

CAPÍTULO 5

DESARROLLO ECONÓMICO Y COOPERACIÓN

Gonzalo Escribano

Uno de los grandes debates acerca de la globalización estriba en sus efectos sobre las economías en desarrollo. Se trata de un tema permanentemente presente en los medios de comunicación y objeto de las más variadas demandas por parte de diferentes agentes: las ONG's y otros grupos emanados de la sociedad civil, los propios países en desarrollo, los organismos internacionales, los gobiernos... todos ellos reivindican medidas de distinto signo. Sin embargo, se detecta un cierto desconocimiento sobre uno de los temas más complejos de todos los abordados por las ciencias sociales. El propio concepto de desarrollo bebe de disciplinas diversas que están lejos de comprender perfectamente el problema y, por tanto, de solucionarlo.

Los análisis teóricos, sobre todo en el campo de la política, la sociología y la economía, introducen cierto rigor y ayudan a entender los obstáculos que afronta el desarrollo, económico o político. Este capítulo intenta ofrecer un panorama rápido de las diferentes teorías sobre el desarrollo y explicar cómo éste interacciona con el proceso de globalización. Tal interacción tiene dos vertientes: la primera, consiste en las diversas estrategias de desarrollo que pueden aplicar los países para relacionarse con la economía mundial; la segunda está relacionada con la cooperación al desarrollo, el medio de que la comunidad internacional dispone para ayudar a los países pobres.

1. LAS TEORÍAS ECONÓMICAS DEL DESARROLLO

Las teorías económicas del desarrollo han atravesado tres grandes fases. La primera

estuvo marcada por la creación de la economía del desarrollo como subdisciplina de la economía, tras la II GM, y muy influida por las doctrinas keynesianas; en consecuencia abogaba por la intervención de los estados para solventar los fallos del mercado. La segunda supone una reacción ante la anterior, y se caracteriza por el regreso a enfoques más liberales, basados en el mercado y el sector privado, al tiempo que se destacaban los fallos del sector público. En el momento actual, se aprecia un cierto consenso acerca de los fallos tanto del mercado como del sector público; además, el énfasis se sitúa ahora sobre el desarrollo humano, es decir, no sólo se aprecian variables como el crecimiento de la producción o la renta per cápita, sino también el acceso a sanidad, educación, agua potable, igualdad entre los sexos, etc. En este primer epígrafe trataremos, primero, las grandes ideas de la economía del desarrollo, tal y como fueron planteadas por los autores pioneros de la subdisciplina y relacionándolas con el sector exterior; a continuación, exponemos la reacción de los autores liberales ante los excesos intervencionistas y proteccionistas a que condujo la etapa anterior.

La economía del desarrollo.

La economía del desarrollo surge como subdisciplina de la economía tras la II Guerra Mundial, aunque su carácter de cuerpo teórico independiente es muy discutible, pudiendo concebirse como la mera aplicación de la teoría económica, clásica o keynesiana, a los problemas de los países en desarrollo. Se ha escrito mucho sobre las condiciones que impulsaron el despliegue de la economía del desarrollo. Sin duda, las circunstancias internacionales eran estimulantes: descolonización asiática, importantes esfuerzos de industrialización en la entonces URSS y de reconstrucción en la Europa aliada, aparición de tensiones entre bloques, etc. No obstante, para entender el nacimiento de la economía del desarrollo (*development economics*) debemos referirnos principalmente al clima imperante en los círculos económicos. El paradigma en esos momentos era el keynesiano y muchos de sus elementos centrales y preocupaciones se extienden hacia el nuevo campo de estudio: intervención del estado, desempleo, concepción dinámica de la economía y cierto desprecio por el comercio internacional.

Múltiples autores se lanzaron al estudio de las relaciones económicas en los países en

desarrollo: Lewis, Nurkse, Myrdal, Hirschman, Rosenstein-Rodan, Rostow...En un breve espacio de tiempo se sucedieron las teorías, o más propiamente los modelos, ilustrados por sugerentes metáforas: círculos viciosos del subdesarrollo, *two-gap model* (modelo de las dos brechas), crecimiento desequilibrado, *big push* (el gran empujón), economía dual, polos de crecimiento, trampa del equilibrio a bajos niveles...Por nombrar sólo las de mayor relevancia. Los medios propuestos por estos autores para alcanzar el desarrollo pueden resumirse como sigue: 1) defensa de la industrialización, 2) protección del mercado interno y 3) intervención del Estado. El elemento subyacente era el énfasis en la acumulación de capital físico como factor básico del desarrollo económico. Aparte de estos elementos, se daba un consenso en la concepción del proceso de desarrollo. Este se entendía asociado unívocamente al crecimiento, y las variables de referencia eran el crecimiento del producto y del producto *per capita*. Además, había dos supuestos centrales: la imperfección de los mercados en los países en desarrollo y la existencia de desempleo encubierto en la agricultura. Algunos de los modelos mencionados ejercieron una amplia influencia en las décadas de 1950 y 1960 y merecen una valoración especial.

Tal vez el modelo más influyente haya sido el de Rostow y sus etapas del desarrollo económico. Este modelo está muy relacionado con las teorías de la modernización que se tratarán en un epígrafe posterior, en la medida en que concibe el proceso de desarrollo de forma lineal, mecánica e ineluctable. Se trata, en este caso, de un determinismo económico que llevaría a todo país a evolucionar históricamente desde las etapas iniciales del desarrollo hasta la etapa más avanzada, representada por los países industriales. Es, hasta cierto punto, la idealización de la experiencia europea y su concepción como una pauta de obligado cumplimiento, casi a modo de necesidad histórica, por los países de cualquier otra zona geográfica. La primera etapa consiste en una economía dominada por la tradición, en la cual es difícil aumentar la producción dadas las carencias en materia científica y de capacidades técnicas: la agricultura es dominante y las estructuras jerárquicas son muy rígidas, obstaculizando todo cambio e innovación. En una segunda etapa, sin embargo, se crearían las condiciones necesarias para el “despegue” (*take-off*): los avances científicos y la capacitación técnica permiten la aparición de la industria, relegando a la agricultura y debilitando las estructuras sociales imperantes. La etapa crítica es la tercera, en la cual las empresas

aumentan sustancialmente sus beneficios y los reinvierten, aumentan su demanda de bienes primarios y contratan a más trabajadores: se trata del despegue. El resultado es la cuarta etapa: un período de crecimiento sostenido y difusión de las modernas tecnologías. La quinta etapa, y fin de trayecto, consiste en la aparición de las modernas sociedades de consumo, caracterizadas por el consumo de masas.

Rosenstein-Rodan es considerado el primer teórico moderno del desarrollo económico. Este autor propugnó una estrategia basada en el *big push*, que, basado en la interdependencia de las decisiones de inversión, rompería el círculo vicioso del subdesarrollo. Se trataba de realizar una inversión masiva y brusca que despertase a la economía de su letargo. A partir de ese momento, el sistema económico adquiriría una dinámica propia que conduciría, casi inevitablemente, al crecimiento. El problema de los círculos viciosos fue retomado por Ragnar Nurkse y sus círculos viciosos que perpetúan el subdesarrollo. La teoría consiste en la apreciación de dos círculos viciosos que perpetúan los bajos ingresos en los PED's. El primero se articula en torno a la falta de capital, de ingresos y de ahorro. La baja productividad del trabajo da lugar a bajos ingresos, que suponen baja capacidad de ahorro; el bajo nivel de ahorro impide la inversión y, por tanto, la acumulación de capital; la escasez de capital físico redundaría en un bajo nivel de productividad, completando el primer círculo. Otro círculo vicioso aparece en la relación entre el tamaño del mercado, los ingresos y la inversión: los incentivos a la inversión serían escasos debido al bajo poder adquisitivo de la población (reducido mercado interno para vender la producción); el bajo poder adquisitivo viene determinado por la baja productividad, resultado de los pobres incentivos para invertir. Si hubiera incentivo para invertir se carecería de ahorro, y si se dispusiera de ahorro faltaría el incentivo inversor.

La influencia del modelo de los círculos viciosos hizo que se propusieran diversas vías para convertirlos en espirales ascendentes que llevaran a mayores niveles de renta, ahorro e inversión de manera simultánea. Se creía que así se romperían esos círculos viciosos. La forma de conseguirlo sería mediante la industrialización, la cual requeriría un gran esfuerzo inicial dirigido por el estado. La guerra de metáforas se desató: *Big Push* (Rosenstein-Rodan), Crecimiento Equilibrado (Nurkse), *Great Spurt* (Gerschenkron), *Minimum Critical Effort*

(Esfuerzo mínimo crítico, Leibenstein) y *Take-off* (Despegue, Rostow).

El *Big Push* implicaría un amplio programa de inversiones. Numerosos proyectos de inversión simultáneos crearían la demanda recíproca para esos mismos proyectos, haciéndolos rentables. El “Crecimiento Equilibrado” enfatizaba la importancia de una difusión sincronizada y simultánea del capital físico en todos los sectores la industria. ¿Dónde se obtienen los factores de producción para realizar semejante inversión?. El capital, del exterior, y el trabajo, del desempleo encubierto existente en la agricultura. El supuesto de una oferta ilimitada de trabajo en el sector agrícola tradicional fue desarrollado por Lewis. En su modelo, basado en la existencia de un sector moderno y uno tradicional (dualismo), la baja productividad marginal de la agricultura tradicional (cercana a cero) determina salarios muy bajos en el sector industrial o moderno; como la agricultura paga salarios muy bajos, la industria puede hacerlo también. El transvase de mano de obra a actividades industriales más productivas, pero con salarios bajos a causa del excedente de trabajo, originaría una rápida acumulación de capital mediante la reinversión de los beneficios y el incremento del ahorro.

Un autor que reviste un especial interés por la dilatada influencia de su obra es Albert O. Hirschman. El ataque de Hirschman a las tesis del *Big Push* lleva implícita una alternativa a éste: la propuesta de Rodan (y otros) le parece innecesaria, imposible e indeseable. La alternativa, expuesta en la conocida obra de Hirschman *La estrategia del desarrollo económico*, consiste en el Crecimiento Desequilibrado. El desarrollo a ultranza de un sector determinado provocaría cuellos de botella en sectores conectados a éste y proveería de incentivos a la inversión, ante la evidencia de las ganancias potenciales que supondría eliminar esos estrangulamientos. Se trata de potenciar una rama industrial con conexiones hacia delante y hacia atrás (*forward/backward linkages*) y el desarrollo del resto de sectores se autoinduciría. A modo de ejemplo, la creación *ex nihilo* de una fábrica de automóviles generaría una demanda de chapa, componentes de automóviles, herramientas, neumáticos, aceites... La inexistencia de empresas que fabriquen esos productos crearía un cuello de botella; o desde un punto de vista más optimista, un hueco de mercado: idealmente, el capital privado se dirigiría hacia esas nuevas oportunidades de inversión, deshaciendo los cuellos de botella y, de paso, generando un tejido industrial (privado) a partir de la inversión inicial en la

fábrica de coches (inversión, por supuesto, pública).

En la práctica, el desarrollo de una economía a partir de un único sector no es tan evidente. Numerosos países en desarrollo se han encontrado con faraónicas realizaciones que apenas han contado con conexiones hacia delante o hacia atrás, con lo que al derroche de recursos escasos (capital físico y humano, tecnología) se une la nula respuesta del resto de la economía. No obstante, ello puede achacarse a errores en la elección del sector propulsor, que originan las llamadas "catedrales en el desierto": complejos industriales aislados que finalmente deben recurrir a las importaciones para abastecerse ante la incapacidad de los supuestos sectores conexos para responder a su demanda. La dejación de los factores de oferta, típica de la economía keynesiana, es característica de este modelo.

Este abandono de la oferta es especialmente visible en Nurkse. Este autor aborda el contraste entre el papel jugado por el comercio internacional en el desarrollo de los países periféricos en los siglos XIX y XX. Para Nurkse, el comercio internacional fue el motor del desarrollo en el siglo XIX, pero las nuevas circunstancias de la economía mundial impiden que cumpla esa misión en el siglo XX. Nurkse se refería al menor contenido en materias primas de la producción industrial, la proliferación de materiales sintéticos, el avance de los servicios, las bajas elasticidades-renta de la demanda de productos agrícolas y el proteccionismo agrícola. Todo esto determina una baja demanda por parte de los países ricos de los productos de los PED's, a diferencia de lo que ocurrió en el siglo XIX.. Nurkse opta explícitamente por factores explicativos relativos a la demanda, sin detenerse a analizar los problemas internos que podían influir en el bajo crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo.

Otro enfoque basado básicamente en la demanda por parte de los países industriales de productos procedentes de los países en desarrollo es el desarrollado por Lewis, con ocasión de su discurso de aceptación del premio Nobel de economía. Lewis identifica, al igual que Nurkse, al comercio internacional como el motor del crecimiento; más concretamente, el crecimiento de los países industriales se transmitiría a los países en desarrollo mediante el comercio internacional. Ahora bien, en el momento en que Lewis escribe los países industriales habían reducido considerablemente las espectaculares tasas de crecimiento

registradas después de la II Guerra Mundial, al tiempo que se preveía que esa ralentización del “motor del crecimiento” se mantendría en el futuro. Este descenso de la tasa de crecimiento de los países industriales supondría una reducción análoga en el mundo en desarrollo, incompatible con sus aspiraciones de desarrollo y con el aumento de su población. La solución, para Lewis, estribaría en desarrollar el comercio entre los países en desarrollo para sustituir a la demanda del mundo desarrollado, básicamente mediante uniones aduaneras, o en alcanzar un crecimiento auto-sostenido. Como puede apreciarse, la perspectiva de Lewis contempla exclusivamente la demanda, sin prestar demasiada atención a las características de la oferta de los países en desarrollo. No obstante, este pesimismo exportador no tiene ni las mismas raíces que el de Prebisch o Nurkse, ni similares implicaciones de política comercial; Lewis no aboga por la sustitución de importaciones, sino por el desarrollo de los flujos comerciales entre países en desarrollo. Es interesante recalcar que, a día de hoy, pocos son los esfuerzos de integración regional entre países en desarrollo que han fructificado.

Hirschman la conexión entre comercio exterior y desarrollo económico de forma muy personal. Este autor otorga un papel central a las importaciones: éstas aumentan en los países en desarrollo hasta el punto en que los industriales nacionales perciben que resulta interesante emprender la producción a nivel doméstico; durante el período previo a ese momento (denominada etapa “prenatal”) la protección debe evitarse. Así, para Hirschman, no existen diferencias entre industrialización sustitutiva de importaciones y promotora de exportaciones, sino que ambos procesos son complementarios.

Todos estos autores llevaron a cabo un esfuerzo importante por elaborar teorías que explicaran el fenómeno del subdesarrollo y ayudasen a superarlo. Un primer argumento común a todos ellos consistió en propugnar una estrategia de industrialización, la cual sólo podía llevarse a cabo mediante la protección, temporal en el mejor de los casos, de las industrias nacientes: la existencia de factores dinámicos en la industria justificaba esa protección. Partiendo de bases distintas a las formuladas por el estructuralismo de Prebisch, estos autores llegaron a una conclusión similar en materia de política comercial: la confluencia de ambas corrientes de pensamiento proporcionó a la estrategia de sustitución de importaciones el sustento intelectual que la teoría económica ortodoxa le negaba.

Un segundo argumento, muy prolífico, propio de los autores heterodoxos consiste en negar la pertinencia de los supuestos básicos de la teoría ortodoxa del comercio internacional, descalificando así sus conclusiones. Una vez violados los supuestos necesarios para demostrar la optimalidad del libre comercio, el paso siguiente consiste en defender políticas proteccionistas. Ahora bien, estas consideraciones afectan en mayor o menor medida al argumento clásico de la asignación de recursos, pero no invalidan ninguno de los “efectos indirectos” del comercio internacional vistos en un capítulo anterior. En cualquier caso, la línea de pensamiento heterodoxa concluye que frente a situaciones de desempleo, de desequilibrio de balanza de pagos o de intercambio desigual, el proteccionismo es una política superior al librecambio. Una postura similar consistía en destacar las imperfecciones de los mercados de factores en los países en desarrollo, en el sentido de que los precios de los factores no reflejaban su coste de oportunidad y provocaban una mala asignación de recursos; esta situación justificaría la intervención estatal para mejorar la asignación de recursos.

Un tercer argumento que alimentó el escepticismo de los economistas del desarrollo acerca de las bondades del comercio internacional radica en lo que se ha dado en llamar el pesimismo exportador: las exportaciones de los países en desarrollo afrontarían una demanda inelástica a los incrementos de renta de los países del centro, dependiendo exclusivamente de las condiciones de la demanda y, además, las exportaciones necesarias para alcanzar el desarrollo económico de los países pobres saturarían el mercado mundial. Hirschman va más allá cuando expone la incapacidad de los países en desarrollo para exportar manufacturas, basándose en la orientación de la industria de estos países hacia el mercado interior, su imposibilidad de competir por los elevados costes de producción generados por la protección y la decisión de las corporaciones transnacionales de no competir con su matriz, factores todos ellos determinados a su vez por las estructuras políticas y sociales del mundo en desarrollo. Esta postura se demostró errónea a raíz del éxito exportador experimentado por los países del sudeste asiático, Turquía o Brasil, países que han contribuido de forma inestimable a cuestionar el sistemático pesimismo exportador expuesto por estos economistas.

En definitiva, la existencia de una supuesta ley de deterioro inexorable de la relación

real de intercambio de los productos primarios, la aparición de teorías que justificaban el proteccionismo como único medio de alcanzar la industrialización (y ésta como el único medio de alcanzar el desarrollo económico), la inadecuación de los supuestos de la teoría neoclásica del comercio internacional y un pesimismo exportador extremo pusieron en jaque la tradicional visión del comercio internacional como motor del desarrollo económico. La derrota de la economía neoclásica a manos de Keynes y sus seguidores acentuó el proceso. Pero no sólo los factores económicos intervinieron en esta nueva concepción de las relaciones entre desarrollo y comercio internacional: la polarización de un mundo escindido en dos bloques (capitalista y comunista) y el ascenso del nacionalismo en los países en desarrollo a raíz de su independencia reforzaron la tendencia. Así, hasta la década de 1980, con la eclosión de la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo y la proliferación de los programas de ajuste estructural respaldados por los organismos internacionales, la economía del desarrollo estuvo dominada por un único concepto: la sustitución de importaciones.

Desarrollos contemporáneos de la economía ortodoxa

A mediados de los años setenta comenzaron a hacerse evidentes los excesos ocasionados por la sustitución de importaciones en los países en desarrollo al tiempo que, a nivel general, la economía neoclásica retomó su papel de paradigma de la ciencia económica. El sistema neoclásico reconoce una sola economía, la del mundo en su totalidad, y se basa en el beneficio mutuo de las relaciones económicas entre todo tipo de países. La contribución de la economía neoclásica contemporánea a la comprensión del proceso de desarrollo supera la visión esquemática de libre comercio y poca intervención del Estado. En los años cincuenta, la visión del desarrollo como proceso de acumulación de capital con fallos de mercado era la base intelectual dominante, con lo que se dejaba de lado el énfasis que los economistas clásicos habían puesto sobre la importancia del comercio internacional. En los años setenta, los economistas ortodoxos se rebelaron ante tal concepción y desarrollaron nuevas líneas de pensamiento.

Cuando país tras país registró déficits de balanza de pagos, se evidenció que la sustitución de importaciones se convertía en intensiva en esas mismas importaciones que

pretendía sustituir. A raíz de este fenómeno, Chenery desarrolló el *Two-gap Model* (Modelo de las dos Brechas). En este modelo, la falta de capital permanecía, como en los análisis de la economía del desarrollo (el primer desfase), pero aparecía una nueva restricción sobre el crecimiento de la producción: las importaciones eran necesarias en proporciones fijas a la inversión y a la producción de las industrias sustitutivas de importaciones; es decir para construir nuevas fábricas era preciso importar materiales de construcción, maquinaria y servicios de ingeniería. El crecimiento de las exportaciones era de carácter exógeno, dependiendo de la demanda del mercado mundial, y el incremento de la producción sólo era posible con nuevo capital y nuevas importaciones. En estados de desarrollo incipiente, la baja disponibilidad de divisas con las que pagar las importaciones, más que la falta de ahorro, sería el impedimento principal al desarrollo.

Una de las aportaciones más tempranas que pusieron en tela de juicio las bondades de la protección fue la idea de que ésta es, en el mejor de los casos un *second-best*, es decir, una posición subóptima. Ante la existencia de imperfecciones en los mercados de factores la actuación óptima, o *first-best*, consiste en acudir a la fuente de tales distorsiones y corregirlas en origen; es decir, si hay escasos incentivos para invertir en la industria, es mejor impulsar directamente esa inversión mediante subvenciones o exenciones impositivas que protegiendo a la industria nacional. Además, la aceptación de la existencia de un *second-best* abre la “caja de Pandora” del proteccionismo, pues si bien se demuestra que los aranceles no son políticas óptimas, la mera existencia de un subóptimo supone una mejora sobre la situación precedente con libre comercio pero sin actuación directa sobre la distorsión en cuestión. Es decir, sería mejor el proteccionismo que la ausencia de políticas industriales; este punto es relevante, porque desde el punto de vista administrativo, es más sencillo y más barato poner o subir aranceles que diseñar y aplicar una política industrial plagada de subvenciones, exenciones, moratorias, tipos de interés preferenciales, etc.

Sin embargo, la reivindicación del papel del comercio internacional y del libre comercio vendría principalmente por los resultados obtenidos en diferentes estudios empíricos sobre los regímenes comerciales de los países en desarrollo. Todos esos estudios mostraban que la consecuencia del proteccionismo implícito en la sustitución de importaciones había sido

un ritmo de crecimiento económico decepcionante. También se encontraron evidencias de que las economías exportadoras soportaban mejor los choques exógenos (la crisis del petróleo) que las orientadas al interior.

En estos trabajos se propuso un nuevo concepto de liberalización comercial: ésta consistiría en el tránsito desde una estructura de incentivos sesgada en favor de la producción interna (mediante aranceles elevados, cuotas, licencias, tipos de cambio múltiples, subvenciones, obstáculos burocráticos, etc.) hacia una estructura neutral de esos incentivos (donde los incentivos en favor de la producción destinada al interior estuviesen compensados por incentivos en favor de la exportación: tipos de cambio subvaluados, subvenciones a la exportación, concesión automática de licencias de importación para empresas exportadoras, créditos preferenciales a la exportación, etc.). Esta nueva concepción del liberalismo comercial no implicaba ya la inexistencia de instrumentos de protección, sino el que los incentivos otorgados a las producciones destinadas a la importación y a la exportación fuesen semejantes, para poder romper el círculo vicioso contemplado por el *Two-gap model*. Se pasaba así de una dicotomía basada en los conceptos librecambio-proteccionismo a otra sustentada en la oposición entre orientación extrovertida-introvertida (*outward orientation-inward orientation*). Esta nueva terminología redujo considerablemente las confusiones originadas por el debate ideológico entre proteccionistas y librecambistas.

Otros conceptos nuevos introducidos por estos autores son el *rent-seeking* (la búsqueda de rentas) y las *direct unprofitable activities-DUP* (actividades directamente improductivas). Ambos responden a la siguiente idea: la existencia de cuotas y licencias a la importación impulsa a los agentes económicos a (1) gastar tiempo y dinero en obtener las licencias de importación, para hacerse con las rentas de la cuotaⁱ, (2) emprender actividades

ⁱ La renta de la cuota es un beneficio extraordinario conseguido por aquél que se hace con ella. Si sólo se pueden importar mil coches, éstos subirán de precio, y el vendedor puede venderlos más caros, pues la demanda supera a la oferta. La diferencia entre el precio internacional y el precio nacional es la renta de la cuota, de la que se apropia quien consiga la licencia para hacerse con la cuota.

ilegales como el contrabando, (3) recurrir a falsear los regímenes de perfeccionamiento activo mediante la sobreestimación de los bienes intermedios importados necesarios para la exportación o la infraestimación de las exportaciones obtenidas a partir de dichos bienes. Esto supone un derroche de recursos que puede llegar a ser tan importante como la propia renta de la cuota, por lo que el resultado final es completamente irracional desde el punto de vista económico.

Al igual que la economía heterodoxa basó parte de su influencia en la crítica a los supuestos de la teoría neoclásica, en los años setenta y ochenta la economía ortodoxa criticó las hipótesis de partida de aquélla: se reivindicó la racionalidad de las respuestas de los individuos frente a los incentivos del mercado y las oportunidades técnicas, negando la existencia de fallos del mercado en los países en desarrollo. Para la economía neoclásica, los individuos en los países en desarrollo, incluidos los campesinos, son racionales y actúan adaptándose a las circunstancias. Los campesinos que rehusan las nuevas técnicas tienen a menudo buenas razones para hacerlo: los riesgos son inaceptablemente altos, hay efectos negativos sobre la erosión del suelo, o la técnica en cuestión es difícil de adaptar a las condiciones locales. La respuesta de los empresarios a los incentivos otorgados a la industrialización en numerosos países puso en cuestión el argumento heterodoxo de la falta de empresariado en los PED's. Independientemente de la estructura de incentivos erigida por los gobiernos, los individuos responden a ella: si los incentivos van destinados a impedir actividades rentables, rápidamente proliferan mercados negros y actividades informales; cuando las actividades de sustitución de importaciones proporcionan un alto rendimiento, la inversión en las industrias protegidas se eleva con igual rapidez. El rechazo a la existencia generalizada de fallos del mercado en los países en desarrollo supuso una reivindicación del mercado como mecanismo óptimo de asignación de recursos.

En forma similar, la experiencia con regímenes comerciales alternativos indicaba que el pesimismo acerca de la elasticidad (*Elasticity Pessimism*) era infundado y que el bajo crecimiento de las exportaciones en algunos países en desarrollo se debía más a factores de oferta que de demanda. Un trabajo muy conocido sobre este asunto es el de Kravis. Su enfoque persigue contrastar la relevancia de los factores de demanda en el resultado

exportador de los países en desarrollo y supone una refutación de las tesis de Nurkse. Kravis concluye que el comercio internacional no puede calificarse de “motor del crecimiento”, ni en el siglo XIX ni en el siglo XX, sino más bien como un “auxiliar del crecimiento” (*handmaiden of growth*), como un “estímulo añadido”. Las causas del desarrollo económico, en este siglo y en el pasado, son internas; para este autor, el éxito exportador dependía de la competitividad, de la diversificación y del crecimiento interno de cada país, por lo que los países en desarrollo debían asumir que los problemas eran de carácter doméstico. El principal beneficio del comercio exterior como auxiliar del crecimiento sería indicar qué sectores industriales son capaces de mantener los costes y precios a un nivel similar al mundial; es decir, señalar dónde residen las ventajas comparativas y así servir de guía a las inversiones.

Riedel refutó igualmente la tesis de Lewis consistente en ligar mecánicamente el crecimiento de los países en desarrollo con el de los países industrializados mediante el comercio internacional. Riedel destaca que el argumento de Lewis se refiere a las exportaciones primarias, mientras que los países en desarrollo exportan progresivamente más manufacturas. Riedel concluyó que el olvido de los factores de oferta, de los precios y de las exportaciones de manufacturas viciaban el análisis de Lewis y Nurkse: “los factores de oferta, más que los de demanda, han determinado principalmente el resultado de las exportaciones manufactureras de los países en desarrollo”. Una vez desacreditado el énfasis excesivo en las condiciones de demanda mundiales, la crítica a la sustitución de importaciones se hace demoledora. Numerosos estudios empíricos sobre PED's mostraron cómo las industrias altamente protegidas eran normalmente ineficientes y altamente costosas.

Los cimientos teóricos neoclásicos de la relación entre comercio y desarrollo consistían en los teoremas de Ricardo y Heckscher-Ohlin acerca de la ventaja comparativa. Ahora bien, la crítica de los autores heterodoxos al criterio de la ventaja comparativa impulsó la consideración de los elementos dinámicos, ya destacados por J.S. Mill y posteriormente olvidados. Se consideró que la ventaja comparativa podía evolucionar en el tiempo y que los países en desarrollo serían así capaces de adquirir nuevas especializaciones productivas conforme a dicha evolución. La educación, la tecnología, las economías externas y de escala

o aspectos como la mayor motivación de los trabajadores y gestores en un entorno competitivo pasaron a un primer plano.

En oposición a las ganancias típicas del comercio invocadas por la economía neoclásica, Liebenstein introdujo el concepto de *X-efficiency* o eficiencia-X. Este autor encontró que “el nivel de los costes unitarios depende en alguna medida del grado de eficiencia-X, que a su vez depende del grado de presión competitiva, así como de otros factores ‘motivacionales’”. Es decir, el concepto de eficiencia-X responde a factores no considerados por la teoría convencional del comercio internacional, difícilmente modelizables, pero claramente relacionados con elementos como la competencia, la búsqueda de beneficios privados, etc. Dado que el comercio internacional introduce grandes dosis de competencia en un país, debería impulsar también este tipo de eficiencia. Otro argumento se basa en la existencia de economías externas en las actividades exportadoras: las industrias exportadoras generarían economías externas a la firma que se difundirían por el resto de la economía, aumentando la productividad del conjunto del sistema productivo. Además, las actividades exportadoras serían comparativamente más productivas que las destinadas al mercado interior, con lo que su fomento repercutiría en un incremento de la productividad del sistema. Además, la concepción de J.S.Mill del comercio internacional como transmisor del cambio tecnológico fue rescatada por las argumentaciones ortodoxas en favor del librecomercio.

En definitiva, desde la perspectiva del comercio internacional, la economía ortodoxa moderna rechaza las conclusiones proteccionistas de las diversas corrientes heterodoxas. Ahora bien, este rechazo se basa más en estudios empíricos que en desarrollos teóricos novedosos. La documentación de éxitos asociados a la orientación exportadora y fracasos ligados a la orientación hacia el mercado interno, mediante estudios exhaustivos de casos individuales realizados bajo una metodología común, supuso el retorno a las argumentaciones clásicas y neoclásicas en favor del comercio internacional, si bien las posturas actuales aparecen despojadas en gran medida del dogmatismo librecambista criticado por los autores heterodoxos. Las relaciones teóricas entre comercio y desarrollo siguen siendo básicamente las mismas que las aducidas por los autores clásicos y neoclásicos: los efectos directos derivados de la asignación óptima de los recursos según las ventajas comparativas del país

(ya sea mediante el enfoque ricardiano o el de Heckscher-Ohlin, basado en la dotación relativa de factores) y una nube de efectos indirectos heredados del análisis de A. Smith y J. S. Mill que, después de ser ignorados por la escuela neoclásica por su difícil modelización, serían rescatados por la moderna economía ortodoxa (externalidades, eficiencia-X, cambio schumpeteriano, ampliación de mercados y división del trabajo, transmisión de innovaciones tecnológicas, carácter anti-monopólico), siendo finalmente modelizados parte de los mismos por la denominada “nueva teoría del comercio internacional”. Es más, la aceptación de que existen imperfecciones de mercado no altera la prescripción del libre comercio por parte de los economistas ortodoxos: en contadas ocasiones una intervención en el régimen comercial resulta una actuación óptima.

2. LAS ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO

La literatura identifica tres estrategias mediante las cuales los países pobres pueden alcanzar el desarrollo estableciendo relaciones diferentes con la economía mundial. Este epígrafe analiza someramente dichas estrategias. En primer lugar nos ocuparemos de la estrategia más antigua, basada en la exportación de productos primarios, determinada por la dotación de recursos naturales. En segundo lugar trataremos la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones. En tercer lugar estudiaremos la estrategia de industrialización por promoción de exportaciones.

La estrategia de exportación de productos primarios

Mientras el debate entre los partidarios de las estrategias de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones ha sido muy encendido, o quizás precisamente a causa de ello, la estrategia de desarrollo más inmediata para gran número de países del Tercer Mundo ha sido postergada por los economistas contemporáneos. En efecto, estos países cuentan con recursos naturales que pueden ser explotados para financiar el proceso de modernización de sus sociedades. No obstante, el carácter colonial que se atribuye a la exportación de productos primarios ha desacreditado esta estrategia. En las páginas que siguen expondremos sus antecedentes teóricos, así como las oportunidades que proporciona a los países en desarrollo, pero también los límites y los riesgos de tal estrategia.

Su elemento racional se deriva de varias concepciones teóricas. Entre otras, podemos citar las siguientes: la “salida del excedente” smithiana, la ventaja comparativa de los clásicos, la teoría de las “materias primas” (*staples*) y las críticas a estas tres concepciones por parte de los economistas heterodoxos. Con la salvedad de la teoría de los *staples*, hemos visto ya estos conceptos, por lo que ahora podemos profundizar en su relación con la exportación de productos primarios.

Para Adam Smith, el comercio exterior “retira la parte excedente del producto de su tierra y su trabajo, para la que no existe demanda en el país”. Myint reivindicó esta idea cuando apuntó que el comercio exterior de las antiguas colonias asiáticas y africanas permitió una utilización más intensiva de los factores tierra y trabajo en la agricultura, mientras que gracias al comercio exterior se descubrieron y explotaron sus recursos minerales. Esto supuso una mejora en la utilización de los factores productivos y, en muchos casos, el descubrimiento de nuevos recursos naturales. Además, con frecuencia la exportación de productos primarios supuso la entrada de capitales y trabajadores foráneos, ampliando la dotación de factores productivos del país. Paralelamente, otros autores contemplaron la especialización en la producción primaria destinada a la exportación como un motor del desarrollo que permitiría elevar la productividad e impulsar la acumulación de capital. La negación del argumento en

favor del libre comercio por parte de los economistas del desarrollo consistía en gran medida en el rechazo de esa interpretación, especialmente estática y rígida, de la ventaja comparativa ricardiana, según la cual los países en desarrollo deberían seguir especializándose en productos primarios.

La teoría de las “materias primas” o *staples* está asociada al caso concreto canadiense y consiste básicamente en la apreciación de los diversos estímulos sobre el resto de la economía que el sector primario puede inducir. Esos estímulos dependen críticamente de los nexos que el sector primario establezca con el sector industrial (por ejemplo, la industria química en el caso de los fosfatos, la maderera en el de la industria del mueble o la conservera en el de la agricultura) y éste, a su vez, con el resto de la economía, de la tecnología empleada por las diversas industrias (intensiva en capital la química, en trabajo la conservera, más equilibrada la maderera), de su impacto en los presupuestos gubernamentales (de los ingresos fiscales y de los derivados de la propiedad estatal), del grado de utilización de factores productivos locales o foráneos (capital físico extranjero o nacional, mano de obra cualificada extranjera o no especializada local) y de la demanda internacional que esa materia prima afronte.

Entre estos factores merece la pena destacar los efectos de eslabonamiento, que pueden clasificarse en cuatro tipos: *forward linkages* (conexiones hacia delante), *backward linkages* (conexiones hacia detrás), fiscales y de consumo. Los dos primeros son los clásicos eslabonamientos identificados por Hirschman (1958), los fiscales surgen de los ingresos en forma de dividendos o impuestos que entrañan las exportaciones de productos primarios y que pueden ser destinados a financiar el desarrollo de otros sectores de la economía, mientras que los de consumo consisten en el aumento de la demanda de bienes por parte de los empleados en el sector exportador de productos primarios.

Adelman ha abogado por una estrategia de “industrialización impulsada por la demanda agrícola” (*agricultural-demand-led industrialization*). Esta propuesta surge como respuesta a las dificultades que afronta la estrategia de promoción de exportaciones en un contexto recesivo de la economía mundial. En realidad, supone una estrategia aparte que ha

tomado carta de naturaleza en la literatura económica. Al contrario que en la estrategia de exportación de recursos primarios, esta estrategia supone concentrarse en abastecer los mercados domésticos, pero en el marco de una economía abierta y con incentivos neutrales, lo que no excluye que el destino final de la producción agrícola esté en la exportación. El eje del razonamiento de su autora estriba en el carácter trabajo-intensivo de la agricultura y su corolario, la mejora en la redistribución de la renta, lo que a su vez implicaría efectos de conexión en el resto de la economía superiores a los admitidos por los estrategias del industrialismo. Otros aspectos positivos serían la reducción de la dependencia alimentaria, la disminución del déficit de la balanza comercial y la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad. No obstante, Adelman puntualiza que tal estrategia daría sus frutos en economías dotadas de mercados amplios, con una cierta base industrial y con sus exportaciones constreñidas por una baja demanda mundial.

En síntesis, podemos enumerar cuatro tipos de oportunidades derivadas de la exportación de productos primarios: una mejora en la utilización de los factores productivos existentes, una expansión en la dotación de esos factores, la aparición de efectos de eslabonamiento (*linkage effects*) y la afluencia de divisas procedentes de las rentas de los productos primarios.

Ahora bien, esta estrategia presenta también riesgos y límites importantes en las oportunidades que brinda al desarrollo económico, derivados en parte de su mala aplicación. Entre ellos, podemos citar el deterioro de la Relación Real de Intercambio de los productos primarios, el lento crecimiento de los mercados de estos productos, la inestabilidad de los ingresos, la escasa repercusión de los efectos de eslabonamiento y los efectos perversos de la mala gestión de los auges en sus precios. Ya nos hemos ocupado al hablar del estructuralismo en el capítulo sobre comercio de los dos primeros fenómenos, por lo que nos centraremos ahora en los tres últimos.

La inestabilidad de los ingresos viene determinada por la gran fluctuación a que se ven sometidos los precios de los productos primarios. Esto provoca que las exportaciones y la demanda interna sean igualmente inestables y que la inversión revista un elevado riesgo; la

incertidumbre que esto introduce en el sistema supone un lastre añadido cuando se considera que los países exportadores de productos primarios suelen depender de los ingresos proporcionados por uno o dos productos. La reacción ante este problema tiene dos vertientes: por un lado, los países productores han intentado alcanzar acuerdos entre sí para restringir la producción y así elevar los precios; por otro lado, los países industrializados han establecido mecanismos para minimizar las consecuencias de la fluctuación de los precios de las materias primas. La primera estrategia se ha saldado con un único éxito: el cartel petrolero de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), que además supuso una auténtica *débaçle* para los países en desarrollo no productores de petróleo, que fueron los más afectados por dicha estrategia. Ya vimos como la UNCTAD impulsó la aparición de numerosos acuerdos internacionales (cacao, café, cobre, algodón y estaño, entre otros), consistentes en cartels de productores; estos acuerdos se han saldado con fracasos, pues sus miembros han tendido a superar sistemáticamente las cuotas asignadas, al tiempo que no integraban a muchos países productores. La segunda línea de actuación cuenta con tres mecanismos: las Facilidades Compensatorias del FMI (*Compensatory Fund Facilities - FCC*), que contemplan préstamos especiales por motivos de inestabilidad en el precio de las exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo; y dos mecanismos creados por la UE para indemnizar a los países ACP y Lomé por las pérdidas generadas por las fluctuaciones en los precios de sus exportaciones: el STABEX y el MINEX.

La debilidad de los efectos de eslabonamiento en el sector agrícola y minero fue destacada por el propio Hirschman, el cual afirmó que:

“Por definición, toda producción primaria debe excluir cualquier eslabonamiento sustancial (...). (L)a superioridad de la industria a este respecto es aplastante. Es muy probable que ésta sea la razón más importante en contra de cualquier especialización completa de los países subdesarrollados en la producción primaria.”

Sin embargo, como destacamos cuando tratamos la teoría de los *staples*, los eslabonamientos dependen del tipo de producción primaria de que se trate y más aún de la

industria que la utilice como *input*. Así, la minería o la agricultura de plantación entrañan escasos eslabonamientos de cualquier tipo: la primera exige una elevada capitalización y tecnología importada, absorbiendo una pequeña cantidad de empleo; la segunda resulta más intensiva en capital y pobre en trabajo que la agricultura campesina, además de pagar salarios muy bajos. Por el contrario, la agricultura campesina repercute más intensamente en el resto de la economía, pues se imbrica en ella proporcionando un mercado para la artesanía rural y la industria urbana, además de precisar de una red de infraestructuras más descentralizada y mejor distribuida. Lo mismo puede decirse de la industria agroalimentaria, relativamente intensiva en trabajo y poco consumidora de importaciones. Por otro lado, la industria química y la siderúrgica apenas suponen eslabonamientos y se puede afirmar, en consecuencia, que determinadas actividades primarias (como la agricultura campesina o la pesca costera) repercuten en mayor medida sobre el resto de la economía que algunas industrias, lo cual no invalida la generalización de Hirschman. Bajo determinadas circunstancias, los efectos de eslabonamiento de la agricultura pueden ser superiores a los contemplados por Hirschman.

El último riesgo que trataremos se refiere a la gestión de las rentas derivadas de los auges experimentados por los precios de los productos primarios, especialmente de los recursos mineros y energéticos. Estos auges pueden parecer en primera instancia el lado positivo de la inestabilidad de precios que afecta a estos productos, pero para que se traduzcan en oportunidades capaces de promover el desarrollo económico precisan de una gestión “conservadora” y de medidas de política económica que acompañen dicha gestión. Un *boom* en las exportaciones de productos primarios puede generar lo que se denomina en la literatura “enfermedad holandesa”. Este fenómeno recibe su nombre de la experiencia de Holanda tras la subida de precios del gas natural en los años setenta, que conllevó una apreciación del guilder y la consiguiente pérdida de competitividad de su industria. Se trata de un fenómeno muy importante para nuestro análisis, pues numerosos países en desarrollo lo han padecido, y siguen padeciéndolo, con resultados funestos.

La “enfermedad holandesa” tiene varios efectos. En primer lugar, se produce un “efecto gasto”: al aumentar los ingresos, el país gasta más. En segundo lugar, se produce un “efecto reasignación de recursos”: el capital y el trabajo fluyen hacia el sector que registra el

auge. Un “mecanismo de ajuste automático” equilibra el superávit de la balanza de pagos originado por el auge. Así, a menos que el gobierno y la autoridad monetaria tomen medidas, los efectos monetarios del auge son inflacionarios (superávit de la balanza de pagos y expansión del crédito). Pero además, el auge se transmite con especial fuerza al gasto público, que crece muy por encima de los ingresos mineros durante un período de tiempo superior al de la duración del auge, lo que refuerza la presión inflacionista y aprecia la moneda nacional en términos reales. Esta apreciación supone un sesgo añadido en contra de los sectores productores de bienes comerciables no mineros: la industria exportadora, la industria que compite con las importaciones, la agricultura exportadora y la agricultura tradicional. Pese a ello, los países afectados no devalúan para mantener la competitividad, lo que aumenta la discriminación que sufre la producción de bienes comerciables.

Ahora bien, hasta donde nos alcanza, un asunto que ha sido omitido en los análisis de estos autores es el de las consecuencias de la “enfermedad holandesa” en las industrias sustitutivas de importaciones. En principio, éstas pueden incluirse entre el sector de bienes no comerciables, aunque la apreciación real de la moneda puede desvirtuar la protección arancelaria otorgada a las industrias sustitutivas. No obstante, cuando la sustitución de importaciones recurre a la protección no arancelaria, los sectores sustitutivos se comportan como productores de bienes no comerciables y experimentan las mismas consecuencias que el sector servicios. Por tanto, la combinación de “enfermedad holandesa” y sustitución de importaciones al amparo de regímenes comerciales edificados sobre mecanismos no arancelarios refuerza el sesgo en favor de las industrias protegidas y en contra de los sectores exportadores. Además, el incremento del gasto público, lejos de resultar neutral, favorece (1) a las industrias sustitutivas intensivas en capital e importaciones, de dudosa rentabilidad, y (2) la expansión del sector público a expensas del sector privado.

En definitiva, el “mecanismo de ajuste automático” deja al país con un PIB per capita más elevado, un mayor peso del sector público en la economía, mayores salarios reales en el sector moderno y menores incentivos a la inversión en actividades exportadoras o competidoras con las importaciones. Todo esto se traduce en una mayor desigualdad en la distribución de la renta en favor del sector moderno urbano, un incremento de la emigración

del mundo rural a las ciudades, un aumento de la protección otorgada a las industrias sustitutivas (ahora aún menos competitivas y menos preparadas para abandonar su *status* de industrias nacientes) y un mayor grado de intervencionismo en la economía por parte del estado. A consecuencia de todo ello la economía será más difícil de gestionar ante los ciclos económicos. Por tanto, si bien los países exportadores de recursos naturales han conseguido capturar las rentas derivadas de los auges para desviarlas hacia el sector público de la economía, la mala gestión de esas rentas y la aplicación de políticas económicas erróneas han desperdiciado la oportunidad de emplear tales rentas en promover el desarrollo económico.

El problema de la estrategia de exportación de recursos primarios es más de índole política que económica. Sin duda, los riesgos apuntados en los párrafos precedentes son considerables. Pero su superación depende de las políticas apropiadas, y esa es una aportación importante de la teoría económica. No hay un determinismo económico que aboque a los países que intentan desarrollarse a partir de los recursos naturales al fracaso. Es más, negar la posibilidad de utilizar esta estrategia es un grave error. Tampoco debe confiarse exclusivamente en ella, sino que hay que completarla con las dos estrategias que estudiaremos a continuación. Pero los inconvenientes políticos van más allá de la mala aplicación de la estrategia.

En los países en desarrollo, las rentas derivadas de las exportaciones de recursos primarios suponen unos ingresos elevados para el estado. En la medida en que éste está en las manos de dictadores o de grupos de poder, el control de tales rentas resulta muy sencillo. Las empresas suelen estar nacionalizadas o, cuando están en manos de multinacionales extranjeras, éstas pagan sumas elevadas a los gobiernos para su explotación. En consecuencia, las rentas de los recursos primarios son fácilmente apropiadas por el poder, que se ve magnificado frente a la sociedad civil. Es el denominado problema de los estados rentistas. Un caso paradigmático es el de los estados petroleros: en Oriente Medio, América Central o África Occidental, las rentas del petróleo aumentan el poder de los Estados o de los estamentos que los controlan y debilitan al sector privado y a la sociedad civil. Todos estos países encuentran serias dificultades para avanzar en sus procesos de modernización, que resultan coartados por estados cuasi-absolutos y arbitrarios. Así, sin poder ser descartada

como medio de desarrollar un país, esta estrategia requiere la aplicación de políticas económicas correctas, verse complementada por la industrialización y, finalmente, una decisión política a favor de la modernización por parte de las élites gobernantes.

La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones

Esta estrategia de desarrollo (EISI, de ahora en adelante) consiste en buena medida en una reacción en contra de la estrategia basada en la exportación de productos primarios. Además, el carácter del debate teórico que entraña (entre proteccionismo y libre comercio) la convierte en algo más que una estrategia de desarrollo. Su difusión por el conjunto del mundo en desarrollo en la posguerra indica, por un lado, la influencia de las corrientes teóricas que propugnaban la política sustitutiva y, por otro, lo oportuno de la aparición de dichos enfoques teóricos en un momento histórico en que numerosas colonias accedían a la independencia imbuidas de fervor nacionalista y anti-imperialista. Un elemento no menos importante, consiste en la importancia acordada a la industrialización, considerada desde Rostow una etapa insalvable en el camino hacia la modernización. Al igual que hicimos en las páginas precedentes al tratar de la estrategia de exportación de productos primarios, expondremos los principales sustentos teóricos de la EISI, las oportunidades que brinda a las economías que la adoptan y los límites que afronta.

Antes de adentrarnos en los aspectos teóricos de la EISI resulta conveniente definirla en términos tan objetivos como sea posible. Una estrategia sustitutiva se caracteriza por estar orientada hacia el mercado interior y, por tanto, las ventas en el mercado internacional generan un menor ingreso que las ventas en el mercado doméstico: el estado incentiva la producción destinada al mercado nacional mediante el proteccionismo.

La base que proporciona la teoría del comercio internacional a la EISI reside en la “industria naciente”, el argumento hamiltoniano expuesto en el *Report on Manufactures* que justificaba la protección del mercado interno estadounidense ante la competencia de las exportaciones manufacturadas de la más desarrollada Inglaterra. Más tarde, List recogió dicho argumento, lo revistió de ropajes nacionalistas y lo postuló para el caso alemán. Estos

dos países, así como Japón, son modelos de economías que se cerraron para, una vez edificado un sistema económico capaz de competir en el entorno internacional, insertarse con mayores probabilidades de éxito en la división internacional del trabajo. Vimos como J. S. Mill aceptó el argumento de la “industria naciente”, si bien bajo condiciones bastante restrictivas (carácter de la protección -temporal- y de la nación -joven y progresista).

La “industria naciente” hace referencia a la protección otorgada a una industria determinada, mientras que generalmente la EISI contempla la protección de la industria de un sistema económico; es decir, lo que se ha denominado una “economía naciente”: aquella que necesita protección mientras desarrolla las características necesarias para producir un bienestar creciente. Ya estudiamos en otro capítulo la postura de las corrientes estructuralista y de la economía del desarrollo respecto a la industrialización y el medio propugnado para alcanzarla, la sustitución de importaciones. Como vimos, sus argumentos se asemejan en gran medida a los de la “industria naciente”. Por ello, procederemos en primer lugar a considerar los argumentos clásicos y modernos en favor y en contra de la “industria naciente”, base de la EISI, para a continuación trazar los límites de esta estrategia.

El argumento clásico de la “industria naciente” consiste en que, como resultado de un proceso que ocurre con el paso del tiempo, el coste medio de la producción industrial cae por debajo del precio mundial. ¿Cómo se llega a este resultado? La respuesta clásica es: mediante un proceso de aprendizaje; es decir, la protección temporal permitirá a las industrias de los países en desarrollo aprender a ser eficientes y descender a lo largo de su curva de aprendizaje. Por tanto, el criterio clásico de selección de una “industria naciente” estriba en identificar una industria que eventualmente llegará a ser competitiva y que no se edificará sin protección, dados los elevados costes iniciales que entraña el periodo durante el cual no podrá competir con el exterior. Para ello, la lógica económica impone que la elección sea consistente con las ventajas comparativas del país, pero el elemento determinante es que la producción de tal industria albergue externalidades dinámicas, en las que la eficiencia dependa de la producción acumulada. Este argumento clásico, junto con el del arancel óptimo, son las dos justificaciones económicas del proteccionismo aceptadas por la teoría ortodoxa del comercio internacional. Sin embargo, las condiciones requeridas para justificar un arancel

óptimo (posición cercana al monopsonio) hacen que este último argumento no sea de aplicación para el caso de los países en desarrollo, mientras que la “industria naciente” es un fenómeno generalizado entre éstos.

La economía del desarrollo introdujo otros motivos para proteger a la industria de un país en desarrollo, además de los referidos al aprendizaje. Por ello, si bien estos argumentos no caen dentro del concepto clásico de “industria naciente”, sí suponen una extensión de los casos en que la protección a una industria o industrias puede elevar el bienestar social. Es decir, se trata del caso más general en el que la tasa de retorno de la inversión privada es inferior a la social. Así, podemos distinguir básicamente cuatro argumentos modernos que justifican la protección de la industria basados en cuatro circunstancias particulares: la existencia de eslabonamientos, el dualismo característico de las economías en desarrollo, otras imperfecciones en los mercados de factores o productos y, por último, las economías de escala y la innovación tecnológica.

Los eslabonamientos identificados por Hirschman implican que las tasas de retorno privada y social derivadas de la inversión en una industria capaz de generar conexiones importantes (hacia detrás, hacia delante, de consumo y fiscales) pueden diferir, por lo que una asignación eficiente de recursos requiere eliminar esa divergencia. La protección de la industria o industrias ricas en efectos de eslabonamiento puede ser la solución, eliminándose dicha protección una vez que las inversiones hayan sido efectuadas.

El argumento del dualismo deriva de un conocido artículo de Hagen, que a su vez se inspiró en el concepto de “economía dual” propuesto por Lewis. Para Hagen:

“(E)l proteccionismo eleva el ingreso real, en comparación con el librecambio, si el incremento bajo protección en el costo agregado del producto industrial, para sus compradores, es menor que el incremento del ingreso para los factores que se desplazan de la agricultura a la industria”.

En este caso, la protección de la industria también supone tasas de retorno social

superiores a las privadas y por tanto una mejora del nivel de bienestar del conjunto de la sociedad. Cuando la industria (el sector moderno) ha absorbido la oferta excedente de mano de obra procedente del sector tradicional, la protección puede dismantelarse, pues el efecto perseguido es precisamente el trasvase de mano de obra desde actividades cuya productividad marginal es nula hacia empleos de mayor productividad.

Un motivo adicional para proteger la industria doméstica, al margen del concepto de “industria naciente”, estriba en la existencia de distorsiones o fallos de mercado en los países en desarrollo. Como vimos, estos fallos de mercado provocarían una asignación subóptima de recursos que podría mejorarse mediante la protección.

Las tres argumentaciones precedentes se deben a autores dedicados al estudio del desarrollo económico. Por el contrario, la justificación del proteccionismo en base a la existencia de economías de escala y de innovaciones tecnológicas que pasamos a describir proceden de la nueva teoría del comercio internacional. De este modo, el argumento clásico de la “industria naciente” parece proponerse revestido de ropajes teóricos modernos. Como vimos, la nueva teoría del comercio parte de supuestos como la existencia de competencia imperfecta (monopolios u oligopolios), rendimientos crecientes en la producción y externalidades, descartados por la teoría ortodoxa. Teniendo en cuenta estos supuestos de partida, Krugman analiza los efectos de la protección en presencia de economías de escala estáticas (descenso de la curva de costes marginales con la cantidad producida) y de competencia en investigación y desarrollo. En un contexto de duopolio (una empresa nacional y otra extranjera), la protección del mercado interno actúa posibilitando que la empresa doméstica se beneficie de economías de escala, al tiempo que priva a su rival de parte de esas economías; esto la sitúa en posición de ventaja sobre la empresa foránea incluso en terceros mercados, lo que se traduce en costes marginales menores. Paralelamente, la protección, al aumentar las ventas de la firma doméstica y reducir las de su competidora, incentiva la inversión por parte de la primera en investigación y desarrollo, lo que a su vez reduce los costes relativos de producción; el resultado es similar al anterior: la empresa doméstica aumenta sus ventas incluso en terceros mercados. Así, dados los supuestos de Krugman, la protección del mercado interno conlleva la promoción de las exportaciones (de hecho, el

artículo de Krugman a que nos referimos se titula *Import protection as export promotion*).

Podemos enumerar una serie de oportunidades de carácter económico proporcionadas por la protección de las industrias domésticas y derivadas de las concepciones teóricas que acabamos de exponer. En primer lugar, el argumento clásico de la “industria naciente” contempla la posibilidad de aprovechar las economías externas y de avanzar en la curva de aprendizaje, alcanzando la competitividad de la producción industrial nacional. En segundo lugar, la protección puede amparar aquellas industrias nacientes susceptibles de generar conexiones o eslabonamientos importantes con el resto de la economía. En tercer lugar, mediante la protección al sector industrial se puede elevar el ingreso nacional gracias a la transferencia de mano de obra desde el sector tradicional. En cuarto lugar, la existencia de fallos de mercado puede paliarse mediante la protección y alcanzar así una mejor asignación de recursos. En quinto lugar, bajo supuestos de competencia imperfecta y en presencia de externalidades y economías de escala, la protección de una industria nacional puede capturar rentas oligopólicas para el país que protege su mercado, al favorecer el juego de los rendimientos crecientes y de la innovación tecnológica, traducidos ambos en menores costes relativos en la producción de las empresas locales y en un incremento de la productividad total de los factores.

Todo esto supone, desde una perspectiva exclusivamente económica, la puesta en marcha de nuevas actividades, la modernización del sistema productivo, la creación de capacidad tecnológica propia y la diversificación de las exportaciones más allá de los productos primarios (evitando en parte los problemas estudiados cuando tratamos la estrategia primario-exportadora). Ahora bien, los factores políticos no sólo son importantes, sino que en ocasiones pueden resultar determinantes. Así, la EISI alberga oportunidades importantes para los países en desarrollo de avanzar en su independencia económica, proporcionando los medios para transitar desde una economía colonial hacia una economía moderna; supone, además, que el estado puede controlar gran parte de la actividad económica, lo que resulta muy importante para la supervivencia de regímenes políticos jóvenes que, en ocasiones, no cuentan con una legitimidad firme; en tercer lugar, la EISI permite a los mandatarios de los países en desarrollo dotar a sus economías de un aparato

productivo semejante al occidental, aspecto muy valorado por el prestigio internacional que reporta a los líderes y por las implicaciones de defensa nacional que conlleva contar con una base industrial. Por último, como apuntamos anteriormente, la EISI representa la oportunidad de liberarse del corsé que encarna la especialización en productos primarios.

Pese a las oportunidades expuestas sobre estas líneas, la EISI ha sido denostada por los economistas ortodoxos. Tres conocidos artículos critican los argumentos de la “industria naciente” y de la protección como paliativo de las distorsiones presentes en los mercados. Para Grubel, los límites del argumento de la “industria naciente” son dos: (1) la dificultad que supone seleccionar las industrias susceptibles de alcanzar la “madurez” en condiciones competitivas mediante criterios objetivos, basados en la racionalidad económica y no en juicios de valor, en el voluntarismo político o en intereses creados; (2) asumiendo que tal selección pueda ser llevada a cabo, el hecho de que los objetivos de la protección arancelaria y no arancelaria pueden ser alcanzados por instrumentos más eficaces, como un subsidio directo a las industrias escogidas ¹. Ante la objeción relativa al importante papel fiscal de los aranceles en los países en desarrollo y a las dificultades para obtener ingresos con los que pagar el subsidio, Grubel recuerda que “cuando un arancel se diseña con fines protectores no puede simultáneamente aportar ingresos significativos”; no obstante, propone una solución intermedia: “fijar el arancel a un nivel en que las importaciones puedan entrar en el país y usar el ingreso así recaudado para pagar el subsidio a la industria doméstica”.

Johnson, al tratar la respuesta óptima a la existencia de distorsiones en los mercados domésticos (inmovilidad de factores, rigidez a la baja del coste de los mismos, distorsiones en los mercados de bienes y en los de factores y el argumento de la “industria naciente”) desde la perspectiva del nivel de consumo, concluye que la corrección de tales distorsiones requiere “un impuesto o un subsidio sobre el consumo doméstico, la producción doméstica o el uso de factores domésticos, no sobre el comercio internacional”. Baldwin completó el ataque contra el argumento de la “industria naciente” arguyendo que, desde la perspectiva de la producción, la protección arancelaria tampoco es un instrumento eficiente para una asignación de recursos socialmente óptima, siendo preferible un subsidio selectivo para las empresas que incurran en costes de difícil apropiación. Debe destacarse que estos tres autores contemplan la

posibilidad de otorgar subsidios, criticando la protección no discriminatoria otorgada por los aranceles.

Respecto a las limitaciones del argumento de la política comercial estratégica de promoción de exportaciones mediante la protección del mercado interno, Bhagwati ha esbozado tres críticas fundamentales a los supuestos implícitos de la nueva teoría del comercio internacional. La primera de ellas niega que el aprendizaje sea función de las cantidades producidas (*learning by doing*); la segunda llama la atención acerca del olvido por parte de los seguidores de la política comercial estratégica de las represalias que puede desatar la adopción unilateral de semejantes políticas; la tercera consiste en minimizar la importancia de las economías de escala en relación al tamaño del mercado mundial, al tiempo que señala que precisamente la existencia de economías de escala conducentes a posiciones de oligopolio supone un argumento en favor del libre comercio, que impide que se alcance tal situación.

Las limitaciones de la EISI independientes de los aspectos formales del argumento en favor de la “industria naciente”, puestas de manifiesto por la casi totalidad de economistas ortodoxos, han sido tratadas ya en el capítulo dedicado al comercio internacional, por lo que nos limitaremos aquí a exponerlas brevemente.

En primer término, la EISI suele acarrear una fuerte distorsión de los incentivos a dos niveles: (1) a favor de la producción destinada al mercado doméstico y en contra de la dedicada a la exportación y (2) a favor de la industria sustitutiva y en contra de la agricultura. Un enfoque similar consiste en la confirmación de que la EISI implica una dispersión caótica de incentivos entre distintas actividades. Así, una forma de interpretar la protección consiste en concebirla como un impuesto sobre las exportaciones. Esta situación se aprecia claramente en los estudios realizados sobre la protección comercial en los países en desarrollo.

En segundo término, esa estructura artificial de incentivos a menudo inconsistentes entre sí se traduce en una mala asignación de recursos y en el desperdicio de las ventajas comparativas de los países en desarrollo; además, origina actividades rentistas e ilegales

(clientelismos, corrupción, contrabando...) que suponen un derroche adicional de recursos.

En tercer término, se ha achacado a la EISI su carácter intensivo en importaciones, lo que puede parecer una paradoja tratándose de una estrategia que pretende impulsar la producción doméstica. Ahora bien, el problema no está en la intensidad importadora inherente a la EISI, sino en su incapacidad para financiar tal proceso mediante una expansión pareja de las exportaciones. En efecto, las importaciones implícitas en esta estrategia comprenden básicamente bienes de capital y de elevado contenido tecnológico, imprescindibles para cualquier proceso de modernización de una economía, en tanto proveen a las industrias locales de los medios de producción necesarios para ese proceso. Pero, ¿cómo pagar tales importaciones si los incentivos microeconómicos inhiben el desarrollo paralelo de las exportaciones?: mediante el excesivo endeudamiento externo, que suele concluir con crisis de balanza de pagos cuya consecuencia más directa en el ámbito de la política comercial consiste en exacerbar el carácter proteccionista de la EISI. De esta forma, la distorsión de incentivos se refuerza mediante medidas *ad hoc* y la inconsistencia que esto introduce en la estrategia de desarrollo repercute en una aún peor asignación de recursos.

En cuarto término, la mayor parte de países en desarrollo cuentan con mercados pequeños. Esto tiene dos efectos perniciosos: (1) las industrias operan muy por debajo de su capacidad instalada y (2) las plantas no alcanzan el tamaño eficiente que les permita explotar las economías de escala. Evidentemente, este resultado es fruto de la incapacidad para exportar que caracteriza a las industrias sustitutivas, viéndose constreñidas a mercados domésticos de baja capacidad de absorción. La EISI, al crear condiciones para la obtención de beneficios extraordinarios en sectores protegidos, provoca la entrada de demasiadas firmas en dichos sectores, reforzando la tendencia a operar por debajo de la capacidad instalada y de la mínima escala eficiente de producción.

En quinto término, la EISI, tal como se ha aplicado, ha impedido aprovechar las oportunidades que presenta la inversión extranjera directa para la industrialización del mundo en desarrollo. Esta puede optar por dos tipos de actuación: la primera es acudir al país para, al amparo de la protección, producir para su mercado interno; la segunda es producir para el

mercado mundial aprovechando las ventajas comparativas del país. Parece claro que los regímenes sustitutivos favorecen la primera línea de actuación, al tiempo que dificultan la segunda. En el caso de países con mercados pequeños, la producción para el mercado interno no resulta atractiva, por lo que el efecto más común es la huida de la inversión extranjera.

En sexto término, la EISI conlleva tipos de cambio sobrevaluados, lo que interacciona con los elementos anteriores para reducir aún más la competitividad del sistema productivo, además de inhibir en mayor medida la inversión extranjera y fomentar las salidas de capital. Esta apreciación excesiva del tipo de cambio se traduce en un desequilibrