la mayor parte de la década los gobiernos fueron irresponsables al incrementar sostenidamente el gasto público, llevando al gobierno a un déficit de más de 5 puntos del PIB.

GRÁFICA 20

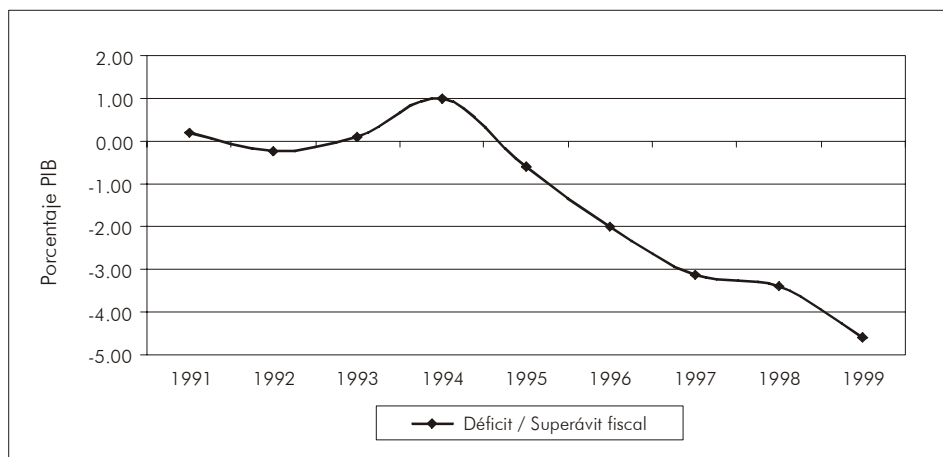
Crecimiento (porcentaje) exportaciones e importaciones



Fuente: CEPAL, 2001.

GRÁFICA 21

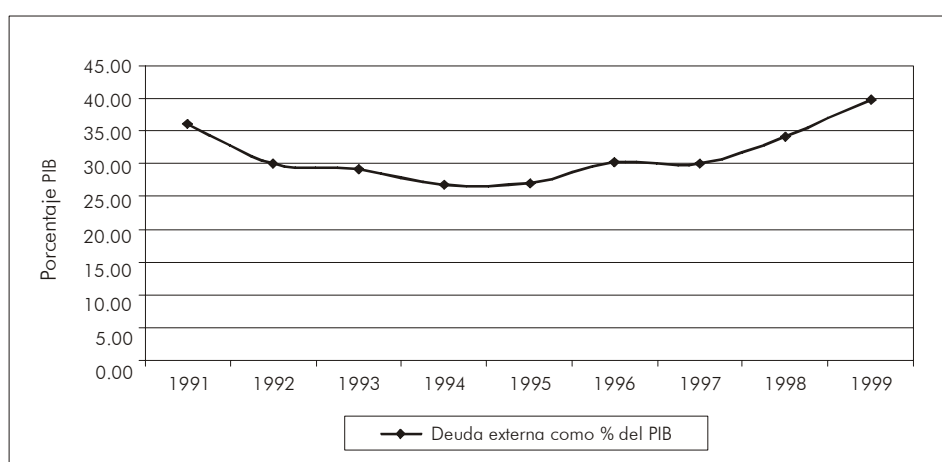
Déficit fiscal (porcentaje PIB)



Fuente: CEPAL, 2001.

Al finalizar la década, los problemas de crecimiento por la poca inversión, el abultado déficit fiscal, el desbalance en la cuenta corriente y los consiguientes problemas de la mayor deuda externa, se vieron reflejados en un alto desempleo y en la insostenibilidad de la banda cambiaria.

GRÁFICA 22
Deuda externa (porcentaje PIB)



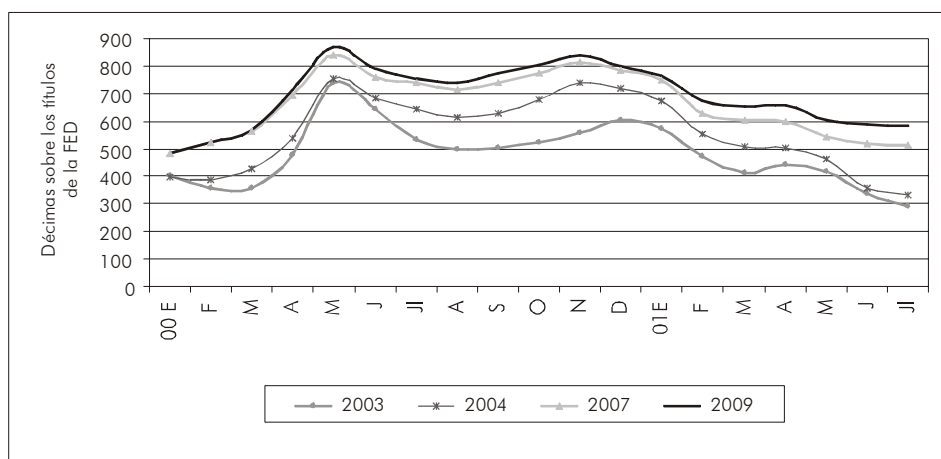
Fuente: CEPAL, 2001.

Después de la eliminación de la banda cambiaria y la entrada en vigencia de un sistema de flotación, las autoridades monetarias y cambiarias profundizaron la política devaluacionista logrando equilibrar el desbalance en cuenta corriente y optaron por un acuerdo con el FMI, en el que se acordó un estricto calendario de reformas estructurales en los frentes financiero, pensional y fiscal. Los efectos de esta mayor disciplina económica se vieron reflejados en una estabilización de la economía, con una modesta tasa de crecimiento, un persistente desempleo y bajas tasas de inflación desconocidas en la historia colombiana.

Esta percepción de estabilidad se refleja en una importante disminución en los *spreads* de la deuda pública colombiana, lo que ha permitido al país financiarse en el exterior y no presionar las tasas de interés internas.

Sin embargo, la independencia en la tasa de cambio no es un instrumento fuerte, de cara a un choque internacional relativamente importante. Es decir, para el caso colombiano, la independencia monetaria del país durante los noventa no trajo ventajas específicas sobre los países que no la tuvieron.

GRÁFICA 23
Spreads de la deuda colombiana (año de maduración)



Fuente: CEPAL, 2001.

Si no se hubiera tenido esa flexibilidad cambiaria, la única respuesta que el país hubiera tenido ante los choques externos hubiera sido un ajuste en la tasa de cambio real, puesto que la tasa nominal no hubiera podido alterarse, tal como se hizo en realidad. Es decir, con una tasa de cambio flexible se puede bajar el salario medido en dólares, pero con una tasa de cambio fija no puede hacerse. En consecuencia, con éste último esquema el ajuste inevitablemente conduce al desempleo.

En un trabajo de Miguel Urrutia (2001), se enfatiza la importancia que tiene analizar el problema de elección de un régimen cambiario en términos de la credibilidad de las autoridades monetarias y cambiarias. Urrutia concluye que la estrategia de "inflación objetivo" (*inflation targeting*), actualmente seguida en algunos países latinoamericanos, es un sistema similar al de tasa de cambio fija, donde el ancla nominal es la inflación objetivo, dejando flotar libremente el tipo de cambio.

Es decir, mientras en el sistema de tasa de cambio fija la meta es la tasa de cambio de la moneda nacional frente a una o varias monedas extranjeras, en el sistema de inflación objetivo la meta es la variación de los precios de una canasta de bienes y servicios. "Así, con los bienes transables como único componente de la canasta de bienes, el sistema de meta de inflación y de tasa de cambio fija tenderían a ser idénticos, pero como en la canasta de los consumidores hay un gran número de bienes no transables, en la práctica no son equivalentes y la tasa de cambio fluctúa" (Urrutia, 2001).

De esta manera, el sistema de inflación objetivo elimina algunas de las debilidades que tiene un régimen cambiario flotante, sin necesidad de abandonar la política cambiaria y monetaria en aras de lograr ese propósito, ya que la política se subordina a la meta de inflación, asegurando que las autoridades no harán mal uso de esa potestad.

En palabras de Urrutia "el sistema de inflación objetivo tiene una ventaja importante sobre los esquemas *duros* de tasa de cambio fija: la autoridad monetaria tiene libertad para luchar contra las recesiones y la deflación de precios y salarios. La discrecionalidad de la autoridad monetaria, sin embargo, está restringida por el compromiso público y la responsabilidad de las autoridades monetarias de alcanzar la meta de inflación".

El mismo Urrutia reconoce la debilidad del esquema de inflación objetivo en economías altamente dolarizadas en sus pasivos y/o activos. El mensaje es que se puede lograr la disciplina monetaria y fiscal en aras de lograr una meta de inflación, sin necesidad de llegar al extremo de abandonar los instrumentos de política cambiaria y monetaria con que cuentan las autoridades económicas.

4.2 ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA LATINOAMERICANA

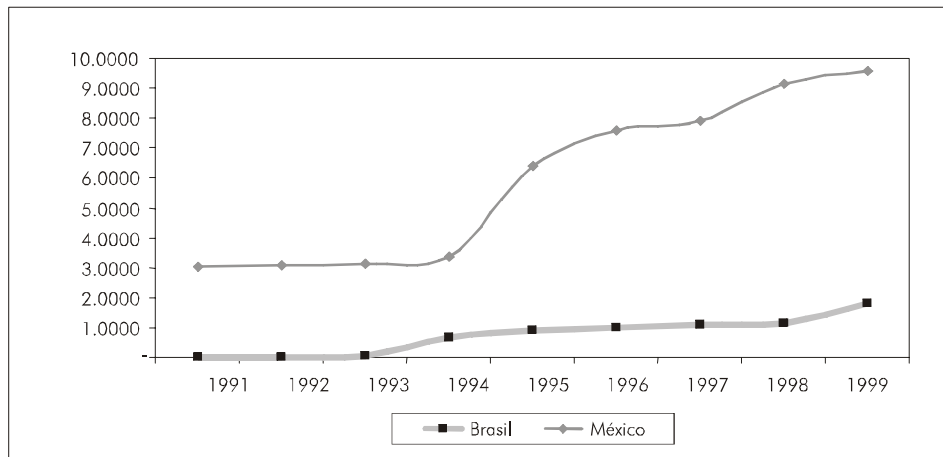
Se ha seleccionado a México, Brasil, Chile y Panamá para examinar el comportamiento de algunas variables macroeconómicas en la década de los noventa y determinar cuál ha sido el desempeño económico de cada país teniendo en cuenta la política cambiaria elegida por cada nación.

4.2.1 Política cambiaria

El régimen de tipo de cambio para Brasil, México y Chile fue discrecional en la mayor parte de la década de los noventa. Panamá, en cambio, impuso la dolarización desde 1904. A continuación se presenta el comportamiento del tipo de cambio nominal para cada uno de los países. El caso de Brasil se presenta como especial por el cambio en la denominación de la moneda nacional, hecho a principios de la década.

