

# LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

*Por Leopoldo Solís y Aurelio Montemayor*



## **Introducción**

**E**n el periodo que va de 1960 a 1984 la economía mundial pasó por situaciones muy distintas, desde años de calma y crecimiento como fue la característica de principios de la década de los sesentas, a otros de franco estancamiento y con mayores tasas de inflación como sucedió a fines de los setentas y a principios de la década actual.

Distintos analistas comparten la opinión de que la economía internacional experimentó su condición más difícil desde la gran depresión de los años treinta, a fines de la década de los setentas y en los tres primeros años de la actual. Además de los efectos causados por los sucesivos incrementos en los precios del petróleo, la economía mundial sufrió las consecuencias de políticas mal coordinadas a nivel macroeconómico y de ajustes competitivos en dichas políticas que exageraron el mal desempeño de la economía internacional.

Sin embargo, no todos los países en desarrollo han tenido un comportamiento similar en los últimos cinco lustros. Algunos de ellos han avanzado a tasas mayores, aun sin tener recursos naturales tan importantes como el petróleo, otros que sí han contado con tales recursos han crecido a tasas inferiores, mientras que otros han sufrido deterioros importantes en sus niveles de vida y algunos más han tenido un crecimiento modesto sin haberse empeorado la distribución de su ingreso.

En el presente artículo se tratan de analizar algunos de los factores más importantes que explican comportamientos tan distintos. Puede señalarse, sin embargo, que parte del éxito de aquellos países que crecieron a un mayor ritmo y este ha sido más sostenido se debió al diseño y al manejo de sus distintas

políticas de tipo macroeconómico, así como a su mayor flexibilidad de adaptación ante modificaciones en las condiciones y restricciones a que se han enfrentado.

En cambio, aquellos países que no han sabido diseñar y manejar adecuadamente sus políticas macroeconómicas o que en ocasiones han tratado de comportarse de manera contraria a lo mostrado por las principales economías internacionales, han tenido mayores dificultades en su accionar, así como costos más elevados en el proceso de ajuste a que se han enfrentado.

En la primera parte de este artículo se realiza un repaso al comportamiento de los principales países industriales en los últimos veinticinco años y se ubica a algunos de los países en vías de desarrollo que se dividen entre aquellos con ingresos medios y otros de bajos ingresos y también se diferencian de acuerdo a la orientación predominante de su economía, sea hacia una mayor apertura frente al exterior o concentrándose en el mercado interno.

En base a esta subdivisión, se verá cuáles de los países en desarrollo han mostrado tasas más elevadas de crecimiento, así como menores dificultades en el ajuste a las dos recesiones mundiales que ocurrieron tanto en la década de los setentas como a principios de la actual. Se tratarán de señalar varios de los factores que explican el comportamiento tan distinto de algunos de los países asiáticos respecto al de los países latinoamericanos, cuya orientación económica ha sido, predominantemente, hacia el interior y cómo factores no económicos ayudan a explicar en parte dicha diferencia de comportamiento.

Se señala además, que en los años de la década de los sesentas el objetivo de política económica más importante para los países en desarrollo fue la búsqueda de mayores tasas de crecimiento. Sin embargo, a fines de esa década algunos de dichos

países introdujeron como un objetivo específico de política, el logro de una mayor equidad en el reparto de los frutos del desarrollo.

Los efectos de las modificaciones sustanciales en los precios del petróleo, las recesiones que ocurrieron y sus mismos errores en el manejo de las políticas, llevaron a los distintos países a realizar ajustes muy importantes, tanto en la década pasada más otros que en algunos casos se pospusieron para la actual.

De cualquier manera es nuestra impresión que entre los países en desarrollo, aquellos con una mayor apertura en su economía lograron realizar dicho ajuste a un costo menor.

En algunas ocasiones se ejemplifica en base al comportamiento de algunos países que de una u otra manera han sido clave en el desarrollo del sistema económico internacional de los últimos veinticinco años. En otros casos, se hacen observaciones que pueden ser válidas solamente para un grupo en particular.

Sin embargo, la experiencia obtenida una vez pasados los primeros años de la década de los ochentas permite concluir que en general, los países con mayor apertura en su comercio han crecido a tasas más elevadas sin que su distribución del ingreso se haya vuelto más inequitativa, y fueron también aquéllos que pudieron realizar el proceso de ajuste a un costo social menor.

Los países que se caracterizan por una orientación de su economía más hacia el mercado interno también crecieron, aunque lo hicieron a tasas menores que los de orientación hacia fuera, y sin embargo, no se mejoraron sus distribuciones de ingresos y en general les resultó más costoso el ajuste que tuvieron que hacer frente a las perturbaciones de la década pasada y de la actual.

### *Comportamiento de la Economía Mundial*

La expansión de la producción y del comercio a nivel mundial, que se inició en los años cincuentas y alcanzó su nivel más alto en los años setentas, fue en gran medida resultado de esfuerzos deliberados y exitosos para reducir las restricciones en el comercio internacional.

En los años sesentas, los países industriales crecieron a una tasa promedio anual del 5%. En la década siguiente dicha tasa se redujo al 3.3% y además fue más errática. Los problemas que se presentaron en esta última década tuvieron sus raíces a fines de los años sesentas. En esa época varios países europeos experimentaron una rápida inflación de costos. Por su parte, los Estados Unidos de América establecieron nuevos programas de tipo social y eran los años de mayor intensidad de la guerra de Viet Nam. Algunas medidas que se tomaron condujeron a los países industriales a una recesión leve en los primeros años de la década de los setentas, sin embargo, la inflación no se les redujo.

