

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

X UNCTAD

**Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo:
Orientaciones para el Siglo XXI**

**LA POLÍTICA COMERCIAL EN CUANTO POLÍTICA DE DESARROLLO:
CINCUENTA AÑOS DE EXPERIENCIA COMO BASE**

Distr.
GENERAL

TD(X)/RT.1/2
3 de diciembre de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

X UNCTAD

Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI

Bangkok, 12 de febrero de 2000

LA POLÍTICA COMERCIAL EN CUANTO POLÍTICA DE DESARROLLO: CINCUENTA AÑOS DE EXPERIENCIA COMO BASE*

Documento preparado por
L. Alan Winters
Universidad de Sussex, Reino Unido

* Las opiniones expresadas en el presente documento son las del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de la secretaría de la UNCTAD.

Resumen Ejecutivo

Pese a 50 años de debates, el comercio internacional sigue siendo uno de los principales sectores de la política de desarrollo. Ofrezco una breve relación de cómo la apertura ha llegado a ser la posición política generalmente preferida, y analizo diversas cuestiones comerciales pendientes para el nuevo milenio.

La idea de sustituir las importaciones en cuanto vía hacia el desarrollo surgió de forma natural en el medio intelectual y de adopción de decisiones de política práctica vigente tras la segunda guerra mundial. El intervencionismo estatal parecía funcionar (y los burócratas saben cómo hacer planes), la fabricación se equiparaba al desarrollo y necesitaba una planificación, y había que conservar divisas para la necesaria importación de equipo de capital, haciendo economías en todas las demás importaciones. Con el tiempo, esta opinión cayó en descrédito. La teoría económica mostró que la política comercial no era una respuesta adecuada a la mayoría de las insuficiencias del mercado, las economías abiertas superaron en rendimiento a las cerradas y los regímenes comerciales de sustitución de las importaciones resultaron estar plagados de ingentes, arbitrarias y costosas distorsiones. Además, una vez que se advirtió que la captura política hacía muy difícil intervenir de manera eficaz e imparcial, el asesoramiento político se orientó hacia posiciones no intervencionistas y favorables al mercado. Sin embargo, esas posiciones no han dominado por completo los debates, ya que, del mismo modo que los sentimientos proteccionistas tradicionales, tales políticas suscitan verdaderas preocupaciones sobre la equidad, y que no conocemos plenamente cómo la apertura contribuye al crecimiento económico.

En mi opinión, la apertura y la no discriminación deben seguir siendo nuestras consignas para el futuro. No sólo la apertura fomenta la eficiencia económica y, a la vista de los resultados, el crecimiento económico, sino que los regímenes comerciales abiertos y sencillos ayudan a la buena gobernación. Reducen las ocasiones de aplicar una política discrecional y, por lo tanto, de corrupción y arbitrariedad, y son un medio de conservar mano de obra capacitada para los otros muchos retos del desafío, como la educación y una administración eficiente. En mi opinión, los países deberían aplicar una serie de medidas vigorosas de liberalización del comercio, si bien con períodos adecuados de transición, las políticas comerciales deberían ocuparse de obstáculos, tales como deficientes formalidades de aduanas, infraestructura y aranceles, y la liberalización debería tener carácter multilateral y no regional. Debería tratarse de conseguir la equidad mediante una redistribución explícita.

Un factor decisivo en la preponderancia de las políticas de libre comercio en el decenio de 1970 fue el de la medición, que mostró el insostenible estado de los regímenes comerciales que aplicaban la sustitución de las importaciones. Nuestra incapacidad actual de medir y resumir regímenes comerciales es lo que hace difícil demostrar de manera concluyente que la apertura es conveniente para el crecimiento económico. Para el próximo decenio, si la UNCTAD concibe y elabora medidas eficaces de los regímenes comerciales, aportaría una ingente contribución y respondería sobradamente a las quejas de sus críticos: "una UNCTAD que mide, responde".

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen Ejecutivo	2
INTRODUCCIÓN	4
I. RETROSPECTIVA	5
A. La historia hasta la fecha: la política	5
B. Las lecciones de la historia: formulación de política	11
II. EL FUTURO	13
III. LECCIONES QUE DEBE EXTRAER LA UNCTAD: LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS	20
REFERENCIAS	22

LA POLÍTICA COMERCIAL EN CUANTO POLÍTICA DE DESARROLLO: CINCUENTA AÑOS DE EXPERIENCIA COMO BASE

L. Alan Winters*

INTRODUCCIÓN

El comercio internacional sigue siendo uno de los principales ámbitos de controversia política para los países en desarrollo. Algunos de ellos consideran que la protección de los fríos vientos de la competencia constituye una parte fundamental de las primeras etapas del desarrollo, mientras que otros piensan que la protección crea, en lugar de solucionar, problemas en las economías en desarrollo. Este debate ha continuado en los últimos 50 años y, aunque las ideas actuales se aproximan más al extremo liberal del espectro de lo que solían hacer, la controversia dista de haber terminado.

El presente documento fue escrito en respuesta a una invitación del Secretario General de la UNCTAD para dar una breve ojeada personal a la evolución de las ideas sobre política comercial desde 1950, el proceso en virtud del cual han ido evolucionando los criterios y el programa de la UNCTAD y organizaciones análogas para el próximo decenio más o menos. Es un documento breve y personal que no pretende ser completo. Subrayo la manera en que unas políticas más abiertas han llegado a dominar la sustitución de las importaciones como asesoramiento político e insto a que, en el futuro, nuestras consignas sigan siendo la apertura y la no discriminación. Reconozco, sin embargo, que las pruebas empíricas objetivas a favor de esta opinión no son tan convincentes como cabría esperar después de 50 años de investigaciones. Baso mi defensa de la apertura no sólo en argumentos sobre la eficiencia económica y el crecimiento, sino también en el convencimiento de que los regímenes comerciales sencillos y abiertos son un medio de reducir los problemas de gobernación en los países en desarrollo: reducen las oportunidades de aplicar una política discrecional y, por lo tanto, de corrupción y arbitrariedad, y son un medio de conservar mano de obra capacitada, tanto en el sector público como en el privado, para los otros muchos retos del desarrollo, como la educación, una administración eficiente, la actividad empresarial y la investigación.

En mi opinión, un factor clave de la preponderancia de políticas comerciales más abiertas fue la medición. La obtención de datos y su razonable presentación en el decenio de 1970 mostró la lamentable e insostenible situación de la mayoría de los regímenes comerciales de los países en desarrollo que aplicaban la sustitución de las importaciones. También sostengo que nuestra incapacidad de medir y resumir los regímenes comerciales es la causa de nuestra incapacidad de demostrar de manera concluyente que la apertura es conveniente para el crecimiento económico. Para el próximo decenio, si la UNCTAD concibe y elabora medidas

* Estoy reconocido a J. Michael Finger y Adrian Wood por sus comentarios al proyecto del presente documento y a los colegas de la Mesa Redonda sobre la X UNCTAD por sus observaciones sobre un proyecto anterior. Indudablemente, este documento habría sido mejor si hubiera aceptado todos sus buenos consejos. También estoy agradecido a Beatriz Harrison por su apoyo logístico.

eficaces de los regímenes comerciales, aportaría una ingente contribución y respondería sobradamente a las quejas de sus críticos: "una UNCTAD que mide, responde".

I. RETROSPECTIVA

En la presente sección, ofrezco una historia estilizada de las reflexiones sobre la política comercial en el período de la posguerra, según se resumen en el cuadro 1. Ello tiene por objeto determinar las tendencias en las ideas sobre política comercial en cuanto política de desarrollo y los factores intelectuales y experimentales subyacentes. Reconozco que la vida real era más compleja y confusa que mi exposición, pero estoy tratando, en primer lugar, de ser breve y, en segundo, de subrayar lo que, a mi juicio, era el principal argumento a que respondían esos acontecimientos. El principal reto de elaborar una relación histórica del pensamiento político consiste en evitar una simple racionalización ex post de las tendencias. La investigación económica muestra la suficiente diversidad para poder siempre encontrar un precursor intelectual de cualquier cambio en las opiniones políticas, pero no responde a la pregunta de si el precursor era influyente y, de serlo, por qué fue preferido entre las opciones existentes en ese momento. Por ello, insto al lector a que no adopte una opinión demasiado simplista de la historia como causa y efecto. He añadido también al final de la sección algunas observaciones sobre las otras fuerzas que apuntalaron las principales variaciones en el asesoramiento político.