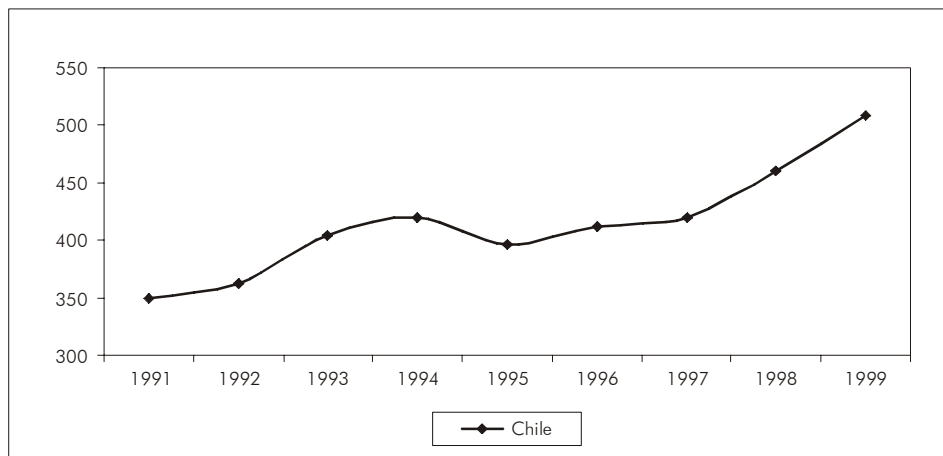
Como se observa, durante la década de los noventa, el manejo del tipo de cambio en Brasil, México, Colombia y Chile fue discrecional, devaluándose nominalmente la moneda prácticamente durante toda la década en cada uno de estos países. Al observar la devaluación de la tasa de cambio nominal en cada país se corrobora lo dicho anteriormente. En todos los países en donde se podía devaluar la moneda, las autoridades cambiarias fueron muy activas, unas más que otras, manteniendo una política devaluacionista durante la mayor parte de la década.

GRÁFICA 24
Tipo de cambio nominal Brasil y México



Fuente: CEPAL, 2001.

GRÁFICA 25
Tipo de cambio nominal en Chile



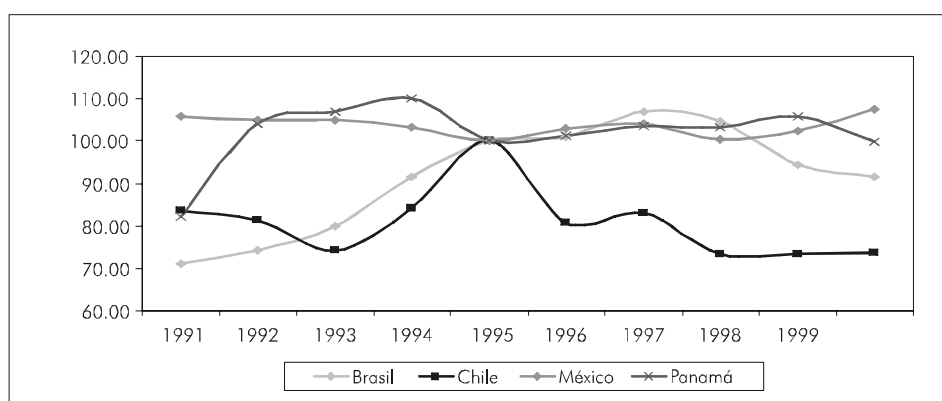
Fuente: CEPAL 2001

Se identifican dos periodos de marcada devaluación del tipo de cambio: A finales de la primera mitad de la década y a finales de la segunda mitad de la década. Ambos periodos coinciden con los sucesos recesivos a nivel regional y a nivel mundial. La crisis mexicana de 1994 obligó a la mayoría de países de la

región a devaluar sus monedas (por lo menos los que podían hacerlo), al igual que la crisis asiática de 1997, con sus repercusiones en Brasil y en el financiamiento internacional de los países de la región. También podemos analizar cómo evolucionó el tipo de cambio real durante la década. En el caso de Argentina, México y Brasil, se observa una tendencia revaluacionista hacia finales de la década.

GRÁFICA 26

Índice de tasa de cambio real Brasil, Chile, México y Panamá



Fuente: CEPAL, 2001.

El tipo de cambio real en Chile fluctuó ampliamente durante la década, con periodos de devaluación y revaluación. Sin embargo, la economía terminó la década con una marcada tendencia al deterioro de los términos de intercambio. El tipo de cambio real en Panamá ha permanecido bastante estable, sin sufrir grandes fluctuaciones durante la década. Por su parte, el tipo de cambio real en Ecuador fluctuó ampliamente en la segunda mitad de la década.

En general, se observa una tendencia a la revaluación del tipo de cambio real en la mayoría de países, especialmente en Brasil, Argentina, México y Chile, al igual que en Colombia para la primera mitad de la década. Los países que mantienen un tipo de cambio discrecional han sido activos en su política cambiaria, destacándose Chile, Brasil y México con políticas devaluacionistas del tipo de cambio nominal, particularmente en los periodos siguientes a las crisis mexicana y asiática.

4.2.1.1 Comportamiento de la producción, inversión y empleo

El crecimiento del PIB en Argentina y México tuvo un comportamiento similar durante los noventa. En la primera mitad de la década crecieron a una tasa cada vez

menor hasta finales de 1995, cuando tuvieron una profunda crisis, iniciada en México, para luego recuperar los niveles de crecimiento de los años anteriores hasta 1997. Al terminar la década, Argentina presentaba síntomas de recesión, mientras que México crecía a tasas cada vez menores, pero manteniendo una tendencia relativamente estable en su crecimiento.

Por su parte, Brasil mantuvo un crecimiento económico bastante estable, presentando síntomas de fatiga al final de la década, pero recuperándose rápidamente tras la crisis asiática en 1997. Es importante observar que Argentina no pudo aislar exitosamente los efectos de la crisis mexicana de 1994, pasando por profundos periodos recesivos en 1995, pese a mantener una rígida política cambiaria y monetaria. Por su parte, Brasil ha sorteado con mayor éxito las oscilaciones de la coyuntura mundial.

Chile, al igual que Colombia, vio crecer su economía a tasas bastante aceptables durante la primera mitad de la década; pero en 1996 se da un quiebre en la tendencia, y para la segunda mitad de los noventa la economía creció a tasas cada vez menores llegando a sufrir un periodo recesivo en 1999.

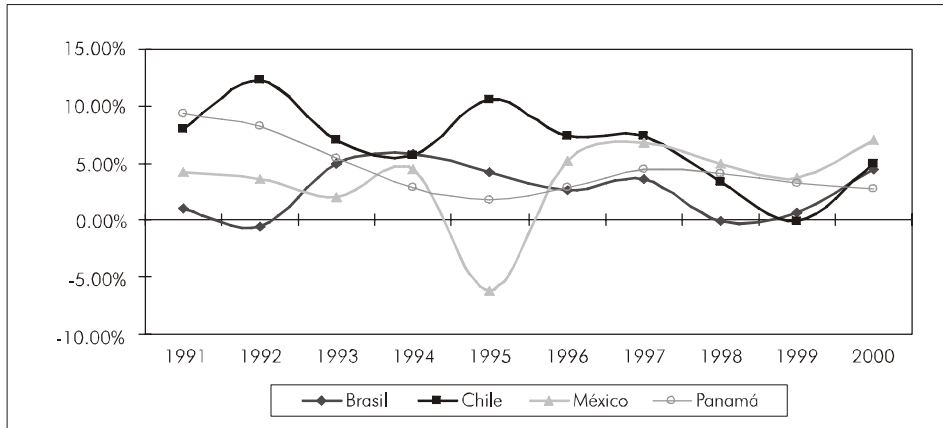
En general, al observar el comportamiento del PIB para las 7 economías analizadas, se encuentra una marcada tendencia hacia un menor crecimiento. Se identifican dos eventos: la crisis mexicana en 1994 que afectó a Argentina, Brasil, Chile y Panamá, y la crisis asiática, a finales de la década, que incidió negativamente en el comportamiento de Argentina Brasil, Chile y Ecuador.

Estos dos ciclos recesivos de la economía mundial, que tuvieron efectos en el crecimiento de la región, coinciden a su vez con el comportamiento observado en la política cambiaria de cada uno de los países. En general, se encuentra que todos los países que podían hacer uso discrecional de su tipo de cambio devaluaron nominalmente en los eventos recesivos, sobresaliendo la devaluación mexicana en la segunda mitad de la década, y las devaluaciones colombiana, brasileña y chilena después de la crisis asiática.

En promedio, durante los 9 años de análisis Argentina gozó de un crecimiento de 4,34%, muy similar al de Panamá, mientras que países como Colombia, Brasil y México gozaron de un crecimiento de 2.4 aproximadamente. Chile es el único país que tuvo un crecimiento de más de 6% durante toda la década.

Estos resultados contrastan con los encontrados por Edwards (2001). Este autor, analizando con técnicas econométricas y estadísticas una muestra mucho más amplia de países en desarrollo con regímenes cambiarios extremadamente fijos (i.e. dolarizados), encuentra que los países dolarizados tuvieron tasas de crecimiento sustancialmente menores que los países con regímenes más flexibles durante la década de los noventa. Por otra parte, se encuentra que la estabilidad en el crecimiento de los países con regímenes cambiarios discrecionales fue mayor que la de los países con sistemas dolarizados, particularmente Argentina.

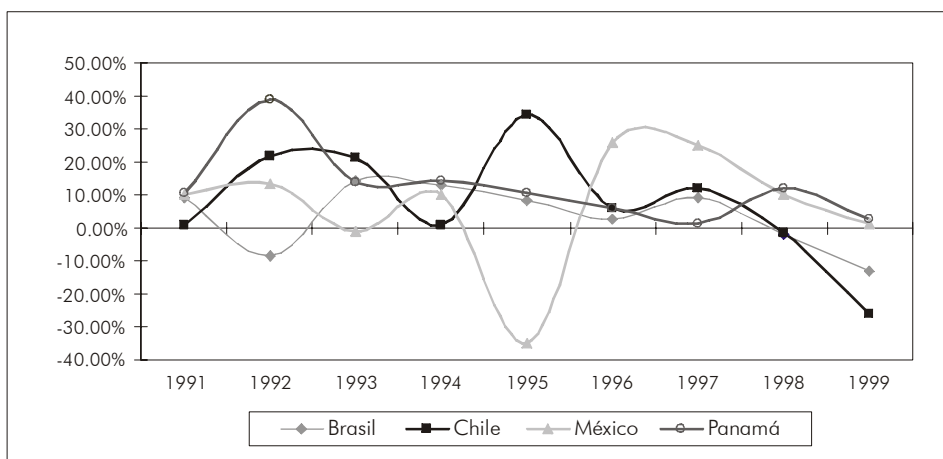
GRÁFICA 27
Crecimiento (porcentaje) del PIB



Fuente: CEPAL, 2001.

El efecto recesivo de un bajo crecimiento y un tipo de cambio real con tendencia a la apreciación se ve reflejado en una tasa de crecimiento cada vez menor que la inversión y en el aumento generalizado del desempleo en la región.

GRÁFICA 28
Crecimiento (porcentaje) de la inversión

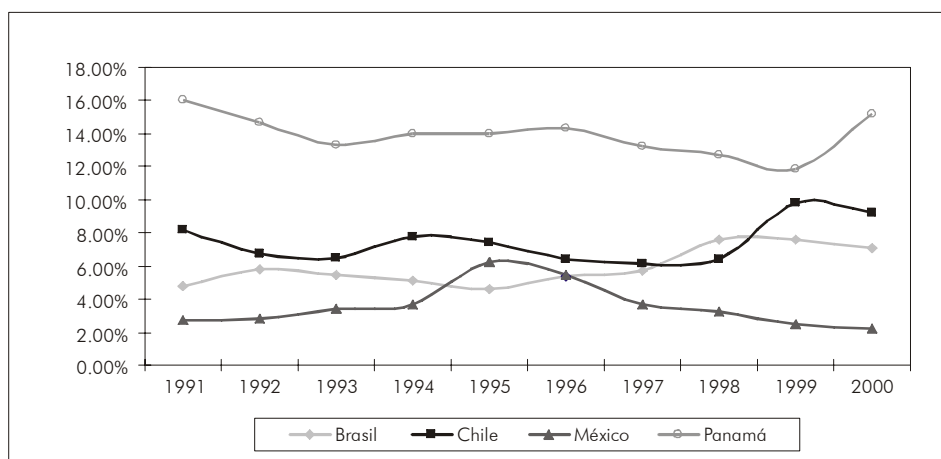


Fuente: CEPAL, 2001.

Para todos los países analizados, el crecimiento de la inversión en toda la década tiene una tendencia negativa, sobresaliendo el caso de Brasil, Colombia, Chile y Ecuador como los más negativos. Con un bajo crecimiento y una cada vez menor formación de capital fijo en la región, lo lógico es que la tasa de desempleo se dispare como ocurrió en casi todos los países, a excepción de Panamá. Por su parte, Brasil y México lograron mantener tasas de crecimiento relativamente altas para el promedio de la región.

GRÁFICA 29

Tasa de desempleo abierto



Fuente: CEPAL, 2001.

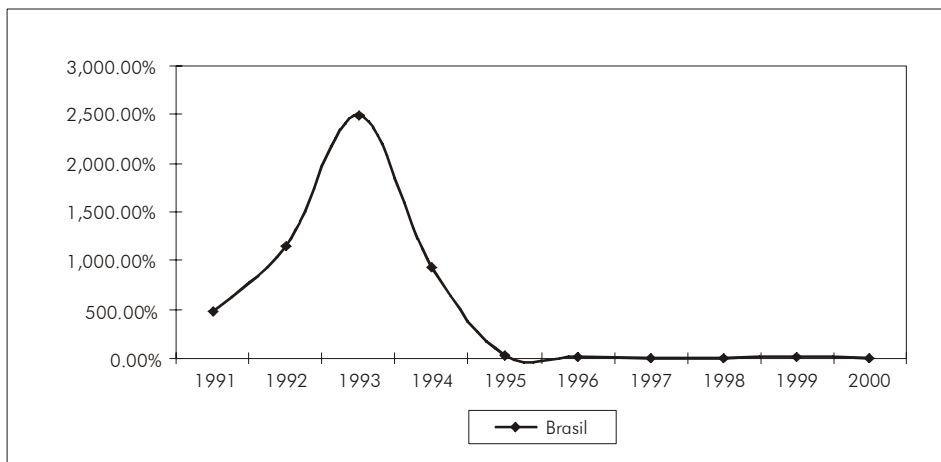
El desempleo se agudizó en todos los países, excepto Panamá, sobresaliendo el caso de Argentina, y los ya analizados de Colombia y Ecuador. Argentina y Panamá tuvieron la tasa de desempleo más alta para los 7 países analizados, mientras que México y Brasil tuvieron el promedio de desempleo más bajo en toda la década. Como tal, no se observa una relación entre mayor empleo y tipo de cambio fijo, como dicen los argumentos a favor de la dolarización.

4.2.1.2 Comportamiento de la tasa de inflación, la tasa de interés activa y las reservas internacionales

En Argentina, que tenía un régimen cambiario extremadamente fijo, la tasa de inflación logró bajarse a un dígito en menos de 2 años, lo cual es un logro del sistema. Por su parte México, después de la crisis financiera y cambiaria de 1994,

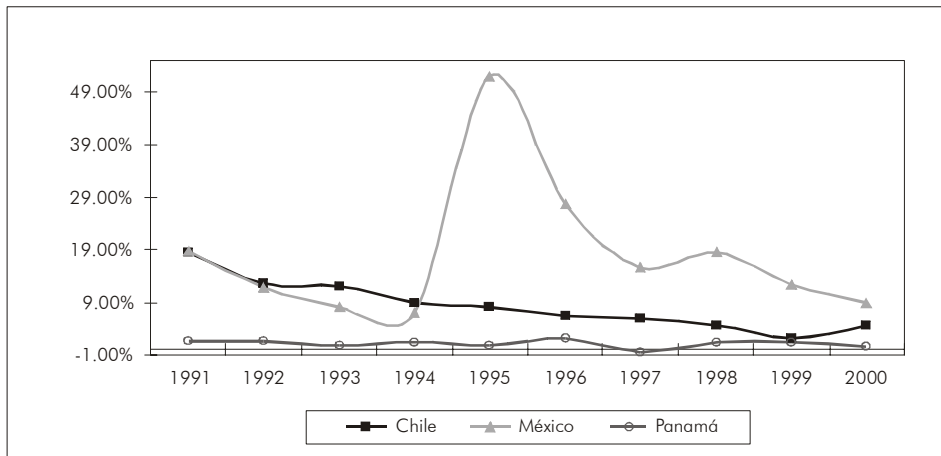
sufrió una aguda inflación, que logró reducir en la segunda mitad de la década a niveles relativamente moderados; y este proceso estuvo acompañado de una política cambiaria devaluacionista.

GRÁFICA 30
Tasa de inflación Brasil



Fuente: CEPAL, 2001.

GRÁFICA 31
Tasa de inflación Chile, México y Panamá



Fuente: CEPAL, 2001.

El caso brasileño es muy ilustrativo, ya que pudo hacer reversar el proceso hiperinflacionario de principios de la década, a la vez que realizó una profunda devaluación del tipo de cambio nominal.

En general, se encuentra que todos los países que tenían tipos de cambio no fijos, redujeron sustancialmente sus niveles de inflación. No puede decirse que esto haya sido un logro de la política cambiaria o monetaria del país ya que otros factores pudieron influir, como el bajo crecimiento y el alto desempleo. Lo que se puede afirmar es que sin importar el régimen cambiario, los países disminuyeron sustancialmente la tasa de inflación de sus economías. Edwards (2001), para una muestra de países más grande, encuentra que los países dolarizados tienen tasas de inflación sustancialmente menores que otros países en desarrollo; sin embargo, este resultado sólo aplica para Panamá en la región latinoamericana.

Evidentemente, la menor tasa de inflación de las economías analizadas no alcanzó a contrarrestar el proceso de apreciación de la tasa de cambio real. Si consideramos que se mantuvo una política devaluacionista del tipo de cambio nominal y se redujeron los niveles de inflación doméstica ostensiblemente, habría que buscar en otros factores las causas de la revaluación real que sufrieron la mayoría de economías durante la década.

Por otra parte, la tasa de interés real activa (de colocación) ha mantenido una tendencia creciente en todos los países. Si bien Brasil redujo sustancialmente los niveles de tasa de interés, después de dicha reducción, la tendencia ha sido creciente.

Estos altos niveles de tasa de interés explican en parte la tendencia a la caída de la inversión en los países y la preferencia por políticas devaluacionistas. Sin embargo, lo importante es ver que para Argentina, que mantuvo un tipo de cambio fijo, la tasa de interés también fue creciente; es decir, no se encuentra gran diferencia en el comportamiento de la tasa de interés en los países con diferentes regímenes cambiarios.

Por su parte, la variación de reservas internacionales en los países fue positiva para prácticamente todos. Es decir, los países latinoamericanos recibieron grandes cantidades de divisas durante la década de los noventa, pese a sus problemas de poco crecimiento, baja inversión en capital fijo y alto desempleo.

La razón puede encontrarse en que la mayor parte de esas divisas llegan por transferencias de emigrantes, y por la creciente inversión en portafolios financieros de corto plazo que aprovechan las altas tasas de interés prevalecientes en la región.

Desafortunadamente, no se dispone de información de acumulación de reservas, internacionales para Argentina ni Panamá. Al analizar las cifras para los otros 5 países, se observa que, si bien se acumularon reservas en la mayor parte de la década, durante los periodos siguientes a la crisis mexicana y asiática (1995 y 1998) todos los países desacumularon reservas.

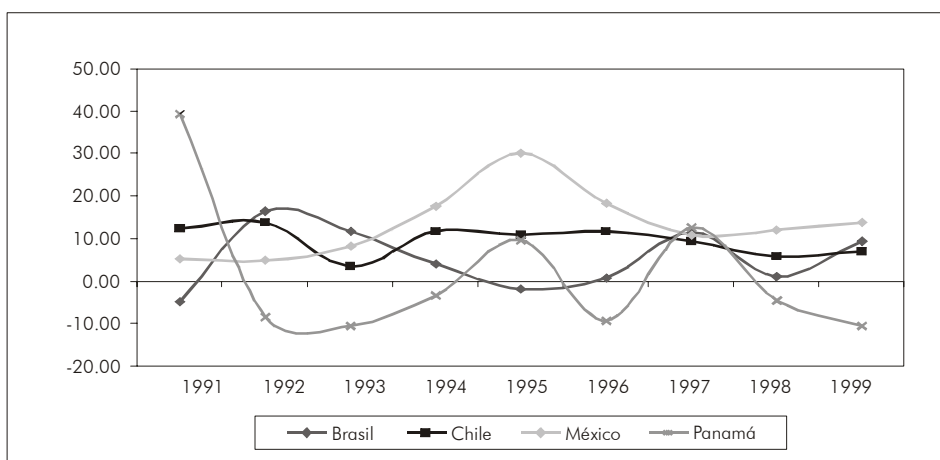
Esto nos da una idea de la forma en que los países superaron las dificultades de financiamiento internacional que representaron estas crisis. Edwards (2001) encuentra que ninguno de los países por él analizados, entre dolarizados y no dolarizados, pudieron aislar los efectos en cuenta corriente de las crisis internacionales, lo que a la postre se reflejó en *shocks* en la acumulación de reservas internacionales.

4.2.1.3 Sector externo

Al analizar el crecimiento de las exportaciones e importaciones, se encuentran varios hechos interesantes. A pesar de las políticas devaluacionistas del tipo de cambio nominal, el crecimiento de las exportaciones es menor cada vez. Para finales de la década, el comportamiento de las exportaciones en Argentina, México y Brasil fue menos dinámico.

GRÁFICA 32

Crecimiento (porcentaje) exportaciones Brasil, Chile, México y Panamá



Fuente: CEPAL, 2001.

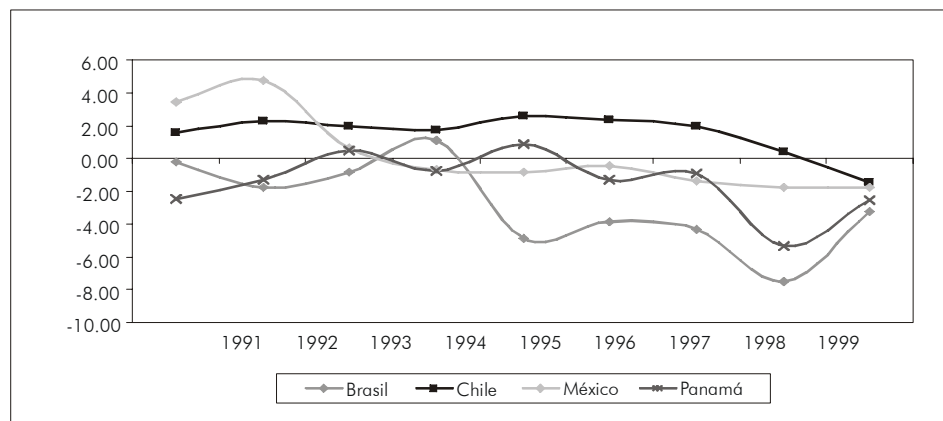
En Chile se observa el mismo fenómeno. Por su parte, durante toda la década Panamá presentó poco dinamismo en las exportaciones, finalizando con una tendencia a la baja, como se observa en los otros países. En general, se observa una generalizada caída en el crecimiento de las exportaciones de todos los países, sin importar su régimen cambiario. Este resultado es consistente con la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real observada en todos los países al finalizar la década.

4.2.1.4 Comportamiento del déficit fiscal y la deuda externa

En Brasil y México se observa una marcada tendencia al deterioro de la situación fiscal durante la década. El caso que más llama la atención es el brasileño, pues pasó de tener un relativo equilibrio fiscal en la primera mitad de la década a un déficit de más de 7 puntos del PIB en 1998.

GRÁFICA 33

Déficit fiscal Brasil, Chile, México y Panamá



Fuente: CEPAL, 2001.

Chile no fue ajeno a esta tendencia y pasó, de tener situaciones fiscales relativamente equilibradas, a marcados déficit fiscales al final de la década. Sobresale el déficit colombiano de la segunda mitad de los noventa. El déficit fiscal en Panamá, igualmente, se agravó hacia finales de la década de los noventa.

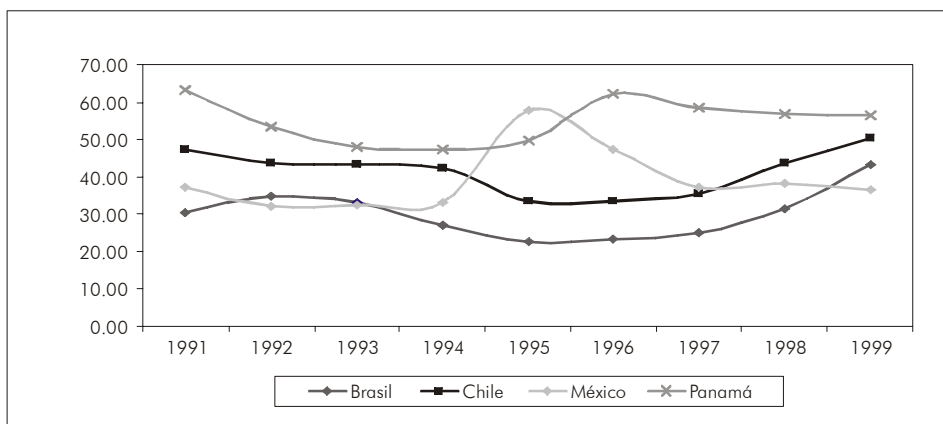
En general, se observa que en todos los 4 países objeto de análisis se agravó la situación fiscal hacia finales de la década. Los dos países que mantuvieron atada la tasa de cambio durante la década pasaron de ser superavitarios a principios de los noventa a ser sistemáticamente deficitarios hacia finales de la década. El mejor desempeño fiscal lo logró Chile, que mantuvo una activa política económica durante toda la década. La preocupante situación fiscal en varios países es consistente con el incremento de la deuda externa en todos los países.

Este mayor financiamiento internacional es el resultado de una alta tasa de interés interna en todos los países, y a la postre es el motor de la mayor acumulación de divisas observada. En general, se encuentra que la mayoría de los países (excepto México y Panamá) tuvieron un importante crecimiento de la deuda bruta externa.

Edwards (2001) encuentra que el récord fiscal de los países en desarrollo por él analizados es similar. Para los 4 países analizados aquí, se llega a la misma conclusión: la situación fiscal en todos los países ha tendido a agravarse, sobresaliendo el hecho de que Chile y México han tenido la situación fiscal más holgada.

GRÁFICA 34

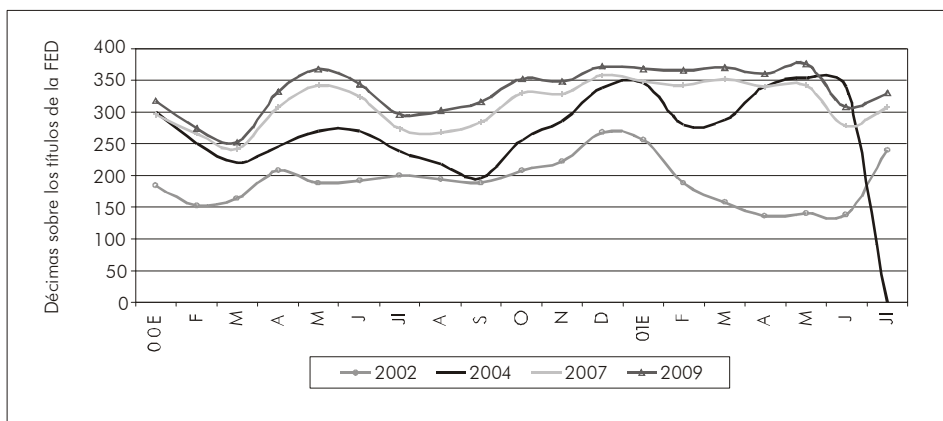
Deuda externa (porcentaje PIB) Brasil, Chile, México y Panamá



Fuente: CEPAL, 2001.

GRÁFICA 35

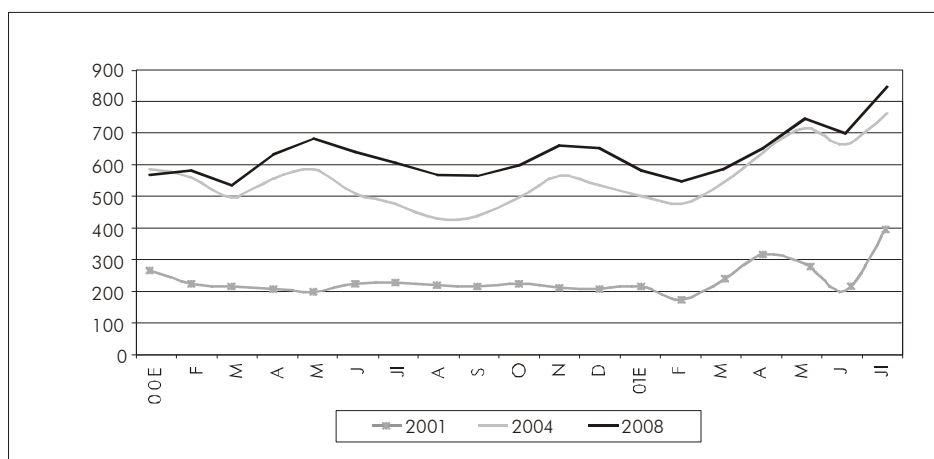
Spreads de la deuda mexicana (año de maduración)



Fuente: CEPAL, 2001.

GRÁFICA 36

Spreads de la deuda brasileña (año de maduración)



Fuente: CEPAL, 2001.

Los *spreads* que paga cada país, y que expresan el *riesgo país* de cada economía y son la medida de la incertidumbre que el mercado financiero internacional tiene acerca de cada economía, tuvieron un comportamiento similar para casi todos los países analizados. Tal como dice Moreno (2001) "esto indica que la respuesta de los mercados a los choques comunes no discrimina por las características idiosincráticas o particulares del régimen cambiario de cada país".

Por ejemplo, Argentina pagó una mayor tasa de interés en sus bonos que economías como Brasil, Colombia y México que, a diferencia de Argentina, no tienen un régimen de cambio fijo. Moreno (2001) cita otros casos como el de Panamá, dolarizada desde 1904, que pagó una prima más alta que Costa Rica, y el hecho de que Panamá tuvo déficits fiscales mayores que Chile, Costa Rica y Perú durante los 70 y los 80, pese a la flexibilidad cambiaria de estos últimos países.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

De lo expuesto anteriormente podemos llegar a dos conclusiones importantes sobre la dolarización:

La dolarización privilegia la estabilidad monetaria, sacrificando otros objetivos macroeconómicos como el crecimiento y el empleo, que son grandes problemas en los países latinoamericanos, pues los niveles de desempleo ya son elevados y la mayoría de sus bienes exportables son muy sensibles a variaciones en los precios

internacionales de productos como el petróleo, algunos minerales, y otros productos primarios.

Para que la dolarización tenga sentido, se requiere que los ciclos económicos de los países con economías dolarizadas estén altamente sincronizados, pues en caso contrario, las políticas de la Reserva Federal pueden tener efectos contraproducentes en los mercados de los países involucrados. Es innegable que para que la dolarización sea exitosa primero hay que resolver desequilibrios estructurales importantes en nuestras economías.

La pregunta es, entonces, de si la dolarización es exitosa únicamente en escenarios sin desequilibrios estructurales, para qué dolarizar; y para qué hacerlo en el caso de desequilibrios coyunturales, si con la corrección de dichos desequilibrios se podrían alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo económico. Además, sería un retroceso inmenso en la consolidación de la integración regional, abandonando cualquier proyecto de unificación monetaria (Ej. peso andino⁴).

En vez de admitir injustificadamente nuestra incompetencia para manejar la política económica y terminar sometiéndonos al control de otros, deberíamos seguir en la búsqueda de la regionalización monetaria. Evidentemente, el camino para lograr un desarrollo socioeconómico benéfico para América Latina no está a la vuelta de la esquina y es seguramente un proceso lento y difícil.

Una lección importante es que el debate sobre la dolarización se ha dado en torno a poca evidencia empírica e histórica. Para Edwards (2001) los economistas que apoyan la dolarización de las economías emergentes rara vez dicen explícitamente cuáles políticas se deben implementar para complementar la reforma, ni se refieren en detalle a los costos que pueden resultar de adoptar una nueva moneda. "Es equivalente a un médico que prescribe una droga, sin explicitar los pasos que debe seguir el paciente (por ejemplo, estar en cama, no tomar alcohol), y no explican cuáles son los efectos colaterales, ni cuál es la tasa de éxitos en pruebas clínicas".

Por ejemplo, Edwards (2001) encuentra por técnicas econométricas que para Panamá los shocks en los términos de intercambio y las fluctuaciones de la cuenta corriente han sido más costosos en términos de menor crecimiento y menor inversión que para los otros países en desarrollo no dolarizados.

Otro punto importante es que las ventajas de un régimen cambiario deben evaluarse en tiempos de problemas financieros y dificultades de financiamiento internacional; pues en tiempos de bonanza cualquier régimen funcionará bien. La prueba real llega cuando el país requiere un ajuste ante condiciones internacionales

4 Para explorar sobre este tema se recomienda ver el trabajo de David Khoudour: ¿Una moneda única para América Latina?, 1999. Colección Pretextos, Universidad Externado de Colombia.

adversas, entonces se evalúan cuáles son los instrumentos y la estructura que el régimen cambiario ofrece para que el proceso de ajuste sea más suave y menos costoso (Calcagno et al, 2001).

Como se ha argumentado, en este contexto, un sistema cambiario superfijo (como la dolarización o la convertibilidad) introduce rigideces que limitan la capacidad de la economía para ajustarse al cambiante entorno internacional, especialmente en los mercados financieros. En otras palabras, el sistema superfijo puede ser capaz de eliminar el riesgo cambiario por varios años, pero puede incrementar dramáticamente el riesgo de incumplimiento de la deuda, lo que puede significar una insostenibilidad del régimen cambiario (Calcagno et al, 2001).

"Cuando la base monetaria está determinada por la cantidad de reservas internacionales, una caída en los flujos de capital implicará un incremento en las tasas de interés internas, un corte en el gasto doméstico y una caída en el déficit en cuenta corriente" (Calcagno et al, 2001).

Como plantean Calcagno y otros (2001) los regímenes cambiarios superfijos son vulnerables ante una masiva demanda por depósitos en el sistema bancario si los bancos no son capaces de financiarse adecuadamente en el extranjero, haciendo que el Banco Central tenga que funcionar como prestamista de última instancia e irrigar liquidez a la economía, agotando las reservas internacionales. Cuando éstas han desaparecido, el sistema de paridad fija se verá abocado a su inminente eliminación, y la consecuente devaluación del tipo de cambio. La otra alternativa es dejar quebrar el sistema financiero doméstico y profundizar la recesión en la economía.

Como concluyen Calcagno et al (2001), los regímenes cambiarios ultra fijos, como la dolarización en Ecuador o la convertibilidad en Argentina, son buenos mecanismos para estabilizar altas inflaciones y resultan útiles para introducir cambios estructurales en la economía; sin embargo, no parecen ser regímenes que se puedan mantener en el largo plazo. La pérdida en competitividad y el sobreendeudamiento de las economías conllevan un mayor riesgo cambiario; como consecuencia, queda abierta la pregunta de cómo harán estas economías para pasarse a otro régimen cambiario.

También es importante resaltar el hecho de que el desempeño de países como Chile, Brasil y México ha sido bastante exitoso y mucho mejor que el promedio latinoamericano, y han logrado estabilizar sus economías y sobrellevar los choques externos sin necesidad de sacrificar su política cambiaria.

Se puede compartir la opinión de Londoño sobre "el papel positivo de ancla que tiene dolarizar economías altamente inestables –altas inflaciones y enormes huecos financieros y monetarios– como fue el caso de Argentina y Ecuador, o de Bolivia en los ochentas. Sin embargo, [...] tener una tasa de cambio fija no garantiza que se lleven a cabo las reformas fiscales que no ha sido posible tramitar por cuenta de

las coyunturas políticas. [...] el caso de Panamá, donde se demostró que no existía una rigidez causal que garantizara que con la dolarización se inducirían reformas en otros campos. [...] Brasil ha logrado avances en su cuentas fiscales, a pesar de que opera bajo un sistema de cambio flexible".

La evidencia empírica no respalda de forma incuestionable el mejor desempeño y mayor estabilidad de las economías con tipos de cambios ultra fijos, y por tanto, la decisión de adoptar o no un régimen cambiario de esta naturaleza obedece a otros criterios. Es también razonable la posición de Moreno (2001) cuando dice que "la apuesta por la dolarización se fundamenta en criterios ideológicos y políticos, más que en razones y criterios técnicos con incuestionable respaldo empírico".

Un defensor de la dolarización como Moreno-Villalaz (2001) calcula los costos de pasarse a ese sistema y concluye que como los costos son insignificantes, hacerlo es bueno. En sus palabras, "el sistema - dólar, como el panameño, no impone un costo adicional a la economía (por razones de señoreaje), comparado con un sistema monetario autónomo. [...] Adicionalmente, en un sistema-dólar o sistema de moneda unificada no existe el costo de mantener un banco central y debido a la estabilidad del sistema y a la importancia de los bancos internacionales (en Panamá) el costo de la regulación y la supervisión bancaria es relativamente pequeño.

Por otro lado, existe la posibilidad de que Estados Unidos pudiera compartir el señoreaje⁵ [...] Incluyendo estos elementos y, contrario a la opinión prevaleciente, el costo de oportunidad del sistema-dólar es más bajo que el de un sistema autónomo. [...] Y también, contrario a un sistema autónomo de moneda, el sistema dolarizado garantiza la estabilidad sin crisis bancaria, gran cantidad de flujos de capital financiero, un mecanismo de ajustes automático, bajas tasas de interés (cercanas a las tasas internacionales), y baja inflación, que son condiciones favorables para la integración financiera.

Por último, las reservas están en manos del público y son como activos del Banco Central o de una entidad pública". Moreno-Villalaz concluye, entonces, que como un sistema de moneda unificada no impone un costo adicional a una economía, las economías latinoamericanas, deberían adoptarlo.

Sin embargo, el debate no es en términos de los costos inmediatos y financieros de adoptar un sistema cambiario tipo dolarización (o moneda unificada como Moreno-Villalaz denomina). El debate se debe dar en torno a los beneficios o costos en el desempeño económico del país. Es decir, en la forma en que una economía particular se enfrenta ante los choques externos y domésticos, y los resultados económicos y sociales que se derivan de esas situaciones.

5 Propuesta que aún no ha sido aprobada, y que de hecho está lejos de convertirse en realidad.

Si bien la dolarización es un mecanismo efectivo para evitar los procesos hiperinflacionarios, no es el único. En el caso particular de Ecuador, y en general para todos los países en vías de desarrollo, la salida puede ser optar por un ancla cambiaria que, de forma temporal, fije el tipo de cambio y estabilice los mercados. No creemos que haya necesidad de sacrificar la política monetaria y cambiaria en aras de la estabilidad.

Como ya se dijo, la estabilidad económica la han logrado otros países. Es posible que sea necesario atarse las manos para evitar el derroche y asegurar la disciplina, sin embargo, para garantizar esto, no hay necesidad de amputarse las manos.

Como apuntan Ibarra y otros, bajo un régimen de tipo de cambio ultra fijo, o de dolarización, la responsabilidad de subsanar los choques externos queda únicamente en manos de la política fiscal. Es decir, "la política fiscal tendría las responsabilidades, cuando sea necesario, de: 1) impulsar o desacelerar la economía; y 2) modificar la orientación de recursos entre bienes comerciables y no-comerciables. [...] Es decir, la política fiscal pierde de manera definitiva su función redistributiva – o incluso de corrección de externalidades. Con ello la dolarización sería un golpe adicional a la capacidad del Estado para incidir en la economía".

En concordancia con lo expuesto por Miguel Urrutia (2001), quien fue gerente General del Banco de la República de Colombia, "la clave del éxito de todo sistema cambiario es el diseño y ejecución de una política macroeconómica (monetaria y fiscal), y un funcionamiento de los mercados, compatible con él".

Es importante notar que el éxito de un régimen cambiario depende de las especificidades de cada país. Para Berg y Borenztein (2001) "la mayoría de los países de América Latina son bastante diferentes de los Estados Unidos en cuanto a estructura económicas, y es probable que no se beneficiarían mucho con la dolarización, a menos que integraran estrechamente sus mercados como en la Unión Europea".

BIBLIOGRAFÍA

- AGENOR, PIERRE Y MONTIEL, PETER. (1999). *Development macroeconomics*. Princeton University Press. Segunda edición.
- ACOSTA, ALBERTO. (2001). "La trampa de la dolarización, reflexiones para una discusión latinoamericana". Ponencia para el seminario *Régulation du système international: quelle place pour le FMI*. Asamblea Nacional Francesa, París, 22 y 23 de junio.
- BALIÑO, TOMÁS, BENNET, ADAM Y BORENZTEIN, EDUARDO. (1999). *Monetary policy in dollarized economies*". Fondo Monetario Internacional.
- BECKERMAN, PAUL. (2001). "La vía ecuatoriana hacia la dolarización". *Revista Nueva Sociedad* N° 172, marzo-abril.

- BERG, ANDREW Y BORENZTEIN, EDUARDO. (2001). "Ventajas e inconvenientes de la plena dolarización". *Revista del Banco de la República*. Vol. LXXIV, N° 884, junio. Colombia.
- CALCAGNO, ALFREDO, MANUELITO, SANDRA Y TITELMAN, DANIEL, (2001). "*Dolarization in Ecuador: a parallel with the Argentine convertibility system*". Paper presentado en el seminario de integración financiera y monetaria, Kalamazoo College, Michigan, mayo 11-12.
- CALVO, GUILLERMO. (1999). *On dollarization*. www.bsos.umd.edu/econ/ciecalvo.htm
- . (1999). "*Fixed versus flexible exchange rates. Preliminaries of a turn-of-millennium rematch*". www.bsos.umd.edu/econ/ciecalvo.htm
- CALVO, GUILLERMO Y REINHART, CARMEN. (2000). "Fixing of your life". *NBER Working Paper N° 8006*. Noviembre.
- CEPAL, (2001). *Situación y perspectivas. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2000 – 2001*.
- CHANG, ROBERTO Y ANDRÉS, VELASCO. (2000). "Exchange-rate policy for developing countries". *American Economic Review*, Vol. 90, N° 2, mayo 2000.
- COEURÉ, BENOÎT Y PISANI-FERRY, JEAN. (1999). "The case against benign neglect of exchange rate stability". *Finance and Development*. Vol. 36, issue 3, sep.
- EDWARDS, SEBASTIAN. (2001). "Dollarization and economic performance an empirical investigation". *NBER Working Paper N° 8274*.
- FISCHER, STANLEY. (2001). "Exchange rate regimes, is the bipolar view correct?". *Finance And Development*, Junio.
- FMI. (1999). "Dollarization: fad or future for Latin America", *Economics Forum*, Washington D.C.
- GALLARDO, JORGE. (1999). "Los mitos de la convertibilidad", Serie *Dialogando con Líderes del Siglo XXI*, Guayaquil.
- GLOWER, J. CARLOS. (2001). "La dolarización en El Salvador, lecciones y advertencias para la región". *Revista Nueva Sociedad N° 172*.
- HAUSSMAN, RICARDO. (1999). "*Dollarization: issues of implementation*". Seminario de opciones cambiarias, Bid.
- IBARRA, DAVID et al. (2001). "La dolarización, antecedentes y perspectivas para la economía mexicana". *Revista Nueva Sociedad N° 172*, Marzo-Abril.
- LUQUE, ALBERTO. (1999). "Argentina y los mitos de la convertibilidad". *Revista Economía y Política*, N° 5. Cuenca.
- MEISEL, ADOLFO. (2001). "*El futuro de la moneda en Colombia: ¿cuándo dolarizar?*". Ponencia presentada en el seminario sobre dolarización organizado por Anif-Fedesarrollo, Bogotá, D. C.
- MACK, CONNIE. (1999). "*Fundamentos De La Dolarización*". Washington D. C.
- MORENO, ÁLVARO. (2001). "Un réquiem por las monedas nacionales, dolarizar o no dolarizar, esa no es la cuestión". *Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política*. Junio.
- MORENO-VILLALAZ, JUAN, (1999). "Lecciones de la experiencia panameña". *Ideas de Libertad*, No 50. Guayaquil.

- MORENO-VILLALAZ, JUAN. (2001). "El costo operacional del dólar como moneda. El caso de Panamá" *Revista Nueva Sociedad* N° 172, Marzo-Abril.
- MUNDELL, ROBERT. (1961). "Teoría de las áreas óptimas". *American Economic Review*, N° 51.
- MUSSA, MICHAEL et al. (2000). "Exchange rate regimes in an increasingly integrated world economy". *IMF Occasional Paper*, # 193
- PORTAFOLIO. (2005). *Salvadoreños piden fin de la dolarización alarmados por aumento en costo de vida*. Bogotá. 18 de febrero. Página 19.
- REINHART, CARMEN. (2000). "The mirage of floating exchange rates". *American Economic Review*, Vol. 90, N° 2, Mayo.
- REVISTA ECONOMÍA COLOMBIANA Y COYUNTURA POLÍTICA. (2001). "Es la dolarización la salida a la crisis". *Revista de la Contraloría General de la República*. Colombia, Junio.
- RODRÍGUEZ, MARCO. (2001) En *Revista Economía Colombiana y Coyuntura Política*, Junio.
- SACHS, JEFFREY Y LARRAIN, FELIPE. (1999). "¿Why dollarization is more a straitjacket than salvation?". *Foreign Policy*.
- SALGADO, WILMA. (2001). "Petrodolarización de la economía ecuatoriana y riesgo de iliquidez y deflación". Mimeo.
- URIBE, JOSÉ DARÍO. (2001). "Las economías emergentes y su dificultad para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas". *Reportes del Emisor* # 26, Publicación del Banco de la República. Colombia, Julio.
- URRUTIA, MIGUEL. (2001). "Ventajas y desventajas de los regímenes de flotación de la tasa de cambio". *Revista del Banco de la República*. Colombia, Vol. LXXIV, N° 884, Junio
- VELA, MARIA DE LA PAZ. (2000). "Dolarización: vacuna contra la hiperinflación". *Revista Gestión*, N° 67.

Capítulo 6

CONCLUSIÓN

1. INSERCIÓN INTERNACIONAL DESIGUAL E INSOSTENIBLE

Si bien en la tradición teórica el intercambio comercial es el tema más analizado, la evidencia demuestra que actualmente son los flujos de capital los que concentran la mayor participación en los intercambios mundiales, en particular los flujos de corto plazo y de portafolio, los cuales muestran además una mayor dinámica con respecto a los flujos de inversión directa en el extranjero.

Los intercambios económicos internacionales pueden efectuarse con una gran intensidad, gracias a la apertura exterior puesta en práctica por la gran mayoría de los países, con la eliminación de los controles de cambios y de las regulaciones a la entrada y salida de capitales. Sin embargo, estas medidas han introducido en la escena mundial una gran volatilidad, los países han quedado más expuestos y se observa una tendencia al contagio de las crisis de ciertos países hacia otros, como fue el caso de la crisis asiática.

Aun así, existe una cierta distancia entre los postulados teóricos empleados para justificar las decisiones de apertura económica y las políticas concretas que son aplicadas en las distintas regiones del mundo. La defensa de las ventajas del libre comercio es generalizada entre los teóricos y gobiernos, pero persisten mecanismos proteccionistas no arancelarios como las cuotas, los subsidios y otras barreras.

Además del incremento observado en el comercio en general, el mayor dinamismo se concentra en la triada de las regiones más desarrolladas –Estados Unidos, Europa, Japón– y más precisamente en las grandes corporaciones transnacionales que realizan transacciones intrafirma que por un valor equivalente a las tres cuartas partes del comercio mundial.

La teoría clásica sugiere que las condiciones de la apertura exterior permiten mejorar la remuneración de los factores abundantes, utilizados de forma más intensa en los productos en los que cada país se especializa. La evidencia muestra en cambio un deterioro en los ingresos y el acceso al empleo de los trabajadores menos calificados y resta por analizar las razones por las que el proceso real difiere de las previsiones.

Recordemos primero que el paradigma Hecksher-Ohlin –en su versión Stolper-Samuelson– fue concebido en una época bien distinta de la actual. Con la aparición de la informática, la robótica, la biotecnología, la microelectrónica, de nuevos materiales y los nuevos procesos productivos, ningún país puede, en medio de esta

nueva internacionalización, privarse de adoptar tecnologías de punta, pues corre el riesgo de quedar al margen del proceso.

Por otra parte, la aparición de países densamente poblados y con bajos niveles salariales, como los asiáticos, ha provocado una disminución del nivel mínimo medio mundial de los salarios, y los países latino-americanos, por ejemplo, no pueden ya suponer que los bajos salarios y del bajo nivel de calificación constituyen sus ventajas competitivas. Estos países se encuentran ahora en un nivel intermedio de calificación y salarios, lo que ha provocado una profundización de la brecha de empleos y remuneración, a favor del trabajo calificado y en detrimento de la mano de obra poco calificada.

Esta realidad, que se impone como evidencia consistente en todos los análisis, no es asumida como se debiera a la hora de adoptar las políticas. Sin insistir en la calificación del recurso humano, sin incorporar nuevas tecnologías ni modernizar el proceso de producción, será difícil superar la precaria inserción de esta región en la economía mundial. Más aún, si la relación laboral predominante es la relación informal, de contratos temporales o la subcontratación, en donde el trabajador, al no estar vinculado directamente con la empresa a la cual presta sus servicios, no está motivado a optimizar su rendimiento, se comprende, puesto que no se beneficia, de los frutos de un mayor esfuerzo.

Es común escuchar que la interdependencia económica creciente es la expresión de las nuevas tecnologías de información y de su alianza con las comunicaciones y la gestión empresarial y que, en este sentido, se trata de un proceso inevitable, progresivo y de una utilidad incontestable. En lo que concierne la tecnología, esto parece evidente, pero quedan serios interrogantes en cuanto a la distribución desigual de los beneficios de dicho proceso.

De una parte, las economías desarrolladas poseen una gran capacidad fiscal, que les permite subsidiar a sus exportadores, cosa que no pueden hacer las autoridades de los países pobres. Existen además una gama de medidas no arancelarias (sanitarias, de medio ambiente o políticas) que son tomadas para limitar el acceso a los mercados metropolitanos. La decisión reciente de las autoridades norteamericanas, nuestro principal socio económico, de aumentar los subsidios agrícolas y de ampliar los derechos arancelarios sobre el acero, es una muestra significativa de las condiciones desventajosas en las que deben competir las economías en desarrollo.

Ciertos cambios de la economía internacional no están ligados al hecho mismo de la innovación tecnológica, sino a las políticas recomendadas a los países en vía de desarrollo. Imponer la reducción de la inflación como principal objetivo de la política económica ha conducido en varios casos a la deflación, con la consecuente desvalorización de los activos. Concentrar la política macroeconómica en la reducción del déficit fiscal del Estado ha desencadenado efectos recesivos y la

adopción de políticas cambiarias, de anclaje o de convertibilidad, han provocado fenómenos de revaluación que han conducido al déficit externo.

También se puede objetar la adopción de una política de liberalización a la entrada y salida de capitales, pues ante la imposibilidad de privilegiar los capitales de inversión, se favorece el flujo de capitales de corto plazo. La volatilidad y la inestabilidad suscitadas por éste tipo de políticas han demostrado ser nefastas, y casi ningún país, con la excepción de Malasia, Chile y China, ha adoptado políticas de regulación o de control de capitales externos, pues la apertura total a estos últimos es una exigencia de las agencias multilaterales, de las empresas transnacionales y de la banca acreedora. Oponerse a esta exigencia significaría una reducción de la calificación de riesgo, pero aceptar la apertura al capital improductivo no tiene efectos positivos sobre el crecimiento.

2. RACIONALIDAD DEL PARADIGMA DOMINANTE

La apertura a los flujos de capital condujo a periodos de acelerado aumento en la entrada de capitales, seguidos de periodos de retiro masivo de fondos de corto plazo. El consecuente grado creciente de vulnerabilidad de los países implicados es una de las principales características del estado actual de la economía mundial. Es necesario plantear un balance crítico sobre el tema si se quiere reducir a futuro la inestabilidad macroeconómica y los factores de perturbación.

Es igualmente importante revisar las políticas de desregulación financiera que acompañan la adopción del saber convencional en los países en vía de desarrollo. Las tasas de interés se mantienen muy por encima de las tasas de inflación, generando un margen de intermediación demasiado elevado para las condiciones de necesidad de acumulación de capital y de estímulo de la inversión. El hecho de que en casi todos los países de América Latina se hayan producido crisis bancarias pone en duda la sostenibilidad de éste tipo de políticas.

Se han aplicado altas tasas de interés en todos los países de la región con la intención de atraer o retener los capitales y así frenar la crisis, como soporte de la tasa de cambio y refuerzo del nivel de reservas frente al riesgo de crisis cambiarias.

Pese a esas tasas de interés superiores a las de los mercados metropolitanos, los capitales han salido de Tailandia, Malasia, México, Brasil, o Argentina en momentos de crisis, y en cambio el alza en las tasas de interés perjudica a los deudores hipotecarios, asfixia a las empresas que tienen tasas de beneficio inferiores a la tasa de interés y en consecuencia incrementa el portafolio de deudas en mora de los bancos. En pocas palabras, no hay razón teórica, ni evidencia empírica que demuestre las ventajas de haber mantenido, o de seguir manteniendo una política de libertad financiera absoluta.

Partiendo de estos elementos de análisis, se puede concluir que se debe sostener el carácter inevitable de la incorporación de tecnologías de punta al proceso económico, lo que no equivale a adoptar políticas macroeconómicas de racionalidad dudosa y cuyos resultados han demostrado ser negativos.

3. LA GEOGRAFÍA DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

En el proceso económico internacional asistimos a fenómenos de re-localización industrial, a la formación de nuevas periferias, y a la voluntad de las firmas transnacionales de explotar los factores de aglomeración. Se deslocalizan unidades de producción para sacar provecho de nuevos mercados regionales, y nuevas zonas se incorporan a la división internacional del trabajo como producto de la nueva transnacionalización. De esta manera se explican, por ejemplo, la dinámica de las zonas francas de exportación en la frontera norte de México, el desplazamiento de inversiones europeas hacia los países del antiguo bloque socialista, y la relocalización de industrias automotrices europeas en el Mercado Común del Sur (Mercosur).

En el proceso de internacionalización en curso, la formación de acuerdos regionales de integración muestra un cierto desarrollo frente a los postulados de multilateralismo recomendados en el GATT y en la OMC. Sin embargo, las excepciones que pueden ser introducidas en estos acuerdos hacen relativa la aplicabilidad de principios como el de asegurar el "trato nacional" a todos los actores en condiciones de igualdad.

Así se haya progresado sensiblemente en la constitución de dichos acuerdos multilaterales, y más allá de lo que se preveía hace apenas una década, las excepciones autorizadas en la arquitectura del comercio mundial abren la puerta a procesos que contradicen la filosofía misma del multilateralismo. Hoy está claro que subsisten niveles y formas de protección no arancelarias que contradicen la filosofía del librecambio que todos los socios del sistema dicen profesar.

Mientras que en Europa se pasa de una zona de librecomercio y unión arancelaria a la unión monetaria, en el continente americano no logramos aún consolidar uniones arancelarias en el sentido estricto de la palabra y no parece existir la voluntad de progresar en éste sentido. La posibilidad de constituir uniones monetarias regionales tampoco se encuentra en la agenda de los procesos subregionales de integración, más allá de declaraciones retóricas. Por el contrario, poco a poco los países latino-americanos adoptan la moneda dominante de la región.

Los acuerdos regionales de integración puestos en marcha en América no incluyen ningún tipo de coordinación macroeconómica, y no podemos entonces esperar que se produzca una convergencia entre indicadores como la deuda pública, el déficit fiscal, el nivel de inflación y las tasas de interés. Esta autonomía de gestión

en los países que comparten un acuerdo comercial da lugar a fuertes asimetrías cuya corrección puede resultar traumática. Es éste el caso de México, tras la entrada en vigor del TLCAN/ NAFTA, y de Argentina, impedida por las exigencias de la convertibilidad de devaluar su moneda para responder a la devaluación de la moneda de Brasil, su principal socio.

Los aspectos relativos al trabajo y al medio ambiente no son considerados en el actual proceso de liberalización económica. Sólo serán incluidos marginalmente tras la negociación del cuerpo central del acuerdo (como acuerdos laterales) y su eficacia y aplicación han sido puestas en duda. Pareciera que el poder regulador de los gobiernos se encuentra en una posición jurídica de desventaja con respecto a las corporaciones transnacionales, en temas concretos como la protección del medio ambiente. Los casos de procesos de las corporaciones contra los gobiernos se multiplican, y los fallos judiciales siempre favorecen a las firmas.

La formación de la zona de libre comercio de América, cuyas negociaciones deberían concluir en el 2005, está fundada sobre la misma filosofía del TLCAN. Ante el retraso de las negociaciones del ALCA, a causa del mantenimiento de los subsidios agrícolas en los Estados Unidos y el Canadá, las restricciones sobre el acero por parte de los Estados Unidos, o impuestos norteamericanos sobre jugos cítricos de Brasil, se ha dado paso a la negociación de acuerdos bilaterales con los países de Centroamérica, de la región andina y con Chile.

4. UN MODELO DE INSERCIÓN EN CUESTIÓN

La post guerra fue marcada por un crecimiento rápido en todas las regiones, en un contexto de fuerte regulación del Estado, protagonismo de los actores sociales, y consolidación de sistemas de seguridad social, salud y educación pública; siguiendo una filosofía de protección social. La modificación de éste paradigma de política produjo un aumento de la desigualdad en América latina, que afectó particularmente a jóvenes, mujeres y mano de obra no calificada.

Según las previsiones teóricas de Kuznets, el grado de desigualdad puede ser elevado en las etapas iniciales del desarrollo, pero debe reducirse progresivamente a medida que se avanza en los procesos. El caso colombiano muestra una evidencia contraria: después de la aplicación del modelo de apertura, la economía atraviesa una severa crisis, acompañada de una regresión en materia de equidad, con la pérdida parcial de avances que se habían logrado en la reducción de la desigualdad.

A título de hipótesis, se podría sostener que la simultaneidad del deterioro social en materia de equidad con la puesta en marcha de las políticas de liberalización exterior no es coincidencia, y que existiría una relación de causalidad entre los dos procesos.

En América latina, en países como México, Brasil, Ecuador y Argentina han conocido coyunturas de inestabilidad y desequilibrio, lo que ha llevado a algunos a replantear en su totalidad el modelo económico adoptado, así como la continuidad del crecimiento.

A pesar del consenso en cuanto a la tendencia hacia la internacionalización económica, la concentración creciente de los beneficios de este proceso en las economías desarrolladas suscita serias dudas en cuanto a la sostenibilidad de un modelo de relaciones internacionales en el cual economías menos desarrolladas, y en especial las de América latina, no logran definir una vía de relación sostenible con el exterior.

¿Podrán ellas seguir manteniendo situaciones de déficit comercial que implican una dependencia siempre mayor con respecto al financiamiento externo, a través del crédito, los flujos de capital de portafolio de corto plazo, las remesas y la inversión extranjera?

En 1994, México vivió bruscos ajustes provocados por la salida intempestiva de capitales que habían llegado atraídos por las tasas de cambio fijo y el diferencial de tasas de interés.

Si analizamos el proceso de integración en América latina, tomando como referencia el caso del TLCAN/NAFTA, constatamos la ausencia de cohesión social y de apoyo al equilibrio regional; las componentes comercial y de inversión constituyen el centro del proceso. Es éste el caso en todos los demás procesos de integración en el continente. Para asegurar facilidades a los flujos de bienes, servicios e inversiones entre los países miembros, el acuerdo tiene en cuenta múltiples elementos, en especial normas de origen, propiedad intelectual, seguridad jurídica, compras del Estado y resolución de diferencias.

Sin embargo, es evidente que la posibilidad de que las economías se integren de forma individual al acuerdo es una opción real, lo que Chile en particular ya ha concretado en tanto que el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con los países de América central (CAFTA por sus siglas en inglés) ya ha sido concluido pero no ha sido sometido a la ratificación del Congreso estadounidense, pues hay serios reparos a la fragilidad de sus componentes laborales, al no quedar debidamente garantizada la efectiva protección de los derechos laborales.

Por estas razones, un análisis de los impactos sociales y de las condiciones de trabajo producidos por el proceso norteamericano de integración en cada uno de los tres países miembros es del mayor interés, pues éste puede indicar las incidencias futuras para los países que concreten acuerdos similares.

5. ALDEA GLOBAL, FINANCIERA Y CRIMINAL

El tipo de flujo de mayor desarrollo en los últimos años es, sin duda alguna, el que realizan los mercados financieros, siguiendo los procesos de desregulación y liberalización, que permiten mayor libertad de los flujos de capitales. El proceso comienza en 1987 en Londres, con el famoso *big bang* y la desregulación total de los mercados de la ciudad. Los Estados Unidos siguen el ejemplo, y el movimiento se extiende al mundo entero. De este proceso provienen los *derivados financieros*, un producto sintético que se obtiene mezclando el valor presente o futuro de productos tradicionales como el café y acciones de empresas como IBM o el valor de cambio de monedas fuertes como el dólar o el yen.

Estos derivados financieros aparecen como elementos comercializables en la bolsa de valores con el fin de facilitar la especulación. En 1997, el valor de estos derivados financieros fue de 360 billones de dólares, es decir 12 veces el valor del producto bruto de la economía mundial. Estos mercados se fundan en precios que varían en función del estado de ánimo de los especuladores y terminan por definir la rentabilidad de las inversiones y de la economía en su totalidad.

La liberación de mercados financieros permite un fuerte aumento de la inversión. Por ejemplo, en 1998, en Estados Unidos el volumen de intercambios financieros sobrepasa en 40% el valor de la economía de éste país. Entre 1970 y 1980, la inversión de los países industrializados en los países en vía de desarrollo se multiplicó por 197. En 1998, sólo en el mercado de divisas, se intercambiaron 1,5 billones de dólares, que equivalen a 17 veces el producto bruto de Colombia (Castells, 1999).

Con estos antecedentes es más fácil comprender la crisis asiática. En 1996, Asia recibió 90 billones de dólares de capitales extranjeros, y el año siguiente se produjo la fuga de capitales de 104 millones. Ninguna economía está en capacidad de soportar un tal revés de los flujos de capital. La razón es que una gran parte de las inversiones realizadas eran de carácter especulativo; y a la menor señal de posibles pérdidas, se desplazan, desencadenando una reacción en cadena imposible de contener. Esta situación pone en evidencia el alto grado de interconexión entre las economías y la fuerte movilidad de los capitales, características claves de los mercados financieros actuales.

Este grado de liberalización de las economías y de los mercados financieros no favorece únicamente a la especulación: también convive con el desarrollo de economías criminales que aprovechan coyunturas especiales para extender sus redes a nivel mundial. Se estima que la economía ilícita es 40 veces superior a la del petróleo y, según las Naciones Unidas, el lavado de dinero mueve alrededor de 1 ó 1,2 billones de dólares al año (Castells, 1999).

6. ARQUITECTURA FINANCIERA MUNDIAL INSUFICIENTE

En lo que concierne a las finanzas privadas internacionales, ubicadas por fuera del cuadro regulador de las agencias multilaterales y que tienen una incidencia creciente sobre el flujo de inversiones y crédito, las crisis asiáticas recientes y también las de las grandes economías latinoamericanas, como México y Argentina, obligan a reconsiderar la deficiente arquitectura financiera internacional y a prever mejores sistemas de supervisión, previsión y apoyo a los países en dificultades. Vistas las experiencias recientes, pareciera que los analistas y actores implicados se han limitado a mejorar los sistemas de información y la cobertura de los riesgos, además de garantizar asistencia en caso de urgencia por parte de las agencias de riesgo.

No se trata con la suficiente transparencia el problema de los elevados tipos de interés y de los márgenes de intermediación, que son, en varios países, las causas directas de la depresión de la inversión, con su efecto negativo en el crecimiento. De la misma manera, se descuidan temas como la conveniencia y la racionalidad del control y regulación de capitales de corto plazo, o de un impuesto sobre los flujos especulativos. La realidad muestra que los medios financieros internacionales no están dispuestos a abrir el debate en torno a las problemáticas fundamentales.

7. COLOMBIA: DE LA ESTABILIDAD Y LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD, A LA CRISIS ESTRUCTURAL

Durante la segunda mitad del siglo XX, Colombia, que en los años 1975-1980 se proyectaba como una economía de desarrollo medio, había logrado reducir ligeramente sus niveles de pobreza y de miseria, así como extender la cobertura de la protección social. Tras la adopción del modelo de apertura económica, el país vivió la más severa recesión económica de su historia (1999), incluso más grave que aquella vivida como consecuencia de la Gran Depresión.

Este proceso, junto con los consecuentes altos niveles de desempleo, pobreza y miseria, es especialmente grave en un país que atraviesa un agudo conflicto interno (político y militar). La importación de alimentos, cereales en particular, pasó de 600.000 toneladas antes de la apertura económica a 7 millones en 1997 (se trata generalmente de productos subsidiados en los países de origen, lo que constituye un caso evidente de *dumping* comercial).

Como consecuencia de este aumento en las importaciones, la superficie agrícola cultivada se redujo en 850.000 hectáreas y, en la década del 90, un millón y medio de campesinos se vieron obligados a emigrar hacia las ciudades a causa de la reducción del empleo rural y de la violencia política. Vastas extensiones

tradicionalmente destinadas a cultivos tradicionales son convertidas en tierras de pastoreo y el proceso de concentración territorial se acentuó.

La gravedad del fenómeno es evidente: se hacen más precarias las condiciones de vida en las zonas marginales de las grandes ciudades, aumentaron la violencia política, la delincuencia común y la informalidad en la economía.

Existe un intenso debate en cuanto a la decisión de los productos que se deben cultivar o abandonar, en razón de su eficiencia y rentabilidad. Se plantea la discusión de si la producción de cereales es realmente viable en los trópicos o si convendría en cambio, orientar la producción hacia nuevos productos como la palma africana, flores, frutas tropicales, hortalizas, cacao y caucho; tan importantes en el pasado.

En el caso del café, cuyo peso histórico en la economía nacional es aún importante, observamos nuevas realidades que no han sido aún analizadas desde una perspectiva sistémica y estratégica. El aumento de las exportaciones de café vietnamita, producido a costos más bajos y apoyado por proyectos del Banco Mundial, desencadenó una baja del precio mundial y una reducción de las exportaciones del café de América latina, lo cual en el caso colombiano, tiene un impacto negativo sobre el empleo y el ingreso de 500.000 familias que se dedican a esta actividad.

Desde la perspectiva de las fuerzas determinantes que están en juego en la economía mundial, el caso del café es sintomático en cuanto al peso decisivo de las firmas internacionales de comercialización, que se comportan de manera oligopólica. Cinco firmas tostadoras compran todo el café del mundo, ejerciendo una fuerte influencia sobre el precio del grano y, simultáneamente a una reducción de éste último, se mantienen o aumentan los precios a los consumidores de las economías centrales, con un crecimiento sustancial del margen de ganancia.

El caso del café colombiano es particularmente instructivo, en la medida en que obliga a analizar la modalidad de inserción de la economía nacional en la escena internacional. La exportación del producto no elaborado no sólo hace al país más vulnerable a las variaciones exteriores del precio sino que además lo priva de la posibilidad de aumentar la proporción de valor agregado sobre el producto final.

La política de subsidios a productores para compensar la baja en los precios externos tiene ciertamente un contenido social necesario, pero desde el punto de vista fiscal es insostenible en el largo plazo, y no resuelve el reto esencial que enfrenta el sector caficultor colombianos. Si éste sector no logra diversificar los productos derivados del café, si no penetra los mercados de consumidores con puntos de venta propios que aseguren el acceso de los consumidores al café de mejor calidad evitando las mezclas que hacen las torrefactoras; y si no se mejora la productividad a niveles competitivos frente a otros productores mundiales, se deberá sustituir éste cultivo, para no repetir el caso del tabaco, de la quina y del añil, que conocieron cortos periodos de bonanza en el siglo XIX.

Además, la importante participación en las exportaciones de los productos mineros (níquel, esmeraldas, oro) y energético (petróleo y carbón), ninguno de ellos renovable, suscita interrogantes que exigen una respuesta urgente, en cuanto a las perspectivas de la economía nacional cuando estos recursos se agoten, sobre todo si se conserva la tendencia actual de no encontrar nuevas reservas petroleras.

Estas reflexiones parecen más urgentes cuando se observa que, tras la apertura económica, el sector manufacturero vivió una fuerte recesión, que obligó al gobierno a promulgar una ley de tratamiento especial para las empresas en concordato o bancarrota (Ley 550 de intervención económica).

8. SOSTENIBILIDAD

El hecho de que las mejores perspectivas de empleo e ingreso correspondan a trabajadores calificados implica para Colombia y los países de la región la obligación de aumentar la cobertura y la calidad de la educación, al igual que buscar una mayor pertinencia en la formación profesional con el fin de responder a las exigencias del mercado.

En esta perspectiva, la precaria situación en materia de nutrición, salud, vivienda y protección social en amplios sectores de la población colombiana es extremadamente grave. Sin las bases fundamentales, en efecto, será muy difícil ubicarse en condiciones competitivas en una escena mundial cada vez más exigente.

Desde el punto de vista de la competitividad, la existencia de infraestructura energética, vial, ferroviaria, portuaria y de comunicaciones apropiadas es igualmente importante. Si bien en materia de comunicaciones el país ha progresado en cuanto a modernización y cobertura, los problemas de producción de electricidad tras la adopción de la apertura económica y el grave atraso en la modernización de puertos y redes viales nos hacen preguntarnos si el país avanza en la buena dirección y con el dinamismo necesario.

9. LA PAZ PARA CRECER, SER COMPETITIVOS, MEJORAR LA EQUIDAD Y LA CALIDAD DE VIDA

Para lograr volver a la vía del progreso, es evidente que Colombia debe encontrar una salida al conflicto interno que desgarró al país. Esto supone poner fin a la guerra, pero también introducir correctivos institucionales, de política y de participación de los distintos actores sociales. Sólo de esta manera se podrá buscar un acuerdo sostenible de crecimiento, que permita aprovechar los inmensos recursos de biodiversidad del país, la posición geográfica privilegiada, la diversidad

climática, la fertilidad de los suelos y los recursos mineros y energéticos, en el marco de una propuesta que responda al nuevo contexto mundial.

Una población joven, la abundancia de recursos hídricos, el acceso a los dos océanos, la dinámica positiva de los intercambios y de las inversiones con las economías vecinas son ventajas a explotar juiciosamente para superar el esquema de alta dependencia con respecto al café y recursos no renovables cuyo futuro es incierto.

Se deberá reconstruir el tejido social, tan deteriorado por el conflicto armado, recuperando y mejorando la red de protección social. Al mismo tiempo, se deberán establecer sistemas de capacitación para la población desplazada y los desempleados de larga duración, cuyas competencias y habilidades no se han adaptado a las exigencias actuales de la producción y las nuevas tecnologías.

Por sobre todo, es imperativo que la sociedad colombiana llegue a un nuevo consenso en el que la concepción de desarrollo vislumbre un mejor aprovechamiento de las ventajas y recursos del país, beneficie al conjunto de la población e integre los sectores que se han mantenido hasta ahora al margen del desarrollo o vinculados al conflicto.

EPÍLOGO

DE UN MAESTRO A SU ALUMNO

Homero Cuevas

Beethoven Herrera ha sido distinguido con más menciones por docencia excepcional que cualquier otro profesor de esta facultad. Y por ello algunos acreedores de la distinción en diversas ocasiones nos hemos preguntado sobre su secreto; no sólo para mantener esa posición a lo largo del tiempo sino para seguir fortaleciendo sus méritos en tan difícil terreno. Parte de la respuesta yace en su capacidad para hacer sentir a cada una de las personas de su auditorio como un invitado especial a quien dispensa sus mejores atenciones. De ahí surge su celo absoluto por la preparación detallada e impecable de los materiales, los medios y los procedimientos de sus exposiciones. Nada es presentado sin una ingente inversión previa, en términos de meditación, diseño, investigación, datos, ilustraciones, paradojas, tesis y conclusiones. Recordando en este contexto a otro de nuestros más distinguidos colegas, quien ya no puede acompañarnos, Jesús Antonio Bejarano refería que él llegaba hasta preparar con mucho cuidado los chistes adecuados para cada exposición. Pues bien, en esta escuela de responsabilidad y entrega vital ante su auditorio el profesor Beethoven Herrera representa un paradigma. Y por suerte nos obsequia con este libro un testimonio ubicuo y permanente de esas virtudes.

Más allá del método, esta obra se inscribe dentro de esa tradición académica en la cual un autor sólo puede ser visualizado como un gladiador enfrentado con una tropa de adversidades fenomenales, porque ha preferido el destino de la crítica integral en vez de caminos más transitados, más estrechos, más predeterminados, más cortos y quizá más seguros. Pues Beethoven Herrera parece imponerse el deber de no conformarse con menos de un tratado exhaustivo sobre el problema más estratégico de nuestro tiempo, la globalización. Sus lectores podrán dar fe de esa exhaustividad y de esas batallas en todos los frentes. Y resulta indispensable destacar en este punto que la obra misma de Beethoven Herrera es de interés global, no sólo por su temática sino por la escasez mundial de libros con estos alcances, con esta riqueza de elementos comparativos y con esta potencialidad para agregarle significación a cada componente mediante su posicionamiento dentro del conjunto.

Debido a tal integralidad este libro promete, entre otras cosas, convertirse en una fuente de referencia de quienes necesiten profundizar y precisar su conocimiento sobre ese fenómeno político que ha incursionado en el mundo y ha barrido a América Latina durante los dos últimos decenios, denotado como neoliberalismo por muchos, aunque me parece más significativo el término semiliberalismo, debido a la parcialidad, la falta de consecuencia y, algunas veces, la hipocrecía con que son utilizados los argumentos liberales.

Imagino, por supuesto, y con sobradas razones, que uno de los estímulos fundamentales para que Beethoven Herrera persistiera durante arduos años en honrar su desafío fue su esperanza en la mejor ilustración de las nuevas generaciones. Pues resulta imposible dejar de especular con lo que hubiera ocurrido en América Latina si desde 1960 o aun 1970 la región hubiese contado con un menor grado de ignorancia entre sus académicos, su juventud, sus gremios y algunos de sus dirigentes, acerca del detalle de la política económica en el mundo y en particular de los "milagros" asiáticos. (Las comillas son agregadas por Beethoven, claro está, basado en las sarcásticas experiencias que nos reconstruye).

Una de las facetas más inspiradoras del libro, tanto en términos intuitivos como analíticos, es la elaborada y aparente simplicidad de los gráficos. Casi podría afirmarse que su secuencia, por sí misma, devela una realidad profunda y dramática. En esos argumentos hechos dibujo, donde cada breve punto de ascenso o de descenso puede contener un veredicto para millones de personas, en términos de desempleo, pobreza o indigencia, casi no se alcanza a graficar la deuda externa de América Latina a finales de los setenta. Tal era su insignificancia, cuando al mismo tiempo las líneas de la inflación eran máximas. Luego, a través de los ochenta y los noventa, los mínimos y máximos cambian de lugar, con simetría perversa. Pareciera que no se avanza un ápice para la cura de la anemia tributaria, ese pecado original y mortal de la América Latina; que apenas las naciones cedieron a extranjeros sus derechos de acreedoras sobre sí mismas. Y como si esto no fuese suficiente, como en una novela terrorífica, se nos permite entrever que esto pudo no haber sido una consecuencia casual del destino, sino una fría previsión del Consenso de Washington.

La desconfianza del autor hacia los equilibrios óptimos en la economía internacional, es decir, hacia la noción promovida por la teoría ortodoxa, se apoya en su abundante confrontación de hechos, desde los orígenes históricos de la globalización, pasando por el patrón oro, las políticas de los países desarrollados, la emergencia de las economías asiáticas, la consolidación de la Unión Europea, del Nafta y el semiliberalismo de finales del Siglo XX, hasta las crisis cambiarias, las dolarizaciones y las reestructuraciones financieras de comienzos del nuevo milenio. En vez de tal paradigma virtuoso percibe, entonces, un panorama y propone una perspectiva de círculos viciosos, donde la brecha internacional en términos de oportunidades, ingre-

sos, justicia económica y bienestar parece ampliarse cada vez más en lugar de estrecharse. Sin embargo, basado en mis propias aventuras teóricas sobre el comercio internacional, puedo atreverme a sugerir que la perspectiva propuesta por Beethoven Herrera encuentra también un fuerte soporte desde el punto de vista de la teoría pura. Y si el consuelo de esta compañía sobre tan escarpada ruta fuese insuficiente, debemos recordar que Gunnar Myrdal, ese gigante, Premio Nobel de la Economía Internacional, con su linterna de Diógenes, se nos ofrece como respaldo y como guía. El estímulo para rescatar esta gran tradición analítica sobre la cruda realidad de la economía global constituye otra de las justificaciones fundamentales de este libro.

*Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia
14 de julio de 2003*

Este libro, editado por la
Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad Nacional de Colom-
bia, se terminó de imprimir y encuadernar en
octubre de 2005 en los talleres de Servigraphic
Ltda, en Bogotá, D. C. En su composición se usa-
ron tipos Futura Lt Bt 10,5/13,3, 12/14,4, 14/16,8
y Times New Roman 8,5/10,2 puntos. Páginas inte-
riores en papel bond beige de 70 gramos y carátula
en propalmate de 240. Tiraje de 500 ejemplares.
La producción editorial estuvo a cargo de Juan
Andrés Valderrama, de Tiza Orión Editores.