Los aumentos en los precios del petróleo que ocurrieron en los años 1973 y 1974, produjeron un mayor desorden en parte porque el efecto contraccionista del aumento de precios afectó el crecimiento económico en los años 1974 y 1975. Por otra parte, se volvieron impredecibles otros ajustes que podían ocurrir en los precios del petróleo, lo que condujo a una mayor incertidumbre tanto para los inversionistas como para los responsables de las políticas gubernamentales.

Cabe señalar que hasta alrededor de 1970, el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial se había caracterizado porque los incrementos en las reservas de petróleo eran superior-

res a los aumentos en la demanda. Como resultado, el precio real del petróleo tendió a la baja y la energía barata hizo una contribución muy importante para lograr un crecimiento rápido de la producción mundial. Este patrón no se podía sustentar de manera indefinida; sin embargo, como la tasa de expansión del consumo del petróleo empezó a exceder al crecimiento de las reservas, los precios hubieran aumentado independientemente de la manera en que se hubiera manejado el mercado petrolero mundial; el incremento en más de cuatro veces en los precios nominales del petróleo que ocurrió en 1973 y 1974 fue muy superior al nivel real sostenible por las fuerzas del mercado. El principal resultado de la manera en que los países industriales respondieron a los mayores precios del petróleo que se presentaron en el año de 1973 fue que los déficits comerciales requerían, para ser reducidos, que se diera una menor actividad económica ya que en un principio tales países fueron lentos para economizar en el uso del petróleo. Por otra parte, más recursos de inversión se tuvieron que utilizar para sustituir el acervo de capital físico que se volvió obsoleto por los cambios en los precios de la energía, lo que vino a reducir el incremento potencial a nivel mundial en las capacidades productivas.

Entre los años 1975 y 1978 disminuyó el precio del petróleo en términos reales en alrededor de un 9%; sin embargo, los aumentos que ocurrieron en los años 1979 y 1980 fueron superiores al 80%. El impacto de estas alzas fue el reducir la tasa de crecimiento de los países industriales a ser de sólo 1.4% en 1980, cifra muy inferior a la tasa promedio de 3.5% observada en el periodo 1970-1978.

En los años setentas se observó en los países industriales no sólo un crecimiento más lento sino también una mayor inflación; en esa época ocurrió el desmoronamiento del sistema de tipos de cambio fijos y se presentó una modificación en el patrón del comercio internacional con una tendencia hacia un crecimiento más rápido de las exportaciones de manufacturas y uno más lento de las correspondientes a los productos primarios. También en esos años ocurrió un aumento significativo en el flujo de préstamos de la banca comercial hacia los países en desarrollo. Diez años antes pocos investigadores previeron que estos hechos ocurrirían en la década de los años setentas.

A principios de la década siguiente hicieron crisis los problemas que se habían acumulado; no sólo hubo un descenso en la producción de los países industriales, sino también los países en vías de desarrollo se enfrentaron a crisis muy serias en sus compromisos con el exterior. Los casos de Polonia, México, Brasil y Argentina fueron de los más comentados a nivel mundial.

La capacidad de la economía internacional para ajustarse a las anteriores perturbaciones ha sido severamente probada. Tales pruebas no fueron pasadas a entera satisfacción y el crecimiento se volvió más lento, observándose todavía debilidades en el comercio y en el sector financiero; sin embargo, algunos de los países en desarrollo han tenido un comportamiento más que satisfactorio.

En los años setentas, los países en desarrollo se ajustaron de diferentes maneras a un mundo de crecimiento moderado en la producción y en el comercio y a mayores precios en términos reales de la energía. Otros países pospusieron temporalmente el ajuste que requería su economía en base a un aumento notable en su deuda externa.

Sin embargo, de una u otra manera todos los países se han tenido que ajustar a las nuevas circunstancias. La efectividad



Foto: Archivo Casasola

del ajuste ha dependido críticamente del manejo que han realizado de sus políticas económicas internas así como de las políticas que prevalecen en los países industrializados y en los países exportadores de petróleo.

El éxito que han tenido algunos de los países se ha debido tanto a sus propios esfuerzos como a la aplicación de políticas comerciales que en vez de promover la sustitución de importaciones se han orientado más hacia la exportación. Aunque algunos de los países de mejor comportamiento aplicaron políticas de sustitución de importaciones en sus etapas iniciales de industrialización, han evitado el desaliento para la exportación que hubiese representado la extensión de la sustitución de importaciones hacia los bienes intermedios.

El traslado en la orientación de la política comercial, al pasar de promover la sustitución de importaciones hacia lo que se conoce como una orientación hacia el exterior, ha sido principalmente a través de la eliminación de los sesgos en las políticas del gobierno más que por una reducción de los incentivos para la expansión de la producción primaria o de la industria. La reforma llevada a cabo ha significado no sólo la identificación y el desmantelamiento de los desincentivos tanto para incrementar la oferta de exportaciones como para utilizar insumos importados cuando ellos eran los menos caros; pero también la terminación de políticas que favorecían a los sectores intensivos en capital así como el establecimiento de métodos de producción que ponen en igualdad de circunstancias a empresas de diferente tamaño en términos de obtención de créditos, asistencia técnica y apoyo en la comercialización.

En general, las políticas de los países de mejor comportamiento han evitado dirigir el apoyo a algún sector particular y

han tratado de promover tanto la industrialización como el comercio.

En el excelente análisis que realizó Joel Bergsman<sup>1</sup> sobre la correlación existente entre un mayor crecimiento económico y una mayor equidad para algunos países semi-industrializados en base a información disponible a principios de 1979, no llegó a una única conclusión. Sin embargo, los países con una mayor apertura en su economía mostraron de alguna manera un comportamiento más satisfactorio en el logro de ambos objetivos.

Si a las observaciones de Bergsman le agregamos lo ocurrido entre 1979 y 1984, no cabe duda que aquellos países con una mayor orientación hacia el exterior fueron los que realizaron el ajuste en condiciones más satisfactorias. Otros países que habían mostrado un buen comportamiento en términos de crecimiento, pero cuya orientación era más hacia el mercado interno, sufrieron graves contratiempos sobre todo en 1982 y 1983; tales fueron los casos de Brasil y de México, entre otros.

En virtud de que el tipo de política comercial es uno de los factores más importantes para explicar el distinto comportamiento de los países en relación a su tasa de crecimiento y a la estabilidad de la misma, a la equidad con la que se distribuyen los frutos del desarrollo así como al costo del ajuste ocurrido en la década pasada y/o en la actual, a continuación se analizan en primer lugar, aquellos países con una mayor orientación de su economía al exterior y en segundo, los que han promovido su crecimiento en base a políticas más orientadas

<sup>1</sup> Bergsman, Joel. "Growth and Equity in Semi-industrialized Countries", *World Bank Staff Working Paper No. 351*, Washington, D. C., USA, August 1979.

hacia el mercado interno. Para ambas situaciones se ejemplifica con algunos países a cuya información se tuvo acceso. En los dos casos se procura evaluar su éxito para alcanzar los objetivos de crecimiento, de equidad y de menor costo en el ajuste antes mencionado.

### ***Países con orientación hacia el exterior***

Entre los países con mejor desempeño en términos de los objetivos anteriores podemos señalar a Corea del Sur, Singapur, Taiwán, Hong Kong y España, entre otros, y todos ellos se caracterizan por mostrar en la actualidad elevadas participaciones de la industria manufacturera en el valor de la producción nacional y en el comercio exterior y son también de los países con mayores ingresos per cápita dentro de los que se encuentran en proceso de desarrollo.

El crecimiento real de las exportaciones de manufacturas por parte de los países semi-industrializados promedió 27% anual en el periodo 1960-1973, lo que se compara con un crecimiento de sólo 9% en el comercio internacional de este tipo de exportaciones. Algunas de estas economías mostraron tasas de crecimiento de sus exportaciones de manufacturas verdaderamente espectaculares, por ejemplo, Corea (51%) y Taiwán (29%), entre otros. Como consecuencia, la participación de las exportaciones de estos países en el total mundial pasó del 3% en 1960 al 8% en 1974. La expansión de las exportaciones de manufacturas para este grupo de países fue una fuente importante de su rápido crecimiento económico.

Los países que han adoptado políticas con orientación hacia fuera han sido los más exitosos en ajustarse a perturbaciones originadas en el exterior sin necesidad de recurrir de ma-

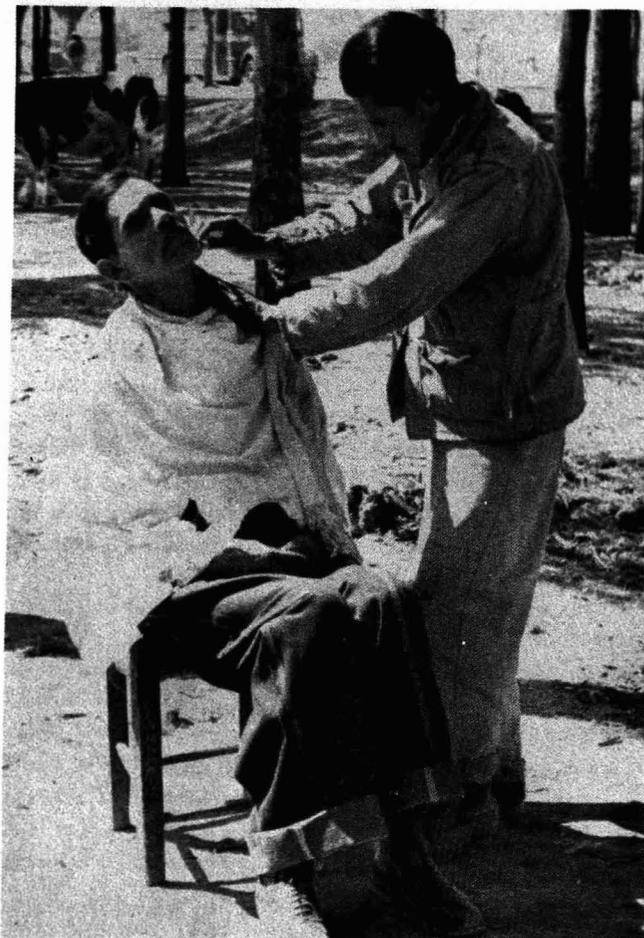


Foto: Hermanos Mayo

nera excesiva a préstamos externos o a reducciones en su producción. La flexibilidad que tal orientación provee ha sido más que suficiente para contrarrestar la vulnerabilidad que puede implicar en un principio.

Entre los países que han tenido un comportamiento que muestra un mayor crecimiento, destaca Corea del Sur<sup>2</sup>, en la que ha ocurrido una transformación económica considerable a partir de los primeros años de la década de los sesentas: de ser uno de los países en desarrollo más pobres, predominantemente agrícola, y con una balanza de pagos muy débil, ha pasado a ser un país semi-industrializado, de ingreso medio, en el cual la industria juega un papel importante y provee los ímpetus mayores a lo que ha sido una tasa de crecimiento bastante rápida. La notable transformación de su economía fue resultado de una modificación deliberada en la política del gobierno en el año de 1964 hacia una estrategia de desarrollo orientada a la exportación. Esta estrategia, en combinación con las habilidades de su fuerza de trabajo y el pragmatismo de sus dirigentes pavimentó el camino para un crecimiento económico más rápido; esto último es más significativo ya que el país no cuenta con suficientes recursos energéticos, que se volvieron tan importantes a partir de 1973.

Aunque la demanda de exportaciones fue el motor para la expansión económica, sin embargo, fue el rápido incremento en la inversión interna lo que permitió a Corea del Sur explotar las oportunidades que se le presentaron en los mercados externos. La inversión interna como proporción del producto interno bruto más que se duplicó. La combinación de un crecimiento rápido en la demanda de exportaciones con un influjo importante de tecnología y capital externo y un alto nivel de inversión sirvieron para mantener la tasa de crecimiento a un nivel de 10% anual entre 1963 y 1978. La reducción del déficit en cuenta corriente a través de un crecimiento rápido en las exportaciones y de un mayor flujo de capital del exterior hizo posible aumentar las reservas internacionales.

Al presentarse la crisis del petróleo de 1973, la economía coreana pudo absorber sin mayores problemas dicha perturbación externa a pesar del incremento sustancial en las importaciones, la disminución en el crecimiento de las exportaciones y un déficit considerable en cuenta corriente. En esa ocasión, las autoridades eligieron reducir la tasa de crecimiento de la economía para financiar el crecimiento de las importaciones a través de préstamos externos y simultáneamente trataron de acelerar el crecimiento de las exportaciones a través de mayores incentivos. Al mantener una oferta adecuada de equipo, partes y materias primas para los productores coreanos, el gobierno pudo asegurar que la oferta de bienes exportables continuaría su crecimiento y de esa manera se generarían mayores divisas para pagar el petróleo y mantener la confianza en la habilidad del país para servir sus obligaciones en el exterior. Al mismo tiempo, el gobierno tomó tres medidas que aseguraban que los incentivos a las exportaciones no se verían afectados por el posterior aumento de los costos. Dichas medidas fueron las siguientes: primera, la devaluación de la moneda; segunda, un mayor énfasis en los incentivos fiscales a los exportadores; y tercera, mayores esfuerzos para diversificar los mercados de exportación así como un cambio en la mezcla de los bienes que se exportaban. Estas medidas dieron resultados

<sup>2</sup> Parte de lo que se menciona sobre Corea del Sur está basado en el trabajo de F. Jaspelsen, "Adjustment Experience and Growth Prospects of Semi-Industrialized Countries", *World Bank*, August 1981.

y mejoraron la posición competitiva de las exportaciones coreanas: a pesar de un menor crecimiento y de una demanda reducida de parte de los principales clientes de Corea, las exportaciones volvieron a crecer a tasas elevadas.

La estrategia de ajuste elegida por las autoridades coreanas en los años de 1973 y 1974 se caracterizó por un crecimiento rápido en la producción de bienes comerciales, principalmente de exportación, y la introducción de medidas para incrementar el ahorro y mantener lento el crecimiento del consumo.

La expansión de las exportaciones fue la base para este ajuste y para la recuperación posterior y se le puede considerar como causante de más de la mitad del crecimiento económico que ocurrió en esa época; el ajuste en los años siguientes requirió un mejoramiento en los incentivos a la exportación, una moderación en los salarios y un desplazamiento de aquellas empresas que sustituyen importaciones y que no pudieron transitar hacia la exportación.

Cabe señalar que para tener éxito en el programa de ajuste no sólo es importante la orientación de la economía hacia la exportación, sino que también se requiere de aumentos en las participaciones del ahorro y de la inversión así como de una mayor productividad de esta última.

Por otra parte, la producción agrícola creció a tasas relativamente elevadas, 4.7% anual en un periodo de 15 años. Esto fue resultado de la alta productividad de la tierra, el acceso a insumos modernos, la preparación de la fuerza de trabajo y una política de precios favorable que llevó a la agricultura a su papel de proveedora de alimentos y de divisas.

También en Corea del Sur, a diferencia de otros países con una mayor orientación hacia el mercado interno, las empresas públicas se han convertido en una fuente de utilidades.



Foto: Hermanos Mayo

Por otra parte, en base a cifras publicadas por organismos internacionales, Corea del Sur es un país donde virtualmente se ha eliminado la pobreza absoluta y dentro de los semi-industrializados mantiene una distribución del ingreso de las más igualitarias.

### *Países con orientación hacia el interior*

Estas economías han procurado una mayor autosuficiencia en un rango cada vez más amplio de productos y han tratado de reducir las relaciones con el resto del mundo en materia comercial por arriba de lo que recomienda la ventaja comparativa con el fin de disminuir la vulnerabilidad frente a perturbaciones originadas en el exterior.

En este grupo de países tenemos a casi todos los latinoamericanos, aunque algunos de ellos experimentaron por periodos breves con una política comercial orientada hacia las exportaciones. Pero como grupo y para los cinco lustros que se están considerando, se puede decir que América Latina ha tenido una orientación hacia el mercado interno. También se puede incluir a países africanos, a algunos asiáticos, como por ejemplo Filipinas, Indonesia y la India, entre los más importantes.

En los casos de Brasil, México y Argentina, se puede señalar que la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones favoreció la manufactura respecto a la agricultura, así como las ventas internas en relación a las externas. Esa estrategia implicó, hasta fines de la década de los setentas, obtener una tasa satisfactoria de crecimiento en el producto interno bruto, pero con altas ineficiencias y con un endeudamiento importante con el exterior.

En algunos de esos países no se promovió la agricultura ya que la respectiva política de precios no fue favorable para el productor nacional. En el caso particular de México, el recurso a la importación de productos básicos —alimentos— ha sido muy utilizado a partir de 1973.

Por otra parte, aunque la participación de la inversión en el producto interno bruto ha tendido al alza, el financiamiento de la misma ha sido, en buena medida, vía ahorros involuntarios o a través de incrementos notables en la deuda externa.

Algunos países que han sido deficitarios en sus cuentas con el exterior se financiaron con créditos de los mercados internacionales de capital ofrecidos en montos importantes debido a las considerables reservas petroleras. Para algunos de esos países existen estrechas relaciones fiscales entre el sector petrolero y el gubernamental. Los mayores ingresos que obtuvo el sector petrolero precipitaron aumentos en la inversión pública. Por su parte, los ahorros del sector público aumentaron inicialmente y después cayeron como proporción del PIB, en parte porque los ingresos tributarios no petroleros se expandieron a un ritmo lento. Al mismo tiempo, el gasto del sector público se mantuvo a niveles altos de acuerdo a planes que se formularon inmediatamente después de los primeros aumentos en el precio del petróleo. Los incrementos sustanciales que ocurrieron en el gasto público se dirigieron a la provisión de infraestructura y de otros servicios públicos.

La inversión del sector privado, aunque creció, lo hizo a un ritmo menor que el mostrado por el dinamismo del gasto público. Sin embargo al revertirse el movimiento de los precios del petróleo hubo la necesidad de reducir los gastos en dicho sector así como de realizar un ajuste significativo en el déficit fiscal y en el comercial. En el caso particular de México, se pudo posponer un año dicho ajuste al financiarse en forma

exagerada con créditos obtenidos en el extranjero y a altas tasas de interés.

La inversión del sector público en la industria tendió a favorecer los proyectos intensivos en capital. Como una medida anti-inflacionaria los países exportadores de petróleo subsidiaron las ventas internas de los productos derivados del petróleo. Como resultado de lo anterior, no sólo se vieron drenados los ingresos fiscales sino que a la vez los mayores subsidios tendieron a promover una menor conservación de los energéticos.

Adicionalmente, la apreciación que ocurrió en el tipo de cambio real de algunos países no sólo redujo los incentivos para la industria, sino también para sustituir trabajo por bienes de capital que se importaron de manera más barata. La experiencia de un número de países exportadores de petróleo sugiere que una expansión muy rápida en el gasto gubernamental de bienes y servicios internos es posible que no sólo induzca una apreciación en términos reales del tipo de cambio, sino además conduzca a un *crowding out* del sector productivo privado por las excesivas demandas de recursos por parte del sector público.

Lo anterior es otro caso de lo que se ha llamado la enfermedad holandesa, pero que en la literatura económica fue mencionada anteriormente por W. Arthur Lewis en 1963 para el caso de la bauxita de Jamaica y por Dudley Seers para el petróleo de Trinidad-Tobago, antes de volverse popular por los efectos que se presentaron con la rápida explotación del gas natural por parte de Holanda.

En el caso de México, país que a partir de 1977 inició un esfuerzo de explotación muy importante de sus cada vez más grandes montos de reservas petroleras, no sólo se mantuvo por varios años sobrevaluada la moneda, sino que en algunos años se contrataron montos muy importantes de deuda en el exterior, recursos que volvieron a salir por la vía de importaciones suntuarias, viajes artificialmente baratos al extranjero o como fugas de capital.

En un artículo de Larry Sjaastad que apareció en la revista *Fortune*,<sup>3</sup> se señala que esto último no sólo fue el caso de México, sino también de Argentina, Brasil y Venezuela, entre otros, los que incurrieron en el mismo tipo de errores.

En el caso particular de América Latina, buena parte de la influencia para promover la industrialización a través de la sustitución de importaciones tuvo su fuente en teorías que se desarrollaron en organismos internacionales donde se sostenía que las raíces de los males se encontraban en la existencia de cuellos de botella y que la inflación no era un fenómeno monetario sino que para eliminarla se requerían programas de desarrollo económico bien diseñados y la estrategia adecuada era por vía de políticas proteccionistas y de expansión del gasto público.

Entre otras consecuencias, dicha orientación en la política económica creó poderosos intereses que todavía se resisten al cambio. Ellos se encuentran inmersos no sólo en los controles a las importaciones, sino en multitud de sectores: desde productores que se resisten a competir con empresas del exterior, hasta el sector obrero, sobre todo el urbano protegido, que se ha beneficiado de dicha situación. También hay resistencia para realizar reformas fiscales o para eliminar la multitud de distorsiones que se han incrustado en el sistema económico.

En general, aquellos países con una mayor orientación hacia

el mercado interno son por lo general economías donde el déficit del sector público es más elevado y donde por muchos años se mantuvo un significativo déficit en la cuenta corriente. En algunos ejercicios realizados para una muestra de países en vías de desarrollo, se encontró que en promedio, las economías con una mayor tasa de crecimiento eran aquellas en las que las participaciones de los dos déficits anteriores en relación al PIB eran inferiores y también las que tenían menos distorsiones en sus precios básicos (por ejemplo, tipo de cambio, tasas de interés y salarios, entre otros).

Aunque para países de tamaño grande la industrialización vía la sustitución de importaciones ha funcionado en el sentido de haberse logrado un ritmo elevado de crecimiento, no ha podido reducir los niveles de desigualdad. Estos son particularmente alarmantes dentro de áreas rurales, en las mismas áreas urbanas y al contrastar la situación de las ciudades con el campo. Pero en parte el resultado de lo anterior se debe a la desigual distribución de la tierra, del capital humano y a las políticas que se han instrumentado.

Algunos países de África y de Latinoamérica han tratado de proveer un nivel de servicios públicos superior al que sus recursos pueden sustentar; estas políticas han significado, en efecto, transferencias del sector rural más pobre a uno urbano relativamente menos pobre y en general han implicado fuertes desincentivos para la producción agrícola. Esto finalmente ha conducido a una disminución en la relación entre exportaciones de manufacturas y el producto interno bruto de tales países, así como en su participación en las exportaciones mundiales respectivas.

#### *Panorama de los ochentas*

En los próximos años se requiere consolidar el crecimiento económico de los países industrializados; se necesita también que estos países apliquen políticas más liberales en el comercio internacional, así como que se incrementen y diversifiquen las exportaciones de los países de menores ingresos. Esto último depende en medida importante de las políticas comerciales que diseñen los países de ingresos medios y bajos.

Un crecimiento más lento por parte de los países industriales no sólo limitaría la demanda por los productos de los países en desarrollo, sino además elevaría las presiones para una mayor protección, sobre todo de manufacturas, al incrementarse el desempleo en los países más desarrollados. La protección por sí misma reduciría los incentivos al cambio tecnológico y al aumento en la productividad, con lo que se llegaría a un crecimiento global más lento.

Los países cuyas economías están más orientadas hacia fuera muestran una mayor participación del comercio exterior en el producto interno bruto que aquellos países que siguen una estrategia hacia el interior. Las perturbaciones externas que han afectado a los primeros países mencionados han provocado una mayor pérdida en relación al PIB pero su desempeño económico se ha visto menos afectado por las perturbaciones externas y ultimadamente son menos dependientes del financiamiento externo. Ellos pueden aceptar una pérdida temporal en la tasa de crecimiento durante el ajuste mientras incrementan las exportaciones, restringen las importaciones y tratan de controlar la inflación importada, pero el crecimiento se puede elevar ya que esta forma de ajuste usualmente no implica restricciones de tipo deflacionario por alguna amplitud de tiempo.

<sup>3</sup> 26 de noviembre de 1984.

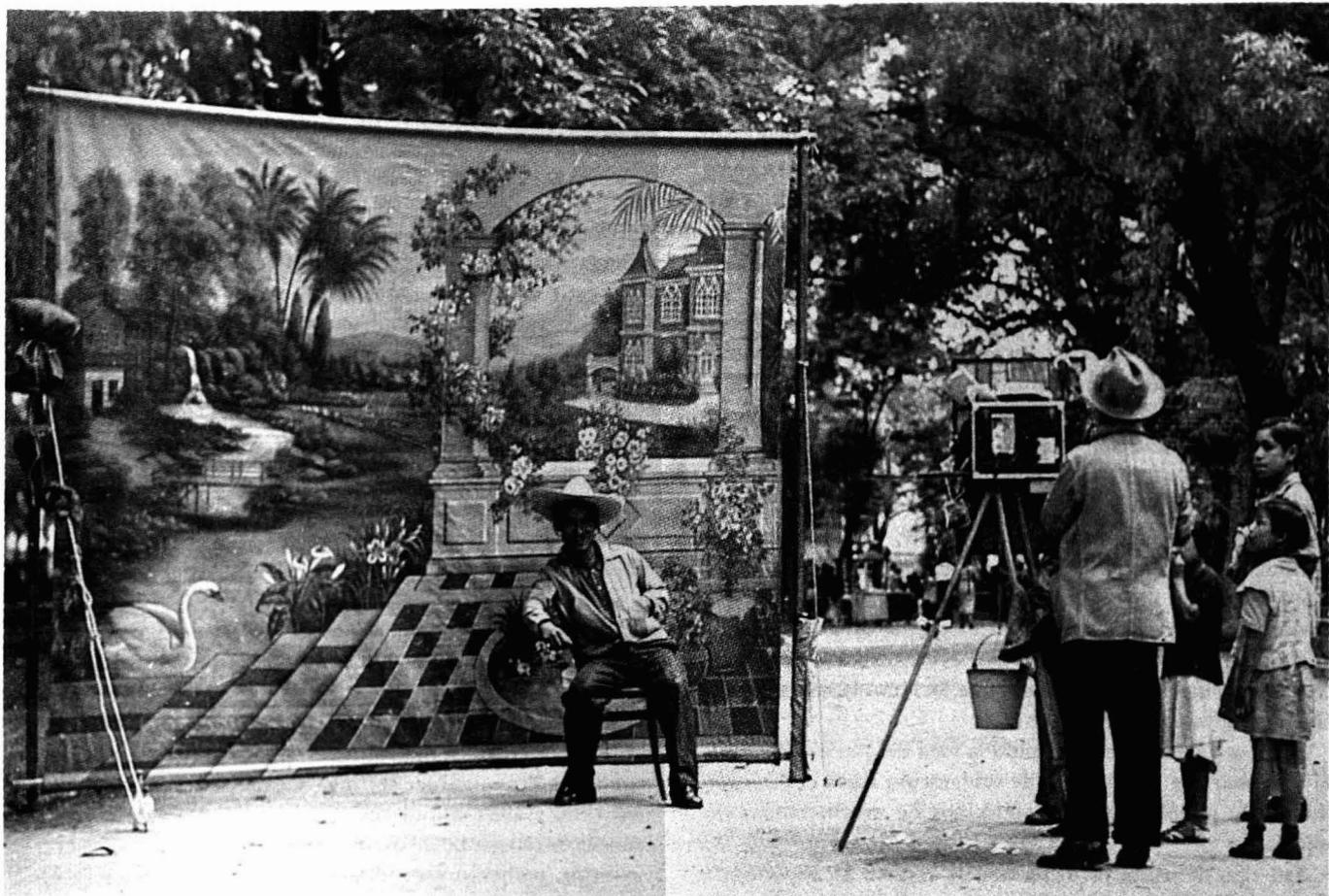


Foto: Archivo Casasola

Esta es, quizá, la lección de mayor valor que se deriva de la experiencia en los últimos años por parte de los países semi-industrializados y de los productores primarios.

Los países que tienen que hacer frente a perturbaciones originadas en el exterior deben moverse hacia políticas que provean igual promoción tanto a las exportaciones como a la producción interna y adecuados incentivos para el ahorro. Es importante que los fondos obtenidos del exterior sean destinados a inversiones productivas que aumenten la capacidad del país para producir bienes de exportación y sustituir importaciones.

Tal reforma en la política interna no es fácil. Toma tiempo antes de trasladar hacia un sistema simétrico de incentivos a las exportaciones y a la producción interna y promover una mayor oferta de exportaciones. Mayores ahorros no se van a materializar a menos que haya una confianza general en las autoridades para el manejo de la economía. Es importante insistir aun a la luz de posibles contratiempos. La reforma en las políticas usualmente requiere ser apoyada durante el periodo de transición por importantes fondos del exterior.

Tales fondos en apoyo de un programa de liberalización proveen insumos a las industrias exportadoras. Pueden financiar también un flujo de importaciones para moderar las presiones de tipo inflacionario.

Sin tales financiamientos, los gobiernos tratarán de evitar la reforma en las políticas por miedo de precipitar tanto una crisis de tipo político como una escasez de divisas. A su vez, el financiamiento del exterior, si no es apoyado en las políticas puede sólo posponer pero no evitar una crisis.

Los efectos de los cambios externos dependen también de las respuestas de la política doméstica y de la estructura econó-

mica básica. Como se ha señalado anteriormente, los países más calificados para enfrentar el medio ambiente externo son aquellos con mayor orientación hacia fuera. La expansión en las exportaciones no es igualmente fácil para todos los países; aquellos que tienen sólo uno o dos productos de exportación y una modesta capacidad de manufactura tienen menos campo para maniobrar. Una sustitución eficiente de importaciones reflejando escaseces internacionales y ventajas comparativas es también una parte importante de una orientación hacia fuera.

Políticas que favorecen el desarrollo y el crecimiento tales como los aumentos en el ahorro interno o la mejoría en la eficiencia en el uso del capital también ayudan al ajuste. Lo mismo es cierto de todas las políticas que permiten trasladar eficientemente hacia la producción de bienes comerciables.

Una base industrial amplia es muy importante para establecer industrias dedicadas a la exportación de manufacturas. En algunos casos su desempeño se ve afectado por políticas inadecuadas de tipo fiscal así como por algunos regímenes cambiarios que impiden un mejor comportamiento.

Una reducción en las barreras al comercio es importante tanto para los países en desarrollo como para los más avanzados, sin embargo, se requiere que su economía avance simultáneamente en otras direcciones sobre todo en el caso de los países en proceso de industrialización.

En los próximos años, las economías de los países de ingreso medio continuarán expandiéndose de una manera rápida si los flujos comerciales continúan tan libres como hasta ahora. La expansión de sus exportaciones ha sido un resultado más de su propio empuje que de una expansión de los mercados mundiales.

Aunque no hay un solo camino para el desarrollo, aquellos

países que han logrado ajustar sus políticas a las condiciones prevalentes o esperadas a ocurrir, así como los que han mostrado una mayor efectividad para implantar su estrategia en respuesta a modificaciones en las oportunidades y restricciones, han sido los que han logrado transitar los últimos veinticinco años con un crecimiento satisfactorio y sin deterioro en sus niveles de vida y en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Para los países cuyas economías se han dirigido hacia dentro, sobre todo aquellos con mercados internos más grandes como México y Brasil, no se puede negar que su tasa promedio de crecimiento haya sido aceptable pero que en algunos años hubo necesidad de sacrificar producción, ingreso y nivel de vida debido a la estrategia que se había elegido y al fracaso de las políticas seleccionadas.

Cada país requiere que las políticas se ajusten a sus condiciones particulares. No se sugiere que todos los países instrumenten la misma estrategia que Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong Kong. Pero lo que sí se necesita es que no desincentiven sectores tan importantes como el agrícola, ni que tengan una estructura de protección con niveles altos y además con una varianza significativa. Se deben evitar excesos de controles, reglamentaciones y permisos que facilitan la corrupción e impiden un mayor crecimiento.

Algunos analistas han sostenido la idea de que es difícil que al continuar con la estrategia de orientación hacia el mercado interno se pueda avanzar en términos de crecimiento y de equidad.

Este tipo de países requiere no sólo reducir la importancia de los déficits del sector público sino modificar el destino de su gasto, tanto corriente como de inversión, con objeto de mejorar las condiciones de salud, vivienda, nutrición y educación. Los estudios de Marcelo Selowsky señalan que ese esfuerzo no es tan grande, más sin embargo se requiere decisión y capacidad para llevar a cabo programas que realmente reduzcan los niveles de pobreza.

También se requiere tener políticas realistas de precios tanto en los bienes y servicios que produce el sector público como en materia de tasas de interés, tipos de cambio, etc., para que se promueva el uso eficiente de los recursos, se genere ahorro, se mejore la eficiencia en la inversión y se incentiven o al menos no se desalienten, las exportaciones.

Las experiencias en 1983 y 1984 en Brasil y México han sido realmente notables. Sin embargo, los costos en que han incurrido ambos países en términos de nivel de vida al no haberse ajustado a sus recursos internos han sido altos.

En el caso de los países semi-industrializados del Oriente Asiático, su comportamiento satisfactorio ha dependido de varios factores: el primero de ellos ha sido el tener un enfoque que apoye los aumentos en la productividad agrícola así como el reemplazo de políticas comerciales de sustitución de importaciones que en general se enfocaban hacia el mercado doméstico por políticas que favorecían el crecimiento de las exportaciones en general, pero sobre todo de las de origen manufacturero. Un traslado a una orientación semejante por algunos países latinoamericanos ha causado que su balanza comercial mejore de manera muy marcada. Estos últimos países han alcanzado la etapa en la cual pueden comenzar a trasladarse hacia áreas de producción más especializadas e intensivas en desarrollo tecnológico a la vez que continúan mejorando las oportunidades de ingreso para la población rural.

Finalmente cabe señalar que aunque Joel Bergsman no atri-

buye en su estudio mayor importancia a aspectos culturales para explicar el distinto tipo de comportamiento en su análisis que terminaba hacia 1979, no debemos olvidar que lo pragmático de su proceder, su orientación hacia el trabajo, así como su agresividad en materia de negocios, puede explicar en cierta medida el distinto desempeño de las economías del Este Asiático.

Debido a su estructura económica más diversificada y a su fuerza de trabajo altamente entrenada y agresiva en materia de negocios, esos países demostraron una capacidad considerable para ajustarse a los nuevos desarrollos. Muchos pudieron evitar una disminución de su crecimiento al obtener mayores niveles de financiamiento en el exterior. La habilidad para obtener estos flujos de recursos fue una consecuencia de su desempeño tanto en términos de las exportaciones como de su crecimiento económico lo cual a su vez estuvo correlacionado a la estrategia de desarrollo que habían adoptado.

### Conclusiones

Aunque existen críticas importantes acerca de si una estrategia de crecimiento con orientación hacia las exportaciones es la más apropiada para un país que quiere mantener una tasa aceptable de crecimiento, con una distribución "equitativa" del ingreso y sin problemas graves para ajustarse a perturbaciones externas, parece ser que la experiencia acumulada entre 1960 y 1984 demuestra que aquellos países que modificaron su estrategia de desarrollo, orientándola hacia el mercado externo, pudieron comportarse de una mejor manera en la búsqueda de sus distintos objetivos de política.

El desempeño superior de este tipo de economías no es inesperado sino es sólo un asunto de tener tipos de cambio competitivos, un sistema conocido y adecuado de incentivos así como acceso a insumos importados, libres de gravámenes, para las empresas exportadoras.

En cambio, los países que continuaron con una estrategia de industrialización basada en el mercado interno tuvieron problemas al ajustarse sobre todo a la recesión mundial última ya que se financiaron fuertemente con deuda externa y se enfrentaron en los primeros años de la década actual a la necesidad de modificar su patrón de crecimiento, habiéndose dado el caso de algunos países que tuvieron que aplicar políticas recesivas con repercusiones en términos de producción y de inequidad en la distribución del ingreso.

Lo que parece mostrarnos la revisión del desarrollo sobre todo de los llamados países semi-industrializados, es que aquellos que se orientaron hacia la promoción de exportaciones requirieron de otras políticas económicas que fueran consistentes, o sea no sólo se debe evitar la sobrevaluación de la moneda o los sesgos hacia el sector industrial que sustituye importaciones, sino también una política en el sector agrícola que no empeore sus términos de intercambio, o una en el sector financiero en que se promueva la generación suficiente de ahorro interno y la canalización del mismo hacia los sectores socialmente más rentables. También se requiere que los gobernantes tengan una estrategia de largo plazo que facilite la industrialización a través del desarrollo de las exportaciones y que por medio de reglas del juego claras haya confianza para planear, invertir y arriesgar en la búsqueda de nuevos y atractivos mercados. En todos esos países, los montos que se invirtieron en los últimos veinticinco años fueron importantes y sobre todo se dirigieron hacia los sectores más atractivos. ◊