A lo largo del presente documento, me centro exclusivamente en las políticas comerciales de los propios países en desarrollo. No niego que las políticas de otros países (en particular de los países industriales) surtan algún efecto en el crecimiento y el desarrollo, pero no son el factor principal. Pese a afrontar un entorno comercial más o menos común, los países en desarrollo han tenido experiencias de desarrollo fundamentalmente diferentes, de lo que llego a la conclusión de que dominan los factores propios de cada país. Una vez que se reconoce que la mayoría de los países son económicamente pequeños, la simple teoría económica sugiere también que las políticas comerciales de los países predominan sobre los factores mundiales en su desarrollo¹.

A. La historia hasta la fecha: la política²

En el cuadro 1 se distingue, tal vez algo arbitrariamente, entre teorías de macropolítica y las basadas en los aspectos económicos de la asignación de recursos. Las primeras son las grandes cuestiones, como qué es lo que fomenta el desarrollo, y se ocupan de manera bastante explícita de toda la economía. Las segundas abarcan las cuestiones macro y microeconómicas. Son macro en la medida en que se basan en concepciones fundamentales de análisis del equilibrio general. Ésta es una de las contribuciones singulares de los economistas al proceso de formulación de política y un componente indispensable del pensamiento sobre política comercial, ya que la ventaja comparada es un concepto del equilibrio general. Sin embargo,

¹ En el Banco Mundial creé el acrónimo LQHELQO (lo que haces es lo que obtienes) para recordar este mensaje.

² La presente sección se basa en el brillante ensayo de Anne Krueger (1997) sobre el mismo tema, que recomiendo firmemente a los lectores interesados. Entre otras exposiciones recientes de estos mismos elementos figuran las de Rodrik (1992), Nanyar (1997) y Bruton (1998).

la asignación de recursos económicos abarca también microcuestiones, tales como la opción política óptima, y es la base de la medición de la protección y de sus efectos, que, como indicaré más adelante, ha apuntalado los principales avances del pensamiento sobre política comercial.

Cuadro 1

Historia estilizada de las ideas de la posguerra sobre la política comercial en cuanto política de desarrollo

Decenio	Macropolítica	Asignación de recursos
1950	Sustitución de las importaciones Pesimismo en cuanto a los productos básicos y la industrialización; Protección de la economía incipiente; Trato especial y diferencial; Regionalismo	Aspectos económicos de bienestar del comercio Segunda opción preferente
1960 y 1970	Promoción de las exportaciones	Teoría general de las distorsiones Argumentos relativos a la industria incipiente Costos de la protección Protección eficaz
1980	Orientación hacia el exterior Obtención del precio adecuado; Falacia de la composición; Costos del ajuste	Economía política de la protección Búsqueda de ingresos
1990	Crecimiento endógeno Teoría y pruebas; Gobernación Geografía económica	Comercio y tecnología Pobreza/Distribución de los ingresos

En un principio estaban Smith y Ricardo; pero, para el decenio de 1950, pese a algunos discípulos brillantes, como Viner y Haberler, se habían eclipsado. Varios factores conspiraron para persuadir a los economistas de que los países en desarrollo deberían gestionar muy de cerca su comercio internacional. El éxito aparente de la intervención estatal en las economías de guerra y en Rusia legitimó la gestión del Estado. Se equiparó el desarrollo a la industrialización y se consideró ésta como un todo indivisible: para tener alguna posibilidad de éxito había que avanzar simultáneamente en un amplio frente de sectores industriales, lo que requería una

coordinación considerable. Además, la clave de la industrialización eran las inversiones y, dado que los bienes de inversión tenían que importarse de los países industrializados, era fundamental conservar divisas con tal fin. No se consideraba que las exportaciones de productos básicos primarios fueran una fuente viable a largo plazo de divisas, ya que sus perspectivas de demanda eran limitadas y su relación de intercambio disminuía inexorablemente.

Estas opiniones informaron una posición política bastante coherente en el sentido de que la sustitución de las importaciones (SI) era la vía hacia el desarrollo. Debía protegerse en alto grado la industria nacional y había razones poderosas para exigir un trato especial y diferencial (E y D) en virtud del GATT. Los países en desarrollo requerían tanto una exención de la liberalización con arreglo al GATT como un mayor acceso a los mercados industriales. Los acuerdos comerciales regionales (ACR) eran otra conclusión lógica, ya que, al incrementar el volumen del mercado de sustitutos de importación, reducían el costo de la industrialización (Cooper y Massell, 1965).

Puede que esta política tuviera una coherencia interna, pero estaba equivocada. Con el tiempo, los regímenes de SI se hicieron cada vez arbitrarios y distorsionados a medida que los gobiernos trataban de microgestionar sus economías. Además, la SI resultó notablemente ineficaz para mejorar el comercio, el empleo y la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo y no estimuló de manera evidente el crecimiento económico. Por otra parte, para comienzos del decenio de 1970, comenzaba a mostrarse prometedora una estrategia distinta, basada en promover, en lugar de refrenar, el comercio, como ponía de manifiesto el asombroso rendimiento de los cuatro tigres (las economías de reciente industrialización [ERI] de la Provincia china de Taiwán, la República de Corea, Hong Kong [China] y Singapur). Examinaré brevemente a continuación los motivos que impulsaron el éxito de esas economías, pero, como mínimo absoluto, su experiencia mostró que cabía alcanzar el crecimiento y la industrialización sin una SI simultánea³.

Otro golpe, aunque ligeramente posterior, a la escuela de SI fue la demostración hecha por Balassa (1981) de que las ERI más abiertas afrontaron mucho mejor los choques petroleros que las economías más cerradas de su sustitución de las importaciones. Esto fue una auténtica sorpresa, ya que una de las ventajas que, según se pretendía anteriormente, ofrecía la SI era la de que protegía en cierto grado contra los choques excesivos de la economía mundial. Era evidente

³ Carlota Pérez alega, en un documento muy interesante preparado para la Mesa Redonda de la UNCTAD, que la SI no tanto fracasó sino que resultó inadecuada. Cuando las tecnologías de producción en masa existentes en los decenios de 1950 y de 1960 crecían rápidamente, las empresas de los países industriales estaban encantadas de exportarlas a las manufacturas incipientes de los países en desarrollo. Sin embargo, a medida que las tecnologías maduraron en el siguiente decenio, la búsqueda de eficiencias mediante costos de factores y fuentes mundiales hizo de la promoción de las exportaciones el paradigma del éxito. Es interesante que la autora dude de si las tecnologías de la información de finales del presente siglo vayan a ofrecer oportunidades de SI. Su opinión es atrayente, pero depende, para su utilidad futura, de regularidades no demostradas entre revoluciones tecnológicas triunfantes. Igualmente no tiene en cuenta el caos que caracterizó los regímenes de SI, que surgieron demasiado rápidamente y que eran demasiado específicos para ser explicados de manera exclusiva por los cambios mundiales.

que las economías abiertas afrontaban mayores choques, pero, al parecer, eran tanto más flexibles que podían resistirlos y recuperarse de ellos mejor de lo que las economías de sustitución de las importaciones podían hacer frente a choques menores.

El ataque fáctico a la SI fue influyente, pero dependía de un ataque intelectual y fue complementado por éste. La contribución crítica a la teoría del comercio y desarrollo, desde la investigación hecha en el decenio de 1950 de las cuestiones de asignación de recursos, no fueron los progresos en el análisis de la relación del comercio internacional con el bienestar -ya que esos progresos reforzaban en gran medida los antiguos argumentos de que el comercio era deseable en un sentido estático- sino la teoría de la segunda opción preferente (Lipsey y Lancaster, 1956). Esta teoría amparaba la SI utilizando los propios medios neoclásicos de los partidarios de la liberalización para mostrar que no cabía garantizar que la liberalización del comercio fuera ventajosa en un mundo imperfecto. Sin embargo, en el decenio de 1960, se refinaron los aspectos de la segunda opción preferente de política para elaborar una teoría general de las distorsiones (por ejemplo, basada en Corden, 1957; y Bhagwati y Ramaswani, 1963), que condujo a una categorización de políticas en la que la política comercial fue casi siempre la mejor opción.

La cumbre de estas obras científicas desde un punto de vista práctico fue tal vez la disección hecha por Robert Baldwin (1969) de la industria incipiente, que prácticamente refutó los motivos para proteger tal industria. Además, se advirtieron los peligros de una reflexión casual sobre la segunda opción preferente, como en la cauta prevención de Harry Johnson (1970) de que la aplicación de políticas económicas basadas en tal opción necesitaba economistas de primer orden y no el conjunto habitual de economistas de tercer y cuarto orden.

Todavía más importantes en el decenio de 1960 fueron los avances logrados en la medición. La teoría de la protección eficaz ofreció un patrón pragmático, si bien poco elegante desde el punto de vista teórico, y pioneros tales como Bela Balassa e Ian Little mostraron que podían determinarse y cuantificarse las distorsiones. El resultado fue asombroso, al poner de manifiesto no sólo el caos de la mayoría de los regímenes comerciales de los países en desarrollo, sino también las regularidades entre países de tal caos. Esas regularidades rebatían en gran parte la "excusa" de que la SI era aceptable en principio, pero había fracasado en la práctica por la incompetencia de los administradores.

En un principio se consideraba que la estrategia de las ERI era de promoción de las exportaciones (PE), lo que se contrastaba con la SI. Sin embargo, pronto resultó evidente que ningún incentivo neto a la exportación era de tanta envergadura como las distorsiones antiimportación en los países de SI. La controversia versó, y sigue haciéndolo, sobre si esto se debía a que las considerables restricciones a la importación quedaban compensadas por los incentivos a la exportación o porque la posición de política era menos intervencionista en general. Por ejemplo, sigue habiendo desacuerdo sobre la interpretación de la experiencia de los países de Asia oriental.

Dos fuerzas hicieron que el equilibrio del argumento normativo en el decenio de 1980 pasara (a lo largo del decenio) de la utilización de instrumentos de promoción de las exportaciones a la escuela de no intervención, que es lo que quiero decir por "orientación hacia el exterior" en el cuadro 1. En primer lugar, hubo una amplia transición en la opinión de los países industriales de la acción gubernamental hacia el libre juego de las fuerzas del mercado.

Irónicamente, por lo menos en un primer momento, esto resultó menos evidente en las políticas comerciales de los países industriales que en otros sectores -en el decenio de 1980 se incrementó el número de restricciones voluntarias a la exportación (RVA), se intensificaron las restricciones del Acuerdo Multifibras (AMF), y se adoptó un mayor número de medidas antidumping-, pero esto no impidió que dicha opinión se hiciera extensiva a la política comercial cuando esos países ofrecían asesoramiento sobre política de desarrollo. En segundo lugar, Krueger (1974) alegó que era muy difícil aplicar eficazmente la política y que la búsqueda de ingresos podía conducir a pérdidas de eficiencia muy superiores a las pérdidas tradicionales causadas por una asignación inapropiada de recursos. Los argumentos de Krueger servían para optar por aranceles en lugar de contingentes y otra normativa, pero pronto se advirtió que esas dificultades afectaban a toda la política en cierto grado, e incluso al proceso de formulación de la política. Parecía probable que la intensificación de la complejidad y grado de la intervención condujera directamente a un aumento de los costos de eficiencia de la aplicación, de la probabilidad de que los decisores de política fueran capturados⁴ por intereses especiales, y del desperdicio de recursos dedicados a actividades directamente improductivas. Así pues, salvo cuando había pruebas contundentes en contrario, parecía preferible aplicar políticas sencillas, transparentes y previsibles.

La documentación y asesoramiento del Banco Mundial pone claramente de manifiesto esta transición en el decenio de 1980, y el Banco se convirtió en uno de los más firmes defensores de la intervención más ligera. El Banco no procedió a una investigación fundamental con respecto a esta opinión, pero fue uno de los primeros en colmar las lagunas, aportando mediciones y reflexiones sobre su aplicación práctica. Una vez más, la medición fue decisiva, a cuyo respecto el Banco recibió una ayuda incalculable de la labor pionera de la UNCTAD para registrar y categorizar las barreras no arancelarias.

En muchas matrices de política del Banco (y en su momento, del FMI) se defendió la liberalización del comercio, y, aproximadamente desde 1987, se ha producido una considerable reducción de las distorsiones del comercio en los países en desarrollo. Sin embargo, ha habido muchas protestas. Entre las preocupaciones expresadas estaban las de que la apertura de fronteras impediría que los países en desarrollo desarrollaran nunca sectores manufactureros, que los mercados no podrían absorber de golpe el crecimiento de las exportaciones de todos los países en desarrollo, y que el costo del ajuste (político y económico) sería demasiado grande en comparación con las posibles ganancias.

La primera de esas preocupaciones no es sino otra vez la antigua SI, y si bien la liberalización puede conducir la pérdida de algunas manufacturas protegidas, no son concluyentes las pruebas de desindustrialización, y mucho menos de una desindustrialización deletérea. La segunda es claramente una preocupación por algunos bienes primarios, pero en cuanto proposición general, pasa por alto el hecho de que los países que aplican una política de liberalización son mercados, a la que vez que proveedores. Aunque es probable que se produzcan incidencias desfavorables en la relación de intercambio si varios países análogos liberalizan al mismo tiempo, no parece probable que esas incidencias contrapesen los beneficios generales de la liberalización. Los costos del ajuste son motivo de preocupación, pero no cabe

⁴ La captura es el proceso en virtud del cual los reguladores/decisores de política llegan a identificarse con los sectores que, según se supone, están regulando y comienzan así a prestar excesiva atención a los intereses directos de esos sectores.

aplazar indefinidamente el cambio. Hay motivos para proceder con cierta sutileza en la coyuntura y secuencia de la liberalización si el objetivo último es enteramente creíble, pero demasiado a menudo la demora socava la credibilidad y, en ocasiones, unas sendas de transición mal elegidas empeoran las distorsiones durante períodos muy largos.

La "victoria" de la orientación hacia el exterior en el debate de política resultó un desafío incluso para sus propios partidarios. El empirismo casual apoyaba esta posición, pero la teoría pura era agnóstica. El desafío intelectual a la SI había sido fundamentalmente estático, mientras que el problema que había de resolverse era dinámico. Era necesario determinar que la "apertura conduce al crecimiento" en cuanto prescripción robusta, tal vez universal, y explicar por qué funcionaba. Es decir que los economistas y decisores de política no sólo tenían que ocuparse de los beneficios estáticos comparativos de la apertura, sino analizar también la senda hacia las ganancias estáticas de los beneficios auténticamente dinámicos, en su caso⁵.

Los trabajos teóricos no ayudaron mucho. Las nuevas teorías de "crecimiento endógeno", que hacían hincapié en la enseñanza, el conocimiento y el capital humano, abrieron nuevas dimensiones a la ventaja comparativa -aprendizaje en lugar de producción- y nuevas formas en las que la especialización internacional podía generar economías de escala, al eliminar esfuerzos de investigación duplicados. Pero sus resultados eran en su mayor parte muy frágiles y distaban de aplicarse en el mundo real. Estos resultados sugerían frecuentemente la posibilidad de que algunos países podrían salir perdiendo del comercio internacional, pero, dado que era difícil determinar empíricamente cuándo un país podría quedar incluido en esta categoría, dicho análisis no servía de ayuda para la formulación práctica de políticas. Una cosa es declarar que la política comercial debe fomentar la enseñanza y la adopción de tecnología y otra muy distinta concebir una política que así lo haga⁶.

La labor empírica para determinar los beneficios de la apertura en el crecimiento parecía más prometedora. En un principio (a finales del decenio de 1980) había algunas dudas sobre si la econometría intersectorial podría aportar la comprensión necesaria, pero la evolución entre los empíricos del crecimiento disipó tal duda. Aunque la teoría del "crecimiento endógeno" era técnicamente compleja y sutil, su aplicación empírica se vio dominada en gran medida por simples métodos de regresión intersectorial⁷. En los primeros años del decenio de 1990, esos estudios -tal vez el más famoso fuera el de Sachs y Warner (1995)- sugerían a primera vista que

⁵ Los economistas conciben generalmente el crecimiento como ingresos, pero es evidente que son también importantes otras dimensiones, y no digamos el desarrollo. Afortunadamente hay una correlación positiva bastante elevada entre las diversas dimensiones. Además, en la medida en que entran en conflicto, la dificultad de hacer elecciones entre unas y otras se deben más a desacuerdos acerca de su relativa importancia que a la incertidumbre sobre la relación técnica entre los diferentes factores.

⁶ Deepak Nayyar, mi colega en el grupo, ha ofrecido una historia bastante análoga a la que figura hasta el momento en la presente sección (Nayyar, 1997), pero lo considera como una lamentable victoria de una doctrina falsa y no como el penoso combate hacia unas políticas mejores.

⁷ Las obras dedicadas a la "convergencia" eran más complejas, pero han sido menos influyentes en los círculos que se ocupan de la política comercial que los simples modelos de crecimiento.

la apertura promovía fuertemente el crecimiento. Esas conclusiones eran siempre algo discutibles, especialmente en cuanto a sus definiciones de la apertura, pero en el debate sobre política no tenían rival. Sin embargo, en época reciente, Rodríguez y Rodrik, (1999) han expresado formalmente algunos de los recelos sobre esta corriente de investigación y restablecido, por así decirlo, el antiguo agnosticismo. Aunque no hay pruebas de que la apertura o la liberalización del comercio sea perjudicial para el crecimiento, tampoco está del todo demostrada su conveniencia.

La labor reciente sobre la geografía económica, por ejemplo la de Krugman (1995), ha corrido pareja con algunas de las incertidumbres de las obras dedicadas al crecimiento endógeno. Los aspectos externos del conocimiento en este último caso son sustituidos por los aspectos externos de la aglomeración en el primero y el resultado es una vez más que, dentro de ciertos límites, puede darse un proceso acumulativo y algunos países pueden sufrir pérdidas del comercio. La geografía es muy atrayente desde el punto de vista intelectual, ya que se ocupa de fenómenos del mundo real, tales como la aglomeración e impulsiones de crecimiento, pero no ha aportado hasta la fecha, según creo, ninguna orientación práctica sobre política comercial. Una de las razones de ello es que sus resultados dependen decisivamente de una noción generalizada de los costos comerciales, que no podemos medir actualmente de manera convincente.

Al mismo tiempo, al haber aumentado las dudas intelectuales sobre si la apertura es siempre beneficiosa a nivel de los países, se ha reavivado el interés en si puede causar perjuicios a parte de la población de un país. Se sabía siempre que esto era una posibilidad teórica, pero en la práctica se había pasado por alto en el decenio de 1980 y primeros años de 1990. Wood (1994) merece la mayor parte del crédito por haber reavivado la cuestión.

B. Las lecciones de la historia: formulación de política

La historia nos ha enseñado decididamente una gran lección sustantiva: las economías cerradas y estrechamente gestionadas no prosperan. Para que haya un desarrollo económico sostenido parece más o menos necesario un grado considerable de apertura, tanto en lo que se refiere a las políticas como a los resultados. En mi opinión, la historia nos enseña también a comprender el proceso en virtud del cual surgen las grandes tendencias del pensamiento político, lo que resulta fundamental si queremos influir en la política futura (y saber por qué, a veces no podemos hacerlo).

La anterior relación comprende exposiciones sobre hechos/percepciones estilizados del mundo, hechos reales (procediendo cuidadosamente suele poderse distinguir entre ambos) y avances analíticos. Sin embargo, para elucidar el proceso de política, tenemos que añadir los incentivos para los diversos participantes. Las políticas no las elaboran ni las analizan autómatas desinteresados, sino personas que, aunque observen los criterios profesionales más estrictos, tienen sus intereses y opiniones. Esos intereses y opiniones no prevalecen necesariamente sobre realidades incontestables, pero sí influyen en el programa de investigación y, en los temas no determinados por esas realidades, en las decisiones normativas.

Además de basarse en una serie de falsas premisas sobre el mundo y el desarrollo, la sustitución de las importaciones contó con dos grandes fuentes de apoyo. En primer lugar, la Segunda Guerra Mundial dio lugar al nacimiento de una industria manufacturera en varias economías periféricas, que indudablemente se habrían visto muy afectadas si el restablecimiento

de los tradicionales suministros fabriles no se hubiera atenuado con medidas proteccionistas. La importancia de las elites industriales en estos países hizo que la SI fuera un principio muy poderoso políticamente. En segundo y más discutible lugar, lo que los economistas oficiales y los burócratas sabían hacer era planificar, y tenían escasos alicientes para cuestionar el saber convencional⁸.

Tampoco pudieron hacer más los economistas teóricos, por la razón principal, de las varias que ofrece Krueger, de que no aplicaron sus conclusiones positivas o negativas. Así, por ejemplo, es difícil no estar de acuerdo con que una externalidad positiva y dinámica justifica la intervención temporal (por ejemplo, la ayuda a las industrias incipientes). Pero para ser útiles necesitamos instrumentos que detecten y cuantifiquen la externalidad y saber dónde termina; es decir, necesitamos determinar qué industrias prosperarán y devolverán la ayuda recibida y cuáles hay que liquidar desde el principio. Asimismo, una de las principales formas de investigación de las teorías comerciales consistió en explicar que no había garantías de que el comercio libre basado en ventajas relativas fuera el más satisfactorio. Aunque nada hay que objetar teóricamente a este tipo de argumentos, a menudo sirvieron de instrumento a quienes estaban resueltos por razones bien distintas a prescindir de las ventajas relativas. Habría sido mejor que esos investigadores hubieran tenido más en cuenta las limitaciones de sus argumentos, delimitado su ámbito de aplicación y explicado cuáles eran las condiciones operativas para determinar cuándo era probable que sus resultados fueran beneficiosos.

Tal vez por desgracia, las teorías no se caracterizan por su aspecto operativo ni por la modestia respecto del ámbito de aplicación de sus resultados. Más bien hacer hincapié en la elegancia y la sorpresa. Un ejemplo de los riesgos normativos inherentes a esta relatividad es la política comercial estratégica, que era elegante, sorprendente, apasionante y, al principio, divertida. Su aplicabilidad nunca iba a ser especialmente amplia, sobre todo en los países en desarrollo, y al cabo de unos años sus máximos exponentes (por ejemplo, Paul Krugman y Avinash Dixit) la abandonaron como instrumento práctico. Sin embargo, todavía aparece en revistas menores y surge en los debates con los encargados de formular las políticas.

La aplicación práctica viene acompañada de la medición. La medición era tal vez el antídoto fundamental a la SI, y esto es una lección muy importante. Los economistas valoran menos la medición (y a los medidores) que la teoría (y a los teóricos), y ésta es su debilidad. Creo que el principal obstáculo para entender la vinculación entre apertura y crecimiento es la medición, o sea, nuestra incapacidad de calificar exactamente a los regímenes comerciales por no haber reunido y analizado la información debida. Una de las características de las obras anteriormente aludidas es la tendencia a considerar la apertura en términos de dicotomía: se es abierto o cerrado. Pero, en realidad, aunque probablemente hay un umbral por encima del cual la política comercial puede considerarse "cerrada" (por ejemplo, la de la República Popular Democrática de Corea), y por debajo del cual la política puede considerarse "abierta" (por ejemplo la de Hong Kong (China)), hay además una zona media en la que la "apertura" es una variable ordinal o incluso cardinal. Actualmente estamos muy lejos de poder establecer el umbral o analizar satisfactoriamente los diversos grados de apertura.

⁸ Carlota Pérez dice además que la SI convenía a las empresas de los países industriales (véase supra la nota 3).

Uno de los derivados de la teoría de la SI fue la defensa de un trato especial y diferencial en el GATT para los países en desarrollo. Esta idea, al principio limitada, adquirió una dinámica propia durante los decenios de 1950 y 1960, de manera que, más que por el análisis económico, el trato preferente a las exportaciones de los países en desarrollo y la exclusión de éstos de la política de importaciones se apoyó en razones políticas y retóricas. Las reglas del GATT se consideraban una carga para los Estados miembros, y renunciar a exigir las era un modo sencillo y barato de lograr la participación de los países en desarrollo en el GATT y en el sistema económico occidental. Esta dinámica se consolidó por la rivalidad entre el GATT y la UNCTAD. Esta última convirtió el grado de parcialidad en favor de los países en desarrollo en casi la única vara políticamente correcta de medir la liberalización del comercio (véase Finger, 1991). Esta experiencia confirma para mí dos lecciones: la primera, que no se pueden separar los aspectos normativos de la política, aunque ésta puede destacar y desarrollar cuestiones sin importancia de los primeros; y la segunda, que la medición es primordial. En este caso, como señala Finger, la medición fue inadecuada, pero su influencia en el debate fue innegable.

En la formulación de políticas hay mucha inercia. Ya he dicho que la SI atrajo a los responsables de las políticas y puede constatarse que este efecto tardó mucho en superarse. Más recientemente, puede detectarse un efecto análogo en las negociaciones comerciales. Las grandes burocracias comerciales creadas para la Ronda de Tokio necesitaban dedicarse a algo a principios del decenio de 1980, así que pidieron con insistencia que prosiguieran las negociaciones comerciales y contribuyeron además a incorporar el comercio a temas como la política de desarrollo. Desde la Ronda Uruguay estas burocracias han producido efectos análogos y se han dedicado además a los acuerdos comerciales regionales. Geoff Raby, Embajador de Australia en la OMC, dice que este "ocupar a quien está ocioso" es una de las causas principales del regionalismo del decenio de 1990. Esto demuestra que las políticas tienen muchas más probabilidades de dar resultado cuando hay un mecanismo listo para aplicarlas, y que lo mejor es tener preparadas cosas útiles de las que ocupar a las burocracias.

II. EL FUTURO

Quiero examinar también el futuro del comercio y de la política comercial. Planteo en esta sección cinco cuestiones que probablemente habrá que tener en cuenta en el próximo decenio, y esbozo al respecto, cuando las tengo, algunas respuestas provisionales. Concluyo con algunas ideas acerca de lo que todo esto supone para la UNCTAD.

Cinco cuestiones normativas fundamentales

- i) ¿Podemos determinar qué intervenciones no neutrales en el comercio internacional aceleran el desarrollo? ¿Podemos impedir su captura?

La cuestión se formula con precisión: no se trata de saber si "existen" intervenciones de esa clase, sino si podemos "determinar" cuáles son. Sin duda hay centenares de situaciones concretas en que una intervención aislada sería provechosa, por ejemplo, cuando la protección facilita el aprendizaje o la capacitación u origina una mejor relación de intercambio o ayuda a una familia pobre mientras adquiere nuevos conocimientos. Pero estas situaciones escapan casi todas a nuestro alcance por tres tipos de razones.

En primer lugar, no solemos disponer de la información necesaria para reconocer efectivamente la situación. El problema no suele ser advertir que algo va mal, sino señalar por qué va mal y demostrar que las intervenciones en el comercio y otras intervenciones conexas lo arreglarán. Por ejemplo, si el costo de capacitar a los trabajadores perjudica a posibles empresas manufactureras, ¿servirá la protección para estimularlas a capacitar a los trabajadores o para disuadirlas de ello al aumentar el ritmo con que nuevas empresas entran en el sector y compiten por la mano de obra con la empresa principal? La protección agrícola puede subir los precios, pero no subirá las ganancias de los trabajadores agrícolas o de los pequeños agricultores si el efecto se capitaliza íntegramente en los precios y rentas de la tierra. Por otra parte, es importante advertir que esa política es relativa. No sólo es necesario preguntarse si una política beneficia a alguien, sino si le beneficia más que otras políticas y si el beneficio es mayor que el perjuicio que esa política causa a otros. La protección de la producción de automóviles puede ayudar a las empresas y los trabajadores del sector, pero los consumidores y otros usuarios (frecuentemente otras empresas) resultarán perjudicados por la subida de precios, y también perderán otros fabricantes al tener que pagar mayores sueldos a su personal cualificado. Los trabajadores cualificados del sector del automóvil pueden haber provocado ciertos efectos en los aprendices y trabajadores no cualificados, pero podrían haber provocado aún más si hubieran permanecido en actividades de servicios fabriles en pequeña escala no desajustadas.

En segundo lugar, el proceso por el que las intervenciones se convierten en actos y resultados depende a menudo de parámetros muy sutiles difíciles de advertir, sobre todo por los apremiados gobiernos de los países en desarrollo. Esto sitúa inmediatamente a las políticas a merced de las partes interesadas. No es sólo la pura falta de honradez la que conduce a la captura, sino también un insidioso proceso de intercambio de información y elaboración de normas. Además, como dije antes (véase la nota 4) la captura puede ser obra del sector pero también de la burocracia responsable de las políticas. En los últimos años se ha observado un bienvenido aumento del interés práctico y académico en la gestión pública, y la opinión general es que la mala gestión pública es el problema principal del desarrollo. Para lograr una administración transparente, las políticas que se caracterizan por su solidez, sencillez y no discrecionalidad son mucho mejores que las que se caracterizan por lo contrario, pues ofrecen menos oportunidades para la corrupción y menos distracciones a los encargados de vigilarlas. Además, en general, unas políticas menos distorsionantes favorecen menos la corrupción que otras más distorsionantes. Desde este punto de vista parecen enormes las ventajas de aplicar un arancel bajo uniforme en lugar de uno elevado y con múltiples grados.

En tercer lugar, la intervención tiene aspectos sistemáticos. Con un esfuerzo suficiente, aunque costoso, pueden solucionarse los problemas de información y de gestión de una política comercial intervencionista. Por otra parte, al manifestar el deseo de intervenir, se estimula la petición de intervenciones: el mero hecho de crear las instituciones públicas y privadas necesarias para examinar las intervenciones comerciales provoca objetivamente una corriente de peticiones de intervención que absorbe un trabajo que mejor se emplearía en otros menesteres. Además, las instituciones provocan inercia, de manera que la actividad continúa aunque cambien las condiciones que pudieran haberla justificado (piénsese, por ejemplo, en la burocracia agrícola europea). Dicho de otro modo, es probable que una intervención eficaz, incluso si es posible (cosa que dudo), sea muy costosa y tal vez no merezca la pena.

Esta crítica a la política comercial es aplicable a algunos otros ámbitos de la administración, por ejemplo, la política industrial, pero su fin no es atacar a la administración en

general. La administración abarca innumerables aspectos: la salud, la educación, la infraestructura, las leyes, las aduanas, etc. La importancia de estos otros aspectos es otra razón más para que los gobiernos eviten la intervención comercial.

Incluso en un trabajo tan breve como el presente, no se puede analizar la política comercial y el desarrollo sin hacer referencia a Asia oriental. Los países más representativos son la República de Corea y la Provincia china de Taiwan. Indudablemente estos países han practicado la intervención (aunque, como antes se dijo, ha sido relativamente neutral entre el conjunto de exportaciones e importaciones) y es evidente que se han desarrollado con rapidez⁹. Sus políticas tienen especiales características. Por ejemplo, la concentración en las exportaciones sirvió para controlar a las empresas, regular las políticas y limitar las distorsiones excesivas en el resto de la economía. Además, el clima de formulación de políticas favoreció la rápida corrección de las erróneas. Estos países también obtuvieron muy buenos resultados en otras esferas de política como la educación y las infraestructuras. Es interesante que Lee (1995) considere que las intervenciones en el comercio limitaron el crecimiento de la productividad en la República de Corea (mientras que la intervención fiscal lo impulsó). No estoy seguro de que ya hayamos llegado de verdad hasta el fondo de lo acontecido en Asia oriental, pero creo que la experiencia en otros lugares indica que es un problema asiático más que universal.

Se afirma a veces que los partidarios de la apertura fomentan la eficiencia en la asignación de los recursos a costa de la eficiencia técnica (por ejemplo, Nayyar, 1997). No hay datos claros que demuestren que la apertura impulse directamente la eficiencia técnica en los países de renta media. Sin embargo, sus efectos indirectos son importantes por cuanto permite crecer a las empresas eficientes. Las políticas que limitan la cifra de negocios de las empresas (por ejemplo, la protección a la medida de las que están en el mercado) reducirán el progreso técnico (Roberts y Tybout, 1996). Por otra parte, Bigsten y otros (1998) demuestran que en los países de renta baja de África la apertura mejora la eficiencia técnica en el sector manufacturero.

Por último, hay que preguntarse si hay una intervención comercial óptima para cada país. Si se considera que desarrollo se identifica con el sector manufacturero, podría defenderse la distinción en virtud de las ventajas relativas, pues éstas harán que algunos países se aparten de ese sector. Pero no creo que esto sea así. Las pequeñas economías aisladas, o las que tienen muchos recursos o costos internos de transacción elevados, como sucede en África, no es probable que desarrollen una gran base manufacturera; sin embargo, seguirán abiertos para ellos algunos subsectores para mercados de exportaciones locales y, posiblemente, mercados específicos. Por otra parte, pueden obtenerse notables ingresos al margen del sector manufacturero, como sucede en Nueva Zelanda y Chile, y nada demuestra que esos ingresos vayan a mejorar por favorecer a ese sector.

Otra escuela propone basar la distinción en el grado de desarrollo, por entender que los países muy pobres necesitan políticas comerciales distintas de las de otros países. Esto nos lleva a la segunda cuestión.

⁹ Hong Kong (China) y Singapur eran más liberales al principio, lo mismo que las economías de la segunda ola, cuando despegaron.

- ii) ¿Hay condiciones previas para beneficiarse de la liberalización del comercio?
¿Hay políticas concomitantes necesarias?

Mi respuesta general a esta pregunta es que, aunque ciertamente algunas condiciones ayudan, no hay condiciones previas absolutas. Es evidente que la infraestructura comercial, tanto la física como los servicios, ayuda enormemente a exportadores e importadores a sacar provecho de las fronteras abiertas. Cuando no hay infraestructuras, su creación es una política concomitante necesaria. Pero incluso en ese caso, la liberalización puede proporcionar ciertas oportunidades que se perderían si se aplazase. Sólo si las deficiencias infraestructurales son muy distorsionantes, de suerte que el comercio se desarrollaría en contra de las ventajas relativas a largo plazo (supuesto muy improbable), o si un inicio lento menoscabaría irreparablemente las condiciones políticas para la liberalización, propondría yo esperar.

El problema de casi todas las demoras es que siembran la duda sobre el propio cambio eventual de política, con lo que obstaculizan, más que favorecen la evolución hacia el conjunto de políticas adecuadas. Si se supedita la reforma comercial a que todo esté bien, puede esperarse indefinidamente. Una vez que se determina un destino final verosímil (mediante actos políticos apoyados posiblemente por consolidaciones en la OMC o compromisos con las instituciones de Bretton Woods), mi opinión personal es que los períodos transitorios pueden ser bastante largos. Esta progresividad permitiría introducir las diversas reformas legales e institucionales que ayudaran a aprovechar al máximo los beneficios de la liberalización y eliminar todos los obstáculos cíclicos en su contra. No obstante, la condición esencial es que se garantice plenamente la liberalización final. Es interesante señalar que algunas reformas comerciales, que inicialmente provocaron gran resistencia y sólo pudieron pactarse recurriendo a largos períodos transitorios, se han acelerado en realidad una vez que el ajuste ha comenzado (es el caso, por ejemplo, de la Ronda Kennedy y el libre comercio interno en la Comunidad Económica Europea). Presumiblemente, una vez que el destino es claro, los agentes económicos prefieren poner manos a la obra.

El éxito de las políticas orientadas hacia el exterior en Asia oriental vino precedido de períodos de sustitución de las importaciones y acompañado de grandes avances en educación y capacitación. ¿Son éstas condiciones previas o concomitantes de la liberalización comercial? En Asia oriental, que tiene una gran ventaja relativa en el sector manufacturero, estas políticas funcionaron bien, pero esto no las hace necesariamente aplicables a otros países.

La educación es fundamental para el desarrollo cualquiera que sea la política comercial, y por ello queda al margen del presente debate. Más compleja es, en cambio, la cuestión de si se necesita un período previo de sustitución de las importaciones para que la liberalización comercial dé resultado. En alguna medida, casi todos los países han desarrollado sus industrias exportadoras a partir de las que ya abastecían a los mercados internos. Amsden (en un trabajo de próxima publicación) dice elocuentemente que de las economías industriales y las que constituyen el "resto" (en términos generales, un conjunto de economías estables de renta media) sólo Suiza y Hong Kong (China) utilizaron el libre comercio como estrategia de recuperación, y la autora enumera muchísimos casos en que las exportaciones nacen de las industrias internas.

La historia no nos ayuda a resolver este dilema, pues la sustitución de las importaciones fue un credo más o menos universal en los decenios de 1950 y 1960, que lo mismo conoció éxitos que fracasos. Por otra parte, la cuestión práctica no es tanto si las exportaciones nacen del

comercio interior (casi siempre lo hacen, pues muy pocos empresarios crean empresas puramente exportadoras en nuevas industrias) como si las exportaciones nacen de ventas muy protegidas en el mercado interior. Amsden afirma que la diferencia fundamental entre buenas y malas estrategias de industrialización es la capacidad del gobierno de extraer exportaciones de industrias interiores protegidas¹⁰. Yo considero que una pequeña protección puede coadyuvar al proceso, y que es probable que los países en desarrollo abiertos y con renta baja tengan un tipo de cambio real tan bajo que surjan industrias manufactureras orientadas a los mercados internos, a partir de lo cual, si las ventajas comparadas lo permiten, surjan las exportaciones. Por otra parte, no es claro que sea una estrategia útil crear un sector manufacturero sin ventajas relativas, lo que da origen a grupos de presión para mantener la protección y para el cual la liberalización exige notables cambios. Como he dicho antes, la industrialización y el desarrollo no son sinónimos, y por eso soy poco partidario de fomentar el sector industrial antes de la liberalización.

En los países muy pobres los impuestos al comercio son una importante fuente de ingresos. Buscar otras opciones, como los impuestos indirectos, es una política concomitante, pero, como ya he dicho, no supeditaría la liberalización a que se tomaran esas opciones. Casi todas las estructuras de protección pueden reformarse sin que se pierdan ingresos si las barreras no arancelarias se convierten en arancelarias, se unifican los tipos (preferiblemente hasta llegar a una sola escala) y se suprimen las excepciones.

iii) ¿Hay que olvidarse de la no discriminación?

Mi respuesta a esta pregunta es rotundamente no. Las preferencias unilaterales, tan queridas por la UNCTAD y muchos responsables de las políticas de los países en desarrollo, no han funcionado en general (Wang y Winters, 1997). En la mayoría de los productos los márgenes son pequeños porque los aranceles de los países industriales son bajos, y cuando no son pequeños, las preferencias se reducen cuantitativamente (en forma oficial u oficiosa) o por las normas de origen. Es frecuente que en los sectores en que los países en desarrollo gozan de una ventaja relativa carezcan de toda preferencia. Así, por ejemplo, en el esquema generalizado de preferencias de los Estados Unidos de América se excluye la ropa. En los contados casos en que los márgenes preferenciales son altos, no sirven de base a la inversión y el desarrollo porque son inseguros. La atención a las preferencias lleva a los negociadores de los países en desarrollo a optar por lo que prácticamente son rentas a corto plazo en lugar de centrarse en las necesidades a largo plazo, y los expone a presiones sobre cuestiones distintas, como las normas laborales.

Soy igualmente escéptico respecto de los acuerdos comerciales regionales (ACR) para los países en desarrollo. Sin duda hay casos en que los acuerdos Norte-Sur han beneficiado a países en desarrollo, como Portugal y, según creo, México, pero se trata de países de renta media que se han unido a vecinos muy próximos y mucho más ricos. Para la mayoría de los países en desarrollo, parece que los ACR pueden distraer de la elaboración de políticas de desarrollo adecuadas basadas en el mercado mundial, pueden formar nuevas corrientes comerciales lo mismo que desviarlas, y es improbable que contribuyan al crecimiento económico (véanse Winters, 1997 y Vamvakidis, 1998). Los acuerdos comerciales regionales pueden contribuir a

¹⁰ En este contexto, Roberts y Tybout (1996) demuestran que el auge de la exportación se suele apoyar en gran medida en las exportaciones comenzadas por las empresas internas existentes.

una liberalización del comercio no discriminatoria cuando, por ejemplo, establecen coaliciones para reformas más generales. Pero los estudios indican que pueden igualmente frustrar los movimientos en esa dirección (Winters, 1999c).

El peligro de que el mundo se divida en unos pocos bloques comerciales no es inmediato pero tampoco está completamente excluido. Tal situación sería perniciosa para los países en desarrollo, que se verían casi forzados a identificarse con uno u otro bloque, lo que probablemente sería costoso en términos de desviación del comercio y distracción de los medios de producción para encajar de manera general en el bloque. Tendría también un costo político, pues la dependencia de una sola potencia limitaría el poder negociador de esos países (McLaren, 1997).

iv) ¿Qué decir de los grupos vulnerables?

La política comercial es muy redistributiva, y casi todo cambio está abocado a producir ganadores y perdedores. Se tiende a olvidar que la política en vigor ya ha influido en la actual distribución de la renta y a examinar la reforma en relación con aquéllos a quienes perjudica. Sin duda es legítima moral y políticamente la preocupación cuando un cambio en las políticas perjudica repentinamente a determinadas familias, pero es importante preguntarse si el statu quo es el punto de referencia correcto a largo plazo. Normalmente la sustitución de las importaciones beneficia a los capitalistas y trabajadores urbanos y a los burócratas y puede muy bien ser deseable la restauración del equilibrio a favor de otros grupos.

En el mundo real, las consecuencias distributivas de la reforma comercial pueden ser bastante sutiles y sorprendentes, dependiendo de condiciones locales muy concretas. Winter (1999a, 1999b) examina con más detalle los distintos factores que vinculan el comercio a la pobreza y describe ciertas investigaciones sobre el terreno de un proyecto apoyado por el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DPDI). Según estas investigaciones, las reformas comerciales y otras reformas conexas en la India y en ciertos países africanos pueden mitigar la pobreza al mejorar las condiciones en que los pobres venden sus productos o su trabajo. También sugieren, sin embargo, que los mercados pueden hundirse y desaparecer en ciertas circunstancias, lo que tendría graves consecuencias para la pobreza. Se pone como ejemplo a los agricultores aislados de Zambia que se quedaron sin poder vender su maíz cuando la junta estatal de comercialización (que había subvencionado internamente las cosechas) fue sustituida por empresas comerciales privadas. Esto nos indica que la reforma debe ir acompañada de una atenta vigilancia y de medidas correctivas que velen por el funcionamiento competitivo y eficiente de los mercados cuando se produzca la liberalización del comercio.

Se aduce a veces los efectos negativos de la liberalización del comercio en la pobreza como razón para no emprender las reformas. Yo no lo admito, aunque puede ser necesario tener en cuenta razones de oportunidad (por ejemplo, no liberalizar un sector de gran densidad de mano de obra en plena depresión). En primer lugar, como antes he sugerido, hay que considerar detenidamente los efectos netos de la reforma en la pobreza y en la distribución de la renta. La mera identificación de algunos de los perdedores, aunque sean pobres, no basta para condenar una política. Como la reforma comercial suele estimular el crecimiento, lo normal será que la liberalización ayude a mitigar la pobreza.

La solución correcta es, por lo tanto, buscar políticas compensatorias. La compensación específica en forma de asistencia para el ajuste comercial ha sido una de las fórmulas ensayadas, sobre todo en los Estados Unidos de América, donde ha tenido resultados variables. Probablemente sea menos eficaz que las políticas generales de compensación contra la pobreza, tales como las obras públicas y los programas de intercambio de escuela por alimentos, pues abordan la pobreza y evitan el tortuoso proceso de determinar si un problema es o no consecuencia de la reforma comercial. Además, estas políticas no son en general excesivamente distorsionantes porque afectan de modo exclusivo a personas que casi no tienen otra opción. Los programas de lucha contra la pobreza pueden ser muy útiles para mitigarla y, por lo tanto, son sin duda políticas concomitantes de la liberalización comercial cuando la pobreza puede resultar un problema. Sin embargo, no son adecuados para superar los obstáculos que surgen en fases anteriores en la distribución de la renta. Se requieren entonces programas generales de desempleo y capacitación.

Es inútil pretender que la reforma comercial no perjudique a nadie. Por otro lado, es obvio que los problemas de reforma no pueden detenerse por unos pocos perjudicados. Creo que la solución adecuada consiste en formular políticas que faciliten el ajuste en general, y complementarlas tal vez con programas temporales específicos de la reforma comercial cuando exista la opinión generalizada de que aquélla vaya a causar problemas singularmente difíciles.

v) ¿Es decisiva para el desarrollo la política comercial?

La política comercial sigue siendo un problema real. Sin duda hay otras políticas igual de importantes para el desarrollo, como las de educación, salud, infraestructura y gestión macroeconómica, pero, una mala política comercial puede obstaculizar aquél. Probablemente una política comercial muy restrictiva permite que otras políticas se salgan más de sus cauces (Krueger, 1990) y, si la política comercial es arbitraria e intervencionista, envenena la relación entre el gobierno y las empresas¹¹.

Matizando la respuesta, puede decirse que hay pruebas claras, aunque oficiosas, de que el comercio influye bastante en el desarrollo. Menos claro es si la política comercial influye en el comercio. Obviamente, en los extremos estaría la República Popular Democrática de Corea, la política agrícola común de la Unión Europea, etc. Lo que hay que saber es cuándo las políticas están en el campo de lo "aceptable", y creo que esto lo ignoramos porque no podemos medir adecuadamente los regímenes comerciales.

El problema no es sólo reunir y resumir la información sobre las barreras oficiales sino descubrir aspectos más sutiles, tales como la seguridad en la recaudación de los aranceles, la frecuencia con que se introducen cambios, la sensibilidad de éstos a las presiones de determinados grupos y la medida en que es accesible y distorsionante la protección con cláusulas liberatorias. La claridad, la certeza y la no discrecionalidad oficial son probablemente tan importantes como que el arancel sea el 5 o el 15%.

Entronca con esto la "política comercial" en un sentido más amplio, que comprende aspectos de la facilitación del comercio, tales como la administración de aduanas, y servicios de

¹¹ Aunque las partes interesadas sean adictas al veneno y no se den cuenta.

apoyo, tales como la banca, los seguros, las comunicaciones y los transportes, además del buen funcionamiento de los puertos. Estas cuestiones son más difíciles de reformar que los simples aranceles, pero probablemente están ganando en importancia conforme se reducen éstos y las cadenas mundiales de abastecimiento dominan la producción y el comercio. Además, son las cuestiones a que los trabajos recientes sobre crecimiento endógeno y geografía económica vinculan la implantación de industrias y su impulso inicial. Interpretada en este sentido, la política comercial recupera todo el protagonismo.

Mi conclusión es que la política comercial es un problema real. Incluso si sus elementos tradicionales no bastan para garantizar el desarrollo, utilizarlos correctamente es un primer paso importante hacia ese objetivo y una muestra de buenas intenciones respecto del otro frente, más amplio. Sólo merecerá la pena reformar la estructura comercial si los instrumentos tradicionales son lo bastante liberales para permitir un volumen de comercio apreciable y una competencia suficiente que garanticen que la reducción de los costos de comercialización llegue a los consumidores.

III. LECCIONES QUE DEBE EXTRAER LA UNCTAD: LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

Por último, me pregunto qué supone todo esto para la UNCTAD y sus actividades comerciales.

Uno de los principales mensajes de este documento es la importancia de la medición. A este respecto, la UNCTAD se encuentra en una posición muy firme, gracias a sus inventarios de barreras al comercio del Sistema de Análisis e Información Comerciales (SAICO). Ningún otro órgano ha demostrado la capacidad de reunir datos sobre política comercial. La OMC tiene los medios, pero no puede separar la reunión de datos de la vertiente negociadora y política de su labor, por lo que es una fuente muy poco fiable de datos para el análisis¹². La UNCTAD puede protagonizar el debate sobre este tema dedicando recursos a reunir, verificar y publicar datos sobre la política comercial y el comercio.

Asimismo, la UNCTAD debería tratar de reunir datos sobre otros problemas del comercio, como las restricciones normativas respecto del medio ambiente, las adquisiciones o los servicios, y los costos de los sectores que antes enumeré al referirme a la facilitación del comercio, y debería además fomentar la reunión de este tipo de datos por otros organismos e investigadores. También aquí la UNCTAD tiene cierta experiencia (por ejemplo, en la reglamentación del medio ambiente y el proyecto conjunto con el Banco Mundial sobre la expansión de la inversión extranjera directa en el comercio de los servicios (EFDITS)), pero le falta muchísima información. Por otra parte, tiene pendiente una importante labor analítica que permita elaborar métodos de medición adecuados y resúmenes analíticos de esa información.

¹² Los datos de la OMC son en sí mismos fidedignos. De hecho, la OMC critica los datos de la UNCTAD por no hacerlo tanto. Es el acceso a los datos de la OMC el que no merece confianza.

En cuanto a las políticas, tal vez la UNCTAD se haya identificado con la intervención comercial. Pero muy a menudo esto parece basarse en posibilidades o en la refutación de las generalizaciones hechas por otros a favor del mercado. En este sentido es fundamental la defensa de la aplicación práctica hecha por Krueger (1997). Hay que subrayar la necesidad de delimitar el ámbito de aplicación de las políticas recomendadas, de manera que se sepa claramente cuándo se rebasan los límites. Una delimitación sincera nos dejará a todos frente a muchas zonas grises respecto de las cuales ignoramos cuál es la política adecuada, pero lanzarse a la conquista de esas zonas con la retórica ni es edificante para una organización internacional ni, en última instancia, práctico.

Entronca con esta delimitación la cuestión de reconocer francamente en qué medida comprendemos lo que recomendamos. Las organizaciones internacionales y los donantes, y sobre todo mi antiguo empleador, el Banco Mundial, se refieren a menudo a las "prácticas más adecuadas". En objetivos a largo plazo como el desarrollo, surge la importante cuestión de cómo sabemos qué es lo más adecuado. Hace falta claridad en este terreno. Casi todo lo que decimos es, en el mejor de los casos, provisional.

Existe siempre el temor de que si la recomendación sobre la política que deba aplicarse no es audaz, segura y completa, se deja vía libre a los responsables de las políticas para echar mano de justificaciones seudocientíficas de lo que, de todos modos, se proponen hacer. Evidentemente, las decisiones incumben a los políticos y a los responsables de las políticas, pero, si no quieren que se les mal interprete, los analistas tienen que mostrar mayor disposición que hasta la fecha a señalar las consecuencias, las coincidencias (por ejemplo, qué empresas se benefician de una determinada política) y las falsas premisas de las políticas concretas. Se corre así el riesgo de enfrentarse a los gobiernos, los "dueños" de las organizaciones internacionales. Pero, si se actúa con imparcialidad, la mayoría de los gobiernos que toman a mal que se juzguen sus asuntos propios lo aceptarán como el precio que han de pagar para que haya mayor claridad y disciplina en los asuntos de los demás.

REFERENCES

- Amsden A (forthcoming). *The Rise of the Rest: Late Industrialization outside the North Atlantic Region*. New York, Oxford University Press.
- Balassa B (1981). The newly-industrializing developing countries after the oil crisis. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 117(1): 142–194.
- Baldwin RE (1969). The case against infant industry protection. *Journal of Political Economy*, 77: 295–305.
- Bhagwati JN and Ramaswami VK (1963). Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy. *Journal of Political Economy*, 72: 44–50.
- Bigsten A *et al.* (1998). Exports and firm-level efficiency in the African manufacturing sector (mimeo). Oxford, Centre for Study of African Economies, Oxford University.
- Bruton H (1998). A reconsideration of import substitution. *Journal of Economic Literature*, 36(2), June: 903–936.
- Cooper CA and Massell BF (1965). Towards a general theory of customs unions for developing countries. *Journal of Political Economy*, 73: 461–76.
- Corden WM (1957). Tariffs, subsidies and the terms of trade. *Economica*, 24: 235–42.
- Finger JM (1991). Development economics and the GATT. In: de Melo J and Sapir A, eds. *Trade Theory and Economic Reform*. Oxford, Basil Blackwell: 203–223.
- Johnson HG (1970). The efficiency and welfare implications of international corporations. In: McDougall IA and Snape R, eds. *Studies in International Economics*. Amsterdam, North Holland: 83–103.
- Krueger AO (1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64: 291–303.
- Krueger AO (1990). Asian trade and growth lessons. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 80: 108–112.
- Krueger AO (1997). Trade policy and economic development: How we learn. *American Economic Review*, 87: 1–22.
- Krugman PR (1995). *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge MA, MIT Press.
- Lee JW (1995). Government interventions and productivity growth in Korean manufacturing industries. NBER Working Paper W5060. Cambridge MA, National Bureau of Economic Research.
- Lipsey RG and Lancaster K (1956). The general theory of second-best. *Review of Economic Studies*, 24: 11–32.
- McLaren J (1997). Size, sunk costs, and Judge Bowker's objection to free trade. *American Economic Review*, 87: 400–20.
- Nayyar D (1997). Themes in trade and industrialization. In: Nayyar D, *Trade and Industrialization*. Oxford, Oxford University Press: 1–42.
- Perez C (2000). Technological strategies for development in a context of paradigm change. Paper prepared for the Round Table at UNCTAD X, Bangkok, February 2000.
- Roberts MJ and Tybout JR (1996). *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity and Market Structure*. Oxford, Oxford University Press, for The World Bank.
- Rodriguez F and Rodrik D (1999). Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the evidence. CEPR Discussion Paper No 2143.
- Rodrik D (1992). Closing the productivity gap: Does trade liberalisation really help? In: Helleiner G, ed. *Trade Policy, Industrialisation and Development: New Perspectives*. Oxford, Oxford University Press.

- Sachs, J and Warner A (1995). Economic Reform and the Process of Global Integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 1–95.
- Vamvakidis A (1998). Regional trade agreements versus board liberalization: Which path leads to faster growth? Time-series evidence. IMF Working Paper No. 98/40. Washington DC, IMF..
- Wang ZK and Winters LA (1997). Africa’s role in multilateral trade negotiations: Past and future. *Journal of African Economies*, 7 (Supplement 1), June 1998: 1–33.
- Winters LA (1997). Assessing regional integration arrangements. In: Burki J, Perry G and Calvo S, eds. *Trade: Towards Open Regionalism*. Washington DC, The World Bank, 1998: 51–68.
- Winters LA (1999a). Trade, trade policy and poverty: a framework for collecting and interpreting the evidence. Paper prepared for the UK Department for International Development (mimeo). Brighton, UK, University of Sussex.
- Winters LA(1999b). Trade liberalisation and poverty. Paper prepared for the UK Department for International Development (mimeo). Brighton, UK, University of Sussex.
- Winters LA (1999c). Regionalism versus Multilateralism. In: Baldwin R, Cohen D, Sapir A, and Venables A, eds. *Regional Integration*. Cambridge MA, Cambridge University Press.
- Wood A (1994). *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. Oxford, Clarendon Press.