

***La globalización como estrategia de desarrollo:
la evidencia de los países desarrollados***

MORITZ CRUZ*

*Las herejías que debemos temer
son las que pueden confundirse
con la ortodoxia*
J.L. Borges, *Los teólogos*.

INTRODUCCIÓN

“[La globalización] es una fuerza benevolente que genera oportunidades de crecimiento y disminución de la pobreza *en las economías que están preparadas para ella* [...] (Das, 2004, p. 15, el cursivo es del original). Esta frase sintetiza el pensamiento económico ortodoxo y heterodoxo respecto a la globalización como estrategia de desarrollo. La primera parte, identificada con la visión convencional, hace referencia a las virtudes ilimitadas del libre flujo de bienes y de capital: no sólo es capaz de generar crecimiento y empleo

Manuscrito recibido en noviembre del 2005; aceptado en mayo del 2006.

* Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) <aleph3_98@yahoo.com>. El autor agradece los valiosos comentarios de dos dictaminadores anónimos.

sino además es un mecanismo contra la desigualdad y la pobreza. Es decir, la visión ortodoxa (desde el lado de la oferta) enfatiza como condición suficiente y necesaria, para que las virtudes estáticas y dinámicas del comercio se cumplan, el establecimiento de los requisitos para el libre comercio (por ejemplo, la eliminación de cualquier barrera arancelaria y no arancelaria). Sin embargo, mientras que dichas virtudes son ciertas, para cumplirse, es necesario, como lo enfatiza la parte en cursivas de la cita, que la economía esté preparada para la liberalización comercial (y financiera). Desde el punto de vista heterodoxo, estar preparado para la globalización no significa que el Estado deba encaminar todos sus esfuerzos a la eliminación de barreras que, en la retórica liberal, distorsionan los precios de los factores de producción y la consecuente asignación eficiente de esos recursos, generando constantes incrementos en la productividad y una mejoría en las condiciones de vida de la población. Esto porque no existe garantía que lo anterior en la praxis vaya a suceder. Y, por el contrario, sí existe evidencia que estos beneficios pueden obtenerse a través de una estrategia diseñada y regulada por el gobierno. Por tanto, los esfuerzos del Estado deben orientarse hacia el establecimiento de políticas económicas que promuevan y faciliten la industrialización y el desarrollo, lo cual implica una apertura comercial estratégica, gradual y parcial, acorde a los intereses nacionales. De esta manera, se garantizará que los beneficios del comercio (tanto por el lado de la oferta como de la demanda) se cumplan.

Lo anterior está sustentado en la evidencia histórica tanto de las naciones desarrolladas como de las nuevas industrializadas (particularmente las asiáticas). Dicha evidencia sugiere que estas economías se embarcaron en el libre comercio cuando estuvieron listas para tal efecto, una vez que hubieron desarrollado una base industrial altamente competitiva. Dicha base industrial fue edificada a través de la adopción de una diversidad de estrategias de tipo industrial, tecnológico y comercial, diseñadas, instrumentadas y coordinadas por el Estado. El libre comercio es sin duda una fuerza positiva en términos de producto, empleo y combate a la pobreza y debe ser sin duda el objetivo final de cualquier estrategia de desarrollo, pero para tal efecto las condiciones de competitividad (productividad) deben ser establecidas a través de una

política deliberada para tal efecto, siendo el único camino la intervención del Estado.

El objetivo del presente trabajo es presentar los elementos históricos y empíricos que permitan demostrar la relevancia del Estado en el proceso de desarrollo y evidenciar que de continuar con la globalización como estrategia de desarrollo los resultados en términos de crecimiento bajo e inestable, elevado desempleo y empeoramiento en las condiciones de vida de la población serán los más factibles en el corto y mediano plazos.

El trabajo está estructurado en seis secciones. La sección dos presenta una revisión histórica de la globalización como estrategia de desarrollo en la época moderna, enfatizando que desde su primera fase moderna, a finales del siglo XIX, redundó en beneficios sólo para aquellas economías con un grado de industrialización avanzado. La tercera sección discute si la globalización puede ser adoptada como estrategia de desarrollo. La cuarta contrapone las experiencias del Este asiático (principalmente la “primera generación” de tigres asiáticos) y Latinoamérica a partir de la segunda mitad del siglo XX para ilustrar la relevancia de la intervención estatal en los respectivos éxitos y fracasos en los procesos de desarrollo de esas regiones. La quinta presenta un conjunto de políticas económicas emanadas de la experiencia histórica de las naciones industrializadas como la vía para un verdadero desarrollo. La última sección presenta las conclusiones.

GLOBALIZACIÓN: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

La globalización ha redefinido como nunca antes la dirección hacia donde nuestro mundo se dirige desde hace más de dos décadas. Y sin embargo, no sabemos mucho de ella.¹ Con similitudes extraordinarias pero también

¹ El término globalización, por ejemplo, no tiene una definición consensuada y única, es más bien ambiguo (Das, 2004). Sin embargo, para los efectos de este trabajo adoptamos la definición propuesta por Nayyar (2003) quien sugiere que la globalización puede ser definida como un proceso asociado con creciente apertura e interdependencia económica y profundización de la integración económica en el mundo.

con diferencias importantes, la globalización contemporánea no es un fenómeno nuevo e inusitado. Durante el último cuarto del siglo XIX y hasta el inicio de la primera guerra mundial, en 1914, bajo el dominio del imperio británico, el libre flujo de mercancías y de capital o, en otras palabras, el liberalismo económico, generó un crecimiento sin paralelo del comercio, de la inversión extranjera y del flujo de capitales financieros.² También el flujo de servicios, tecnología, información e ideas a través de las fronteras se incrementó considerablemente. Como consecuencia, la interdependencia entre los países industrializados aumentó tanto como la dependencia de las economías en desarrollo de las economías más avanzadas.

Esta primera fase moderna de globalización no fue, sin embargo, el resultado de un consenso o una convicción de todas las economías acerca de la liberalización como la mejor opción para el crecimiento y el desarrollo.³ Condiciones económicas –como la existencia de mínimas barreras arancelarias, el desarrollo de tecnologías, particularmente en el campo del transporte y la comunicación, y nuevas formas de organización industrial– y políticas –como la hegemonía de Gran Bretaña y el consecuente dominio de su moneda como reserva de valor–,⁴ prevalecieron para que la generalidad de las economías adoptaran la liberalización como medio para asegurar no sólo eficiencia e igualdad sino también crecimiento y desarrollo (Nayyar, 2003, p. 67). A este respecto Chang (2002, p. 16) señala que efectivamente durante los últimos años del siglo XIX regímenes de libre comercio prevalecieron en grandes partes de la economía mundial y añade “que esto es lo más cercano al libre comercio que el mundo ha llegado (y probablemente

² A este respecto vale la pena citar los datos de Nayyar (2003, p. 68). Para un conjunto de 16 grandes naciones industrializadas, la participación de las exportaciones en el PIB creció de 18.2% en 1900 a 21.2% en 1913. Similarmente para la inversión extranjera. En este año, el *stock* de inversión extranjera directa en la economía mundial era 9% del producto mundial. Adicionalmente, el monto de los préstamos de la banca internacional fue sustancial. De acuerdo con Das (2004), el ingreso per cápita pasó de una tasa de crecimiento anual de 0.5% durante el periodo 1820-1870 a una de 1.3% durante el periodo 1870-1914.

³ Cabe recordar que muchas de las naciones en desarrollo en aquella época eran colonias.

⁴ Para un análisis más detallado de esos factores véase Das (2004).

llegará)". Pero inició la primera guerra mundial y con ello el fin de esta primera fase moderna de globalización. El comercio y las actividades en los puertos marítimos fueron objeto de control gubernamental. También, debido a la guerra, entre otras medidas, elevadas cuotas y tarifas fueron introducidas y controles estrictos en la asignación del espacio de barcos estuvieron a la orden del día (Das, 2004, p. 47).

Décadas más tarde, con el fin de la segunda guerra mundial y la posterior incapacidad de las teorías keynesianas para reestablecer el crecimiento estable, a mediados de los setenta, los preceptos de libre mercado nuevamente comenzaron a ganar terreno. Primero en el campo teórico, luego en las esferas de decisión. Una vez más, la disminución de barreras geográficas a través de innovaciones tecnológicas en los campos de la información y las comunicaciones, así como la hegemonía política estadounidense y la adopción de su moneda como medio de reserva y cambio internacional, fueron propicios para el surgimiento de la globalización. El objetivo a alcanzar, de acuerdo con los promotores de esta nueva oleada de liberalismo, consistió en establecer una nueva época de prosperidad basada en el libre flujo de bienes, tecnología y capital. Aunque, al final de la guerra, las naciones industrializadas lideradas por Estados Unidos y el Reino Unido se embarcaron en la reducción de barreras arancelarias, posteriormente la mayoría de las naciones en desarrollo, unas por decisión propia, otras por imposiciones de organismos internacionales (como el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Banco Mundial, BM), unas gradualmente y otras de manera abrupta, incursionaron en la era de la globalización, confundiendo el medio con el fin (Rodrik, 2000). Estas economías han creído (o se les ha hecho creer) que la eliminación de restricciones comerciales y de inversión y la desregulación financiera aunadas a la desaparición de cualquier estrategia de desarrollo sectorial o nacional más la minimización del Estado (reflejado en privatizaciones) en su papel rector y regulador del bienestar son la llave de acceso al desarrollo sustentable. En otras palabras, a través de la imposición del dogma neoliberal se les ha impedido implementar las estrategias de política económica que permitieron a las hoy naciones desarrolladas alcanzar ese estado (Chang, 2002).

Existen, no obstante, diferencias sustanciales entre la globalización contemporánea y la del siglo pasado, particularmente en relación con los flujos comerciales, de inversión, financieros y, quizá más importante, en el libre tránsito de personas entre países. Por principio de cuentas, durante el periodo 1870-1913, la mayor parte del comercio internacional estaba constituido por comercio sectorial, donde los productos primarios eran intercambiados por bienes manufacturados. Hoy, la mayor parte del comercio es intrafirmas; la participación del comercio intra-firma en el comercio mundial pasó de un quinto a un tercio del total en veinte años, de 1970 a 1990.⁵ En el pasado, el destino geográfico y sectorial de la inversión extranjera directa (IED) era más balanceado. En 1914, por ejemplo, 55% de la IED se destinó a países industrializados mientras que el resto tuvo como destino final países en desarrollo. Esta evidencia sugiere que las economías en desarrollo eran parte central del proceso de desarrollo. Asimismo, en 1913, más de la mitad de dicha inversión, 55%, se dirigió al sector primario y apenas un mínimo 10% al sector manufacturero (Nayyar, 2003).

En la actualidad, el destino geográfico y sectorial de la IED se ha revertido. De acuerdo con cifras de las Naciones Unidas, en 2002 70% de la IED tuvo como destino final las economías desarrolladas y el resto se destinó a un selecto grupo de economías emergentes, encabezadas por China, México, Brasil y la India. Cabe destacar que más de 80% de esa IED se debió a fusiones y adquisiciones, las cuales no son el tipo de inversiones que producen los beneficios tecnológicos, de empleo, fiscales y de divisas para la economía receptora (ni siquiera en términos de mejoramiento de la administración de la firma). Más aún, alrededor de 93% de las salidas de capital por concepto de ganancias, intereses y regalías tuvo también como destino final las economías desarrolladas.⁶ Respecto al destino sectorial, es claro que la tendencia

⁵ Asimismo, la tendencia declinante de los términos de intercambio ha dejado de ser un fenómeno exclusivo de los productos primarios; en la actualidad los precios de algunos productos manufacturados sufren la misma tendencia dada la tremenda liberalización comercial (Jomo, 2002).

⁶ Ésta es de hecho una característica nueva de la globalización contemporánea y cuyo efecto se ha traducido para las economías en desarrollo en una restricción más al crecimiento, esta vez a través de la balanza de pagos (Thirlwall, 2003a).

desde hace algunos años es hacia las manufacturas, dejando de lado el sector primario. En este contexto habría que incluir la imposición de los llamados derechos de propiedad intelectual durante los últimos quince años, lo cual ha tenido un efecto doblemente negativo. Por un lado, los derechos de propiedad intelectual han implicado una reducción significativa en las opciones de transferencia de tecnología y, por el otro lado, han significado un incremento en los costos de dicha transferencia, retardando así las posibilidades de industrialización de los menos desarrollados.

Adicionalmente, durante la globalización del siglo XIX, los efectos de los flujos de capital financiero eran mínimos o inexistentes. Esto se debió sin duda a que, por un lado, la cantidad de flujos financieros era mucho menor [en 1914 el *stock* de capital externo como porcentaje del PIB (producto interno bruto) de las economías emergentes representó 14%, mientras que en 1998 esa participación se incrementó hasta 22%] y, por el otro lado, debido a su desregulación. Hoy, la libre movilidad de esos flujos, en primer término, ha contribuido poco o nada al crecimiento económico y, en segundo término, ha causado crisis financieras en un gran número de mercados emergentes (Allen, 2004).

Pero quizá la diferencia más importante entre las dos fases de globalización tiene que ver con el libre tránsito de personas entre países. La migración de europeos hacia Norteamérica, Australia y otras partes del nuevo mundo durante el periodo 1870-1914 se ha estimado cercano a los 60 millones (Das, 2004). Es decir, mientras hace un siglo no existían restricciones a la libre movilidad de personas, lo cual disminuía las presiones en el mercado laboral de las economías menos desarrolladas, en la actualidad esa vía está vedada para la mayoría de la población carente de oportunidades laborales, integrante de la comunidad de las economías emergentes. Y sin embargo la globalización de ayer y la de hoy comparten un hecho fundamental: durante ambas etapas las desigualdades se han acrecentado, no sólo entre naciones sino también en ellas.⁷

⁷ Das (2004) destaca que el crecimiento económico sin precedente durante el periodo 1870-1914 resultó en una caída sustancial de la pobreza mundial a pesar de que la distribución del ingreso empeoró.

Es importante destacar, por último, que mientras en la primera fase de globalización no existían organismos internacionales capaces de imponer restricciones al desarrollo en ninguna modalidad y por ninguna vía, en la actualidad el FMI, el BM y la OMC (Organización Mundial del Comercio) parecen tener como prioridad la desaparición de los mecanismos para la industrialización. Independientemente de las condiciones asociadas a los préstamos de las dos primeras instituciones, reflejadas principalmente en la pérdida de autonomía respecto a políticas monetarias y fiscales de las economías solicitantes, el surgimiento de la OMC en 1995 ha abolido algunos de los instrumentos para la industrialización. Tal es el caso del Sistema Generalizado de Preferencias y los Arreglos Multifibra y su campo de acción se ha extendido a áreas como la agricultura, la inversión y los derechos de propiedad intelectual, imponiendo mayores costos y restricciones (Jomo, 2002).

Lo anterior incita a la reflexión, pues han transcurrido prácticamente cinco lustros desde que el resurgimiento liberal dejó de ser teoría para ser una realidad económica en la cual las bondades anunciadas han quedado en mera retórica, particularmente en la mayoría de los países latinoamericanos pero también en África y algunas regiones de Asia. Cinco lustros caracterizados por crecimiento económico inestable, de crisis recurrentes y de empeoramiento en los niveles de vida, reflejado en nulo crecimiento del ingreso per cápita, creciente desigualdad y desempleo y mínimo crecimiento de la productividad. Acaso entonces se puede hablar de globalización como la opción para el desarrollo o usar estos términos indistintamente, como si fuesen sinónimos. Este es el tema de la siguiente sección.

Durante la globalización contemporánea se argumenta que la pobreza mundial se ha reducido. Los casos de China e India, donde se concentra el mayor número de pobres, son usados como ejemplos por los defensores de la globalización. No es claro, sin embargo, cómo puede argumentarse a favor de los efectos positivos de la globalización en la pobreza en una economía que no es de libre mercado, como el caso de China, o en una economía que se ha liberalizado lenta y gradualmente y donde el gobierno mantiene aún una elevada injerencia, como la India.

EL BINOMIO GLOBALIZACIÓN-DESARROLLO

La concepción teórica sobre la que descansa la globalización enfatiza que es la liberalización (comercial y financiera) el único medio para el desarrollo. En este sentido, para que una economía se industrialice debe de eliminar cualquier restricción al flujo de bienes, servicios y capital, de tal suerte que los precios reflejen el costo correcto de los factores de producción y, con ello, su asignación sea óptima. Eventualmente, la retórica continúa, la productividad se incrementará como resultado de la creciente competencia, provocando así la industrialización (Singh, 1994).⁸ Pero además, en este proceso existen necesariamente grandes ganadores y perdedores y, por tanto, las enormes desigualdades que se generan, prevalecen y se acentúan en este contexto son un resultado normal. La evidencia empírica es clara al respecto:

Una de cada ocho personas en el mundo industrializado es afectada por o vive en pobreza. Casi un tercio de la población en el mundo en desarrollo –estimada en 1.5 billones– vive en la pobreza y experimenta absoluta privación debido a que no pueden satisfacer sus necesidades humanas básicas. El mismo número no tiene acceso a agua potable. Tantos como 840 millones de seres sufren de malnutrición. Más de 260 millones de niños que deberían estar en la escuela no asisten. Alrededor de 340 millones de mujeres no esperan vivir hasta los 40 años. Y existen 850 millones de adultos que permanecen analfabetas (Nayyar, 2003, p. 62).

Es evidente que para los menos, es decir los ganadores, para los beneficiarios de estas políticas enfocadas exclusivamente a incrementar el flujo de bienes y capitales, (los exportadores de capital, los innovadores de tecnología, los poseedores de capital, los mejor educados y más hábiles), la globalización es

⁸ Más precisamente “[...] el libre comercio es beneficioso para la innovación y el crecimiento al incrementar el tamaño de mercado para una empresa y con ello generar economías de escala[...]. El corolario es que una economía más abierta estimula la innovación e induce a un aumento en las tasas de crecimiento” (Romero, Puyana y Dieck, 2005, p. 67). Por supuesto, en este contexto liberal se espera que mayor innovación se refleje en mayor productividad. Para una descripción más detallada acerca de los beneficios del libre comercio desde la óptica de la oferta véase Irwin (2005), pero para visión crítica acerca de los beneficios del comercio, desde el punto de vista de la demanda, véase Thirlwall (2003b).

sinónimo de desarrollo. He aquí la contradicción. Mientras la riqueza medida en términos de producción crece como consecuencia lógica del aumento de los flujos comerciales y financieros, la desigualdad y pobreza generadas también crecen y se acentúan.

Así, el desarrollo económico no debería reducirse a un mero estado donde la dinámica económica sea creciente pero las condiciones de vida de la gente vayan en sentido opuesto. Por el contrario, el desarrollo debe generar necesariamente un mejoramiento en los niveles de vida de la población. “[El desarrollo económico] [...] debe, por tanto, asegurar la satisfacción de las necesidades humanas básicas –no sólo de comida y ropa, sino también de casa, salud y educación–” (Nayyar, 2003, p. 62). En este sentido, para lograr el desarrollo, la industrialización y la eficiencia del capital deben de ser combinadas con políticas de pleno empleo, disminución de la desigualdad y la pobreza, desarrollo humano y sustentabilidad de los recursos naturales.

De continuar con la búsqueda del desarrollo a través de la globalización, las disparidades entre las naciones desarrolladas y el mundo en desarrollo y entre éste y las nuevas economías industrializadas (NEI) tenderán a acentuarse, provocando mayor desigualdad y con ello mayor pobreza. Para que la globalización produzca los beneficios esperados, es necesario que las condiciones de industrialización sean previamente establecidas⁹ (Gran Bretaña, Alemania y Francia son claros ejemplos al respecto, durante la fase de globalización de finales del siglo XIX; mientras que las economías asiáticas, particularmente Japón, Corea y Taiwán, son sin duda el ejemplo actual más ilustrativo al respecto). En general, la constante es que, la apertura económica como estrategia de desarrollo propicia desindustrialización y empeoramiento en las condiciones de vida de la mayoría de la población (India, China e Indonesia son ejemplos ilustrativos durante la primera fase de globalización, pero actualmente África y Latinoamérica evidencian este hecho).

En el contexto actual de desarrollo desigual, la necesidad y la urgencia de estrategias alternativas de desarrollo se ha acrecentado durante los últimos

⁹ Estados Unidos, por ejemplo, durante la primera era moderna de globalización mantuvo tarifas arancelarias de alrededor de 40-50% y exportaba predominantemente productos primarios.

años, particularmente para Latinoamérica, África y Asia central. En especial, hay un creciente número de voces disidentes que claman pero también proponen estrategias basadas en la experiencia histórica de las naciones desarrolladas y en las experiencias más recientes, a partir de la década de los cincuenta. En este sentido, las experiencias y divergencias del Este asiático y Latinoamérica son dignas de contrastarse. Por un lado, un grupo de economías que aplicó un conjunto de políticas totalmente opuestas a las sugeridas por la sabiduría neoliberal, definidas por ésta como “malas” políticas y cuyo resultado final, sin embargo, ha sido el logro de un crecimiento estable acompañado de disminuciones de la pobreza, la desigualdad y mejoramiento general en las condiciones de vida de la población; es decir verdadero desarrollo. Una exitosa inserción en la coyuntura global, maximizando sus beneficios y reduciendo sus amenazas y riesgos. Por el otro lado, una región que siguiendo fielmente el credo liberal implementó las denominadas “buenas” políticas, pero cuya experiencia de desarrollo ha sido negativa, acumulando más de dos décadas de mínimo crecimiento y progresivos y preocupantes niveles de desigualdad y pobreza. Aquí los riesgos y las amenazas de la globalización han sobrepasado cualquier beneficio que la misma ofrecía. La estrategia, en suma, ha sido una incorrecta inserción en la globalización. Un análisis comparativo de la experiencia de desarrollo asiático y latinoamericano, dentro del contexto de la globalización, es el objeto de estudio de la siguiente sección.

GLOBALIZACIÓN Y LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO

La experiencia asiática

La experiencia de desarrollo más exitosa e impactante en la historia del capitalismo moderno es aquella que (tres) economías del este asiático registraron a partir de la segunda mitad del siglo XX. Efectivamente, el crecimiento per cápita de Japón, Corea y Taiwán (la denominada primera generación de Tigres asiáticos, incluidos Singapur y Hong Kong) durante el periodo 1950-2000 registró una impresionante tasa de 5-6% anual (tabla 1). Pero lo que es más remarcable de esta *sin precedente y veloz expansión* fue que estuvo

acompañada de un progreso sustancial en indicadores sociales. Aspectos como mortalidad infantil, esperanza de vida, educación y otros índices de desarrollo humano registraron un importante mejoramiento. La pregunta que surge de inmediato es cómo estas economías (sin mencionar a Tailandia, Malasia, Indonesia, Vietnam, China y la India)¹⁰ lograron transitar a su estado actual, insertándose favorablemente en el mundo globalizado.

La búsqueda de la respuesta a esta pregunta ha generado un debate bastante amplio. Por un lado están las voces que sugieren que lo sucedido en esta región del mundo se debe atribuir a cuestiones religiosas (el Confucianismo y su colectividad) o a circunstancias particulares, únicas e irrepetibles (burocracias e instituciones de alto nivel, homogeneidad étnica, etc.). Otras voces sostienen que el éxito de dichas economías se debió a la adopción de una estrategia liberal, implementada inmediatamente después de haber agotado la estrategia de sustitución de importaciones. Sin embargo, estudios posteriores demostraron que en realidad la estrategia liberal en términos de comercio y política cambiaria fue en verdad limitada y fue más bien selectiva y estratégica. Otros estudios también demostraron que la visión ortodoxa no contemplaba dentro de su retórica un crecimiento tan rápido, lo que dejaba a la región fuera de su ámbito de lucidez (Chang, 2003a).

Una explicación más mundana del porqué del éxito asiático provino de economistas heterodoxos. En general, plantearon que los factores detrás del impresionante desarrollo de la región se debió a políticas que estaban lejos de la ortodoxia del libre mercado. Sus estudios encontraron que esas economías habían promovido industrias con gran potencial de crecimiento y externalidades a través de una diversidad de políticas entre las que destacaban: protección a la industria infante; subsidios a las exportaciones, incluyendo reembolsos de tarifas de insumos importados usados para exportaciones;

¹⁰ De hecho, las diferencias entre las estrategias de desarrollo entre la primera y segunda generación de tigres asiáticos son importantes. Por ejemplo, la segunda generación (Malasia, Indonesia y Tailandia) para su industrialización puso mayor énfasis en la atracción de inversión extranjera directa. Los resultados, aunque favorables, resultaron en economías más vulnerables a shocks tanto internos como externos (Jomo, 2002 y Singh, 1994).

TABLA 1
Indicadores económicos para dos grupos de economías

	Economías latinoamericanas^a	Economías asiáticas^b
<i>PIB</i>		
(promedios anuales de crecimiento, %)		
1961-1980	5.9	7.6
1981-1990	0.8	6.4
1991-2000	3.7	3.8
1981-2000	2.2	5.1
<i>PIB per cápita</i>		
(promedios anuales de crecimiento, %)		
1961-1980	3.4	6.0
1981-1990	-1.2	5.5
1991-2000	2.2	3.4
1981-2000	0.5	4.4
<i>Balance externo de bienes y servicios</i>		
(millones de dólares)		
1961-1980	-718.7	194.8
1981-1990	5 463.3	21 565.9
1991-2000	-6 072.7	36 712.9
1981-2000	-461.6	29 139.4
<i>Inflación</i>		
(tasas anuales promedio, %)		
1961-1980	45.7	10.7
1981-1990	490.0	4.2
1991-2000	196.5	3.0
1981-2000	334.3	3.6
<i>Desempleo</i>		
(tasas anuales promedio, %)		
1980-1990	4.8	3.2
1990-2000	7.3	3.3
1980-2000	6.2	3.3

Notas: a/ Argentina, Brasil y México. b/ Japón y Corea.

Fuente: *Indicadores de Desarrollo Mundial*, 2005, Cd-Rom.

coordinación de inversiones complementarias; regulación de la entrada y salida de firmas e inversiones; subsidios y restricciones de competencia orientadas a fortalecer la tecnología y su promoción. Además, sugirieron que esas economías pudieron asimilar la tecnología extranjera porque hábilmente integraron sus políticas educativas y de entrenamiento en su política industrial, efectivamente promovieron y subsidiaron la investigación y el desarrollo del sector privado y al mismo tiempo la asistieron, y finalmente regularon la tecnología a través de licencias y se aseguraron de maximizar la derrama de conocimiento (Chang, 2003a, p. 112; Singh, 1994).¹¹

La lógica detrás de estas políticas macroeconómicas, de liberalización e industriales, fundamentales en el proceso de desarrollo de las economías asiáticas, es ilustrada por Chang (2002; 2003a). Respecto a las primeras, destaca el hecho de que los gobiernos no enfocaron sus esfuerzos en el logro de macro estabilidad (y mucho menos en la obsesión por inflación baja), el objetivo primario fue la promoción industrial. Con relación a la apertura de las economías asiáticas, es posible argumentar que esta fue altamente selectiva y estratégica. Se abrieron un poco más en áreas como tecnología y comercio, pero mantuvieron cerrado su mercado de capital y regularon la IED. Esta última política indicó una clara preferencia por la construcción de capacidades tecnológicas domésticas como clave para cumplir la política de promoción de tecnología (Lall, 2003). La política industrial estuvo basada en la idea fundamental de que las tecnologías no son planos que puedan copiarse de un lugar a otro sin menor dificultad y, por tanto, el aprendizaje es importante. En este sentido, la estrategia consistió en crear barreras temporales para dar a las firmas los incentivos para crear nuevas industrias y los recursos para invertir en actividades de aprendizaje. Entre los incentivos destacan el acceso a créditos blandos, a divisas, a fondos y el otorgamiento de privilegios fiscales. El éxito asiático debe atribuirse también a la flexibilidad de sus políticas y a la autonomía del Estado.

¹¹ Esto es lo que Palma (2003) define como la adopción de dos estrategias al mismo tiempo. Por un lado, la protección a la industria infante y por el otro el énfasis en las exportaciones de alto valor agregado como promotoras del crecimiento.

Hoy, como resultado de esta estrategia de desarrollo, las economías asiáticas han logrado insertarse favorablemente en el mundo global, generando para la gran mayoría de sus habitantes elevados niveles de bienestar, comparables con los de las naciones desarrolladas.

La experiencia latinoamericana

La historia económica de Latinoamérica puede dividirse en dos periodos a partir del final de la segunda guerra mundial. El primer periodo va de los años cincuenta hasta la crisis de la deuda, detonada por México en 1982. Durante este primer periodo, de 1950 a 1981, “el producto de Latinoamérica se incrementó cinco veces (a una tasa de 5.3% anual) y, a pesar de tener la tasa de crecimiento poblacional más elevada del mundo (2.7%), el ingreso per cápita creció más del doble” (Palma, 2003, p. 125). Esta etapa está principalmente caracterizada por la adopción de la estrategia de sustitución de importaciones, con el Estado como agente rector del crecimiento y del desarrollo. Durante esta etapa, la región registró no sólo una prosperidad económica importante sino también los indicadores sociales mejoraron sensiblemente (tabla 1).

El segundo periodo abarca desde 1982 hasta la actualidad y es el denominado periodo neoliberal, donde la región adopta (por imposición principalmente) la estrategia neoliberal como prescripción para el crecimiento y el desarrollo. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el crecimiento promedio anual del ingreso per cápita durante el periodo 1982-2002 fue de un raquítico 0.3%, mientras que el PIB apenas creció a una tasa anual promedio de 0.8% durante el mismo periodo. Es importante destacar que si bien ciertas reformas liberales comienzan a introducirse con los programas de estabilización a raíz de la crisis de la deuda, es posible argumentar que es a partir de la década de los noventa cuando la rápida desregulación financiera y comercial, es decir la globalización, acompañada de privatizaciones, se introduce completamente. En este sentido, dentro de este segundo periodo, podría sugerirse una subdivisión que abarque desde 1990 hasta nuestros días para caracterizar la prescripción liberal como

estrategia de desarrollo. De esta forma, durante el periodo 1990-2002 de acuerdo con la CEPAL, el promedio de crecimiento económico anual registró una tasa de 2.3%, mientras que el ingreso per cápita fue de 0.6%. Es evidente que durante este periodo el producto creció a una tasa superior a la del periodo 1982-2002, pero el ingreso per cápita observó una caída. No es casual que Latinoamérica sea actualmente la región que registra la mayor desigualdad del ingreso en el mundo (con Brasil y México a la cabeza) y mantenga indicadores sociales poco halagüeños (en 2002, por ejemplo, 44% de la población total vivía en condiciones de pobreza). En suma, la región ha fracasado rotundamente en su inserción en el mundo globalizado.

Dos son las preguntas que surgen después de lo arriba expuesto. En primer lugar ¿qué explica el desempeño diametralmente opuesto en términos económicos y de desarrollo entre los dos periodos? La respuesta se encuentra fundamentalmente en las estrategias de política económica que distinguen ambas etapas. El periodo de la posguerra, como destacamos, se caracteriza por una rectoría del Estado en el proceso de desarrollo a través de diversas estrategias, entre las que destaca la protección a la industria infante. En este contexto, no deben soslayarse la estabilidad y la prosperidad mundial que permitieron, por un lado, estabilidad cambiaria y, por otro, una creciente demanda de los productos de exportación de la región. Desafortunadamente, la estrategia de sustitución de importaciones fue implementada de una forma ideológica, impidiendo transitar a la etapa del crecimiento liderada por las exportaciones con alto valor agregado doméstico (Palma, 2003).

Durante la etapa neoliberal, el enfoque fue hacia el libre mercado como rector y promotor del desarrollo, lo que implicaba una mínima participación del Estado. Aquí, mientras podría argumentarse que el nulo crecimiento y desarrollo durante los años ochenta se debió a un contexto externo negativo, con la caída de los precios internacionales del petróleo, el crack mundial bursátil y el bajo crecimiento de los países desarrollados, no pueden soslayarse las políticas monetarias y fiscales contraccionistas y procíclicas adoptadas y que coadyuvaban sustancialmente al paupérrimo desempeño económico. Durante los noventa, sin embargo, el estancamiento económico puede atribuirse completamente a las fuerzas del mercado a que fue expuesta la región.

Para ejemplificar, las tres economías latinoamericanas más grandes, México, Brasil y Argentina, sufrieron sendas crisis financieras como resultado de la liberalización financiera.¹² Y aún cuando el desempeño económico de la región mejoró, la distribución de la riqueza generada empeoró y el número de perdedores de esta estrategia se incrementó, mientras los pocos beneficiados vieron incrementadas sus ganancias.

La segunda pregunta que surge es acerca del fracaso latinoamericano en su intento por insertarse con éxito en el mundo global. Es decir, por qué en vez de continuar con la etapa de exportaciones como promotoras del crecimiento o al menos concluir la etapa de protección a la industria infante después de la crisis de los ochenta como la evidencia empírica y el sentido económico lo sugerían,¹³ la región se embarcó en el desmantelamiento de cualquier política sectorial, industrial, comercial, cambiaria, educativa y tecnológica, cuando ni siquiera los países desarrollados se aventuran en tales empresas.¹⁴ La respuesta es simple: la región no estaba preparada para liberalizar. El libre mercado iba a funcionar sí, pero no para el desarrollo ni para las mayorías. La serie de reformas de apertura comercial y financiera, así como las medidas restrictivas tanto monetarias como fiscales,

¹² Véase Cruz, Amann y Walters (2006) para el caso de México; Alves Jr., Ferrari y De Paula (2000) para el caso de Brasil; Cibilis, Weisbrot y Kar (2003) para el caso de Argentina.

¹³ Corea, por ejemplo, después de la crisis financiera de 1997-1998, continuó con sus políticas de desarrollo en vez de abandonarlas, pese a la presión del FMI y del BM. Del mismo modo, Rusia, después de la crisis financiera de 1998, retomó el rumbo del crecimiento y el desarrollo a través de políticas alejadas del libre comercio. En primer lugar, economistas heterodoxos fueron asignados como Primer Ministro y Gobernador del Banco Central, Evgenii Primakov y Viktor Gerashchenko, respectivamente. Adicionalmente, una estrategia de sustitución de importaciones, precios favorables para las exportaciones, monetización de la economía, inflación decreciente, una recuperación en la inversión bruta, un incremento en el consumo y estabilidad política fueron parte de la recuperación económica. Como resultado, Rusia ha registrado un crecimiento económico sostenido durante los últimos seis años (Ellman, 2004; Bracho y López, 2005).

¹⁴ En la actualidad, por ejemplo, Corea, Japón y la Unión Europea lideran subsidios al sector agrícola (*Financial Times*, 2005, 14 de septiembre). Otro ejemplo al respecto está en que Estados Unidos, Canadá, Alemania y Suiza removieron restricciones en movimientos de la cuenta de capital de la balanza de pagos recientemente, en 1973, mientras que el Reino Unido y Japón lo hicieron en 1979 y 1980 respectivamente, y Francia e Italia hicieron la transición hasta 1990 (Nayyar, 2003, p. 66).

cuyos objetivos primarios y exclusivos eran la inflación y el balance fiscal respectivamente, no eran (ni son aún) propicias para la etapa de desarrollo en que se encontraba (se encuentra) la región y en particular ninguna de esas medidas garantiza que la productividad, esencial para el desarrollo, se incremente¹⁵ ni que el crecimiento se dé acompañado de estabilidad en las cuentas externas. Es natural, por tanto, encontrar avances en términos de producto y de comercio (México, por ejemplo, es la economía trece del mundo medida en términos de su intercambio comercial), pero también lo es observar que los factores estructurales que impiden el desarrollo se han acentuado: dependencia tecnológica; continuos déficit comerciales; falta de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás; mínimos incrementos en la productividad; escasez de ahorro interno y falta de estímulos a la inversión, entre otros. Del mismo modo, como lo hemos destacado, los indicadores sociales han registrado un avance ínfimo.

En síntesis, mientras que la intervención gubernamental en cincuenta años ha rendido frutos más que satisfactorios en el Este asiático, al permitir el acceso de la región al mundo industrializado y a mejores niveles de vida de sus habitantes, la globalización ha generado que Latinoamérica, en poco más de veinte años, se mantenga estancada, acentuando más que aliviando sus restricciones al desarrollo, y sin duda, más lamentable todavía, sin ningún viso de mejoría sustancial. ¿Se puede rectificar, es posible retomar el camino del desarrollo sustentable? La siguiente y última sección presenta una serie de sugerencias para tal efecto.

¹⁵ México, por ejemplo, de acuerdo con estudio de Romero, Puyana y Dieck (2005), ha registrado una tasa de crecimiento promedio de la productividad del trabajo en toda la economía en el periodo 1982-2000 de -0.3%. Es importante destacar que este estudio encuentra que la productividad de la industria automotriz ha sido la más elevada en el sector manufacturero (3.8% en el 2000). Este resultado, de acuerdo con los autores, no es de ninguna manera aleatorio ya que dicha industria no ha enfrentado competencia internacional y existe una política industrial que la ha favorecido.

EL ESTADO Y EL DESARROLLO

Como hemos destacado, gran parte de las naciones desarrolladas y las NEI, durante sus procesos de industrialización, implementaron, con el Estado como ente diseñador y coordinador, una selectiva política industrial, comercial y tecnológica encaminada “[...] a la creación de una sociedad moderna y urbanizada con las correspondientes características culturales y geopolíticas” (List, citado en Sai-wing Ho, 2005, p. 730). Un hecho estilizado en la evidencia empírica caracteriza lo anterior: el desarrollo, la producción y exportación de bienes y servicios con alto valor añadido, esto en un marco de políticas sociales orientadas a disminuir la pobreza.¹⁶ Para este fin, las economías desarrolladas se han valido de diversas políticas, cuyo punto de partida es la selectiva protección de industrias con potencial de crecimiento, principalmente a través de tarifas arancelarias. Pero esta ha sido sólo una parte de la estrategia, para garantizar su éxito y así acceder al desarrollo, otras políticas han sido necesariamente adoptadas y aplicadas a la par. Así lo expuso Friedrich List (1983, citado en Sai-wing Ho, 2005, p. 735), precursor de la intervención gubernamental para el desarrollo económico, durante la primera mitad del siglo XIX:

Existen muchas formas en las cuales la industrialización puede ser promovida. Ellas incluyen el establecimiento de escuelas técnicas, los apoyos financieros que permitan a los científicos viajar al extranjero; la organización de exhibiciones industriales donde nuevas invenciones puedan ser mostradas; el establecimiento de compañías para promover la industria y el comercio interno a través de [...] la construcción de carreteras, canales, trenes; el establecimiento de recompensas a aquellos que lideren el conocimiento científico o establezcan nuevas industrias; el pago de generosos subsidios a nuevas industrias, nuevos procesos, nuevas plantas y nuevas fábricas; y el otorgamiento de préstamos públicos a empresas industriales. Pero todas estas estrategias tendrán poco efecto a menos que sean acompañadas de tarifas.

¹⁶ Desde luego, las formas de alcanzar tal objetivo están determinadas por las características específicas de la economía o región. En Europa, por ejemplo, se pueden distinguir al menos cuatro modelos que permitieron el desarrollo. El modelo nórdico (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Holanda), el modelo anglosajón (Irlanda y la Gran Bretaña), el modelo del Rin (Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo) y el modelo del mediterráneo (Grecia, Italia, Portugal y España) (*Financial Times*, 2005, 14 de septiembre).

Es claro así que desde hace muchos años se conocía la clave para el desarrollo, la cual puede sintetizarse en el hecho de que todos los esfuerzos tanto públicos como privados deben estar orientados a la búsqueda de innovaciones tecnológicas (conocimiento) que permitan constantes incrementos en la productividad, primero en industrias estratégicamente seleccionadas y después en otros sectores productivos. Así lo hicieron las economías hoy desarrolladas y las NEI. Incluso el actual promotor del dogma de libre comercio como medio de desarrollo, Estados Unidos, consolidó su industrialización a través de políticas proteccionistas (instrumentadas por su primer Ministro del Tesoro Alexander Hamilton hacia finales del siglo XVIII). Para tal efecto, es necesario un plan nacional, de interés nacional y de largo plazo, dirigido por el Estado a través de políticas de corte industrial, tecnológico, comercial, cambiaria, de macro estabilidad y de “buen gobierno” (todas vistas desde la perspectiva de sus efectos tanto en la oferta como en la demanda). En esta tesitura, a continuación describimos cada una de estas políticas que han promovido (y pueden promover) la industrialización y el desarrollo, con la advertencia, en primer lugar, de que no es una lista exhaustiva y que seguramente en nuestra división existen medidas que podrían ubicarse en más de una categoría. En segundo lugar, las políticas sugeridas parten ciertamente de la evidencia en economías donde el grado de industrialización no era muy avanzado y donde, por tanto, la adopción de las mismas puede ser, al menos en teoría, menos complicada en economías con características similares. No obstante existe la posibilidad de que dichas estrategias sean adecuadas a las características particulares de la economía en cuestión (particularmente en lo referente a su grado de industrialización) y del contexto externo prevaleciente.

Política industrial

Establecer una política industrial, es decir, seleccionar las industrias que tengan potencial de crecimiento es fundamental para el inicio del desarrollo. Esta política es la directriz sobre la cual las otras estrategias de política girarán y se adaptarán, ya que en ella se concentra la visión nacional sobre el desarrollo industrial en relación con el resto del mundo. El potencial de una

industria deberá estar determinado por los recursos humanos, naturales y de capital existentes o por la expectativa acerca del nivel de elasticidad ingreso de la demanda en el mediano y largo plazos de los bienes y productos de esas industrias, la posibilidad de un rápido desarrollo tecnológico y crecientes incrementos en la productividad. Una vez seleccionadas las industrias debe procederse a protegerlas a través de políticas comerciales, particularmente aranceles y en menor medida cuotas. Alternativamente, si las posibilidades de imponer medidas comerciales están vetadas, como es el caso de muchas economías latinoamericanas, podrían otorgarse subsidios, créditos blandos, exenciones fiscales, estímulos y premios. A cambio, las industrias seleccionadas deberán comprometerse a criterios de desempeño en términos de competitividad de precios, calidad y mínimos de exportaciones dentro de un periodo de tiempo determinado. Si la industria en cuestión falla, podría ser penalizada a través de una gradual apertura, con lo cual se permitiría la competencia externa. También los subsidios o estímulos fiscales podrían ser reducidos o retirados.

Como parte vital de la política industrial, el Estado debe coordinar no sólo inversiones complementarias sino la inversión entre las firmas que compiten en el mismo sector. El objetivo final es minimizar los costos que una competencia oligárquica puede generar. Asimismo, debe supervisar que las industrias seleccionadas alcancen los mínimos de economías de escala. A este respecto, licencias de inversión, fusiones forzadas y requerimientos de exportaciones pueden ser alternativas para tal fin (Chang, 2003a).

El crecimiento de las industrias selectas debe estar basado inicialmente en el mercado interno. Esto debe ser así simplemente porque los bienes de esas industrias deben tener un mercado asegurado. En este contexto, el Estado debe inducir los encadenamientos hacia delante y hacia atrás, de tal suerte que nuevas firmas nazcan y se reproduzcan y su interrelación garantice el éxito de la industria en su conjunto.

Política tecnológica

Establecer una política tecnológica en concordancia con las industrias que se promueven es fundamental para progresar hacia la industrialización. Para

ello, es importante establecer las condiciones para que los recursos humanos estén capacitados para satisfacer los altos requerimientos de las industrias protegidas y de las nacientes. Debe ser prioridad de las autoridades la educación en todos sus niveles, así como la creación de institutos de investigación y centros técnicos donde se formen recursos humanos (fuerza laboral) altamente capacitados. Asimismo, la investigación y el desarrollo, por su trascendencia para la innovación de nuevos productos o procesos administrativos o tecnológicos, debe tener prioridad y, por tanto, deberá promoverse y premiarse tanto en el sector público como en el privado. También, la construcción y el mejoramiento de vías de comunicación (canales, puertos, aeropuertos, caminos terrestres, vías ferroviarias, etc.) son la mejor política que un Estado puede aplicar para promover el crecimiento de las industrias seleccionadas. Es decir, la construcción de capacidades tecnológicas domésticas (Lall, 2003) es la mejor opción como política de desarrollo de tecnología e innovaciones, independientemente del grado de industrialización en que esté la economía en cuestión y va mucho más allá del análisis referente a la transferencia de tecnología.

Incluso, si las autoridades deciden acceder a la tecnología a través de importaciones es importante que la IED sea regulada, con el fin de permitir el acceso sólo de aquella que sea prioritaria para el desarrollo (Singh, 2003). A este respecto es importante señalar que mientras el grado de apertura es un factor determinante para atraer inversión extranjera directa, la evidencia empírica señala que otros factores como el tamaño y potencial de mercado, la estabilidad política y económica así como el nivel de educación de la fuerza laboral son más trascendentes en la decisión final de las empresas transnacionales respecto de dónde invertir (Chang y Grabel, 2004).¹⁷

¹⁷ Un ejemplo reciente de lo anterior es la República de Irlanda (el segundo país más rico de la Unión Europea después de Luxemburgo) quien desde mediados del siglo XX estableció como prioridad la educación de su fuerza laboral. A finales de los años sesenta hizo gratuita la educación secundaria y en 1996 hizo lo mismo con la educación superior. Como resultado, a la fecha nueve de las diez primeras farmacéuticas mundiales operan en ese país, como lo hacen siete de las diez primeras firmas en el diseño de *software*. Cuando al fundador de *Dell* le preguntan qué lo decidió a invertir en Irlanda,

Política comercial

La política comercial juega su papel primario a través de los instrumentos arancelarios y no arancelarios, para proteger a las industrias selectas. Las barreras arancelarias y no arancelarias, no obstante, están desmantelándose como instrumentos de política para muchas economías debido a los tratados bilaterales, multilaterales y regionales que han suscrito y su incorporación a la OMC.¹⁸ Existen, no obstante, otros instrumentos aún viables. Por ejemplo, para garantizar que el crecimiento de las industrias selectas y nacientes no se vea restringido por la falta de recursos, se pueden imponer restricciones en la convertibilidad de la moneda que garanticen la disponibilidad de divisas para transacciones comerciales prioritarias. Al mismo tiempo, la cuenta de capital de la balanza de pagos deberá permanecer regulada, con restricción del endeudamiento en moneda extranjera o la compra de activos nacionales por parte de extranjeros. Asimismo, la regulación de la cuenta de capital permitirá crear los instrumentos de regulación del sistema financiero una vez que el mismo sea liberalizado. También la cuenta corriente deberá abrirse de manera estratégica.

Asimismo, la política comercial deberá tener como objetivo principal la búsqueda constante del superávit externo para evitar que la economía se vea restringida al crecimiento por esta vía. El objetivo final es que las participaciones de las importaciones en el producto total (o la elasticidad ingreso de las importaciones) se mantenga baja y estable. En el caso de Japón, por ejemplo, el gobierno lo hizo, entre otras medidas, a través de una política extensiva de control de capitales, junto con la promoción de las exportaciones en industrias clave. En 1978, el total de importaciones manufactureras representaba sólo 2.4% del PIB.

responde, como primer factor, la existencia de una fuerza de trabajo educada (*The New York Times*, 2005, 10 de agosto; Ríos-Morales y O'Donovan, 2006).

¹⁸ De acuerdo con Thirlwall (2003b) las tarifas para países de ingreso bajo y medio promedian 15%, mientras que las barreras no arancelarias como cuotas, licencias y especificaciones técnicas se están desmantelando gradualmente aunque a un ritmo mucho menor que las tarifas.

Política cambiaria

El tipo de cambio debe jugar un papel fundamental para promover las exportaciones, pero también para aliviar presiones inflacionarias y atender metas de nivel de actividad y empleo. En un mundo donde muchas de las restricciones a los instrumentos de política económica son irreversibles, particularmente para la promoción de las exportaciones, la política cambiaria puede ser en realidad un instrumento efectivo en los objetivos de desarrollo, los cuales sin duda pasan por el sector externo. La recomendación aquí, siguiendo a Frenkel y Ros (2006) y Frenkel (2005), es la adopción de un régimen de flotación administrada con un objetivo de tipo de cambio real competitivo. La política de tipo de cambio real competitivo coordina la inserción comercial con la inserción financiera, a modo de asegurar que la balanza de pagos y el endeudamiento externo evolucionen en forma sostenible de acuerdo con los objetivos fijados por la estrategia de desarrollo. En este sentido, controles a la entrada y salida de flujos de capital serán necesarios. Asimismo, un tipo de cambio competitivo permite determinar la rentabilidad para la producción de una amplia gama de productos comerciables con el resto del mundo, lo que amplía las posibilidades de crecimiento y empleo en un contexto donde la búsqueda de rentas y de corrupción se vea disminuida. Respecto a cuál es el nivel más conveniente para un tipo de cambio competitivo, Frenkel (2005) sugiere que no existe una respuesta precisa, pero que se pueden reconocer órdenes de magnitud en función de los efectos observables sobre el sector externo, el crecimiento y el empleo. En opinión de Frenkel, Argentina, por ejemplo, no tuvo un tipo de cambio competitivo durante la década pasada, pero la evidencia actual sugiere que hoy cuenta con uno.¹⁹

Estabilidad macroeconómica

En cuanto a la búsqueda de estabilidad macroeconómica es importante señalar que, aunque sin lugar a dudas el control inflacionario y el equilibrio fiscal

¹⁹ Acorde con esta estrategia, en junio de 2005 Argentina impuso restricciones al capital externo de portafolio, obligando a 30% del mismo a una permanencia mínima.

coadyuvan en el crecimiento y desarrollo, durante el proceso de industrialización el énfasis no debe de ser exclusivo en esas metas. Por el contrario, tanto la política monetaria como la fiscal deben estar en coordinación (servir a) la política industrial, comercial y cambiaria; es decir, debe priorizar los objetivos establecidos de desarrollo.²⁰ Por ejemplo, para aumentar el nivel de ahorro interno el Banco Central podría imponer a los bancos comerciales candados para los préstamos para consumo o bien restringir el acceso a divisas para viajes de paseo al exterior. Asimismo, si por alguna razón la demanda interna se contrae se podrían aplicar políticas monetarias y fiscales contracíclicas con el objeto de estimular la demanda y el empleo. Por supuesto, no es necesario recalcar que la inversión pública en infraestructura será indispensable en la estrategia de construcción de capacidades tecnológicas domésticas, por lo que se deberá incrementar el gasto público aun si se incurre en déficit.

El buen gobierno

Otro de los argumentos proveniente de la sabiduría convencional respecto a la incapacidad del mundo en desarrollo para industrializarse es la ausencia de las instituciones que permiten el denominado “buen gobierno”. Esta carencia de instituciones se refiere a la democracia, la burocracia, los derechos de propiedad intelectual, la regulación de las firmas y la regulación laboral (Chang, 2003b; Chang y Grabel, 2004). En este sentido, a estas economías se les ha sugerido establecer dichas instituciones como indispensables para el desarrollo. Es curioso, no obstante, que mientras gran parte del mundo industrializado implementó dichas instituciones hasta que su grado de desarrollo era bastante avanzado (lo que sugiere que la ausencia del buen gobierno no fue un obstáculo para el desarrollo), se exija a economías pobres destinar una cantidad importante de recursos a la creación de dichas instituciones.

²⁰ Rusia es un ejemplo de esto después de la crisis financiera de 1998. A partir de 1999 y hasta 2004 la economía registró una tasa de crecimiento promedio de 6.7% asociada a un tasa de inflación promedio de casi 19%. Esta evidencia sugiere que la prioridad fiscal y monetaria fue sobre la actividad económica y el empleo más que sobre la inflación.

Desde luego, nuestro énfasis no es el de sugerir que el buen gobierno no debe ser instituido. Por el contrario, es sin duda evidente que todas las instituciones en él involucradas juegan un papel vital en la cohesión social, política y económica de una sociedad. Pero en un contexto donde los recursos son extremadamente escasos y las prioridades de desarrollo deberían estar sustentadas en las políticas arriba señaladas sería más racional destinar los recursos existentes a actividades prioritarias, verdaderamente indispensables para el desarrollo, dejando para más adelante la consolidación del buen gobierno (la creación de una oficina de patentes, por ejemplo, para el caso de los derechos de propiedad intelectual implica una inversión considerable de tiempo y dinero para una economía donde inicialmente quizá no haya nada que patentar o registrar).

Finalmente, es importante destacar que pese a las restricciones que organismos internacionales como el FMI, el BM y la OMC han impuesto para implementar algunas de las estrategias arriba sugeridas existe aún campo de maniobra. Hay resquicios que de ser invocados permitirían la adopción de dichas alternativas, como oportunidades para alcanzar verdadero desarrollo (Chang y Grabel, 2004). A final de cuentas un verdadero “estadista [...] debe saber [...] cómo las fuerzas productivas de toda una nación pueden ser despertadas, incrementadas y protegidas y cómo por el otro lado son debilitadas, adormecidas o destruidas” (List, 1991, citado en Sai-wing Ho, 2005, p. 733).

CONCLUSIONES

La creencia generalizada de que las economías hoy industrializadas llegaron a este estatus gracias al libre comercio ha sido fundamental para el dominio y expansión de la globalización como estrategia de desarrollo. El argumento ha sido que una vez que una economía se embarca en la liberalización comercial y financiera las fuerzas benevolentes de la misma generarán un ciclo positivo de crecimiento y mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

En este trabajo, hemos demostrado que el fracaso de esta estrategia en gran parte del mundo en desarrollo durante los últimos veinticinco años

aunado a la evidencia histórica sobre el papel crucial del Estado en el proceso de desarrollo del mundo industrializado, ponen en duda los beneficios del libre comercio para todos los involucrados en él. En efecto, para que la globalización sea en verdad una fuerza virtuosa es necesario que las condiciones de industrialización hayan sido instauradas previamente. Así lo hicieron las naciones europeas, las norteamericanas y, más recientemente, las naciones del Noreste asiático, encabezadas por Japón (así lo han hecho también China y la India). En particular vimos cómo este último grupo registró en un periodo de cincuenta años el desarrollo más impresionante en la historia del capitalismo moderno y lo hizo a través de políticas económicas, industriales, tecnológicas y comerciales como una estrategia de intereses y prioridades nacionales.

Por el otro lado, analizamos por qué Latinoamérica se ha sumergido en una etapa de crecimiento pobre e inestable acompañado de continuo deterioro en las condiciones de vida a partir de abrazar el dogma liberal como estrategia de desarrollo. Argumentamos que la región no estaba lista para abrirse a la fuerte competencia externa y que debió continuar con la etapa de promoción del crecimiento vía exportaciones de alto valor agregado doméstico.

A pregunta expresa acerca de si es posible retomar la industrialización acompañada de verdadero desarrollo, sugerimos que un conjunto de políticas económicas diseñadas, implementadas y coordinadas por el Estado y adaptadas a las características de la economía en cuestión, especialmente en referencia a su grado de industrialización, tal como ha sucedido en el mundo desarrollado, es la clave para tal efecto. La política tecnológica, comercial, cambiaria, macroeconómica y de buen gobierno, todas, deben servir a la política industrial. Estas políticas, pese a las severas restricciones que prevalecen en la actualidad para su implementación, pueden ser adoptadas en mayor o menor medida si el Estado en verdad está interesado en alcanzar el desarrollo para su economía e insertarse exitosamente en el mundo globalizado.

REFERENCIAS

- Alves Jr., A. Ferrari y L. de Paula, "The Post Keynesian Critique of Conventional Currency Crisis Models and Davidson's Proposal to Reform the International Monetary System", *Journal of Post Keynesian Economics*, núm. 22, 2000, pp. 207-225.
- Allen, R. (ed.), *The political Economy of Financial Crises*, Reino Unido, Edward Elgard, 2004.
- Bracho, G. y J. López, "The Economic Collapse of Russia", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, núm. 232, March 2005, pp. 53-89.
- Cibilis, A., M. Weisbrot y D. Kar, "Argentina Since Default: The IMF and Depression", *Center for Economic Policy and Research-Brief Paper*, septiembre del 2003, pp. 1-25.
- Cruz, M., E. Amann y B. Walters, "Expectations, the Business cycle and the Mexican Peso Crisis", *Cambridge Journal of Economics*, núm. 30, 2006, pp. 701-722.
- Chang, H-J., "The East Asian Development Experience", en H-J. Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anathem Press, 2003a, pp. 107-124.
- , *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anathem Press, 2002.
- , "Institutions and Economic Development in Historical Perspective", en H-J. Chang (ed.), *Rethinking development economics*, Londres, Anathem Press, 2003b, pp. 499-522.
- Chang, H-J. e I. Grabel, *Reclaiming Development. An Alternative Policy Manual*, Londres, Zed Books, 2004.
- Das, D., *The Economic Dimensions of Globalization*, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan, 2004.
- Ellman, M., "Russian Economic Boom, Post-1998. Illusion, Miracle or Recovery?", *Economic and Political Weekly*, 17-23 de julio del 2004, pp. 3234-3237.
- Frenkel, R., "Exposición de Roberto Frenkel en la reunión 'El consenso de Buenos Aires'", mimeo, 2005, pp. 1-7.
- Frenkel, R. y J. Ros, "Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America", *World Development*, núm. 34, 2006, pp. 631-646.
- Irwin, D., *Free Trade under Fire*, 2da. Ed., Estados Unidos, Princeton University Press, 2005.
- Jomo, K.S., "Globalisation for Whom? A World for All", mimeo, 2002, pp. 1-10. Disponible en <www.networkideas.org>.

- Lall, S., "Technology and Industrial Development in the Era of Globalization", en H-J. Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anathem Press, 2003, pp. 277-298.
- Nayyar, D., "Globalization and Development", en H-J. Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anathem Press, 2003, pp. 61-82.
- Palma, G., "Latin America During the Second Half of the Twentieth Century: From the 'Age of Extremes' to the 'End-of-history' Uniformity", en H-J. Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anathem Press, 2003, pp. 125-151.
- Ríos-Morales, R. y D. O'Donovan, "¿Pueden los países de América Latina y el Caribe emular el modelo irlandés para atraer inversión extranjera directa?", *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril del 2006, pp. 51-70.
- Rodrik, D., "Exchange Rate Regimes and Institutional Arrangements in the Shadows of Capital Flows", mimeo, 2000, pp. 1-19. Disponible en <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/contact.html>>.
- Romero, J., A. Puyana y L. Dieck, "Apertura comercial, productividad, competitividad e ingreso: la experiencia mexicana de 1980 a 2000", *Investigación Económica*, LXIV(252), abril-junio del 2005, pp. 63-212.
- Sai-wing Ho, P., "Distortions in the Trade Policy for Development Debate: A Re-examination of Frederick List", *Cambridge Journal of Economics*, núm. 29, 2005, pp. 729-745.
- Singh, A., "Capital Account Liberalization, Free Long-term Capital Flows, Financial Crises and Economic Development", *Eastern Economic Journal*, núm. 29, 2003, pp. 191-216.
- Singh, A., "Openness and the Market Friendly Approach to Development: Learning the Right Lessons from Development Experience", *World Development*, núm. 22, 1994, pp. 1811-1823.
- Thirlwall, A.P., *Growth and Development*, 7a. Ed., Gran Bretaña, Palgrave Macmillan, 2003a.
- , *Trade, the Balance of Payments and Exchange Rate Policy in Developing Countries*, Reino Unido, Edward Elgar, 2003b.

REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

- Financial Times*, 14 de septiembre del 2005.
- The New York Times*, 10 de agosto del 2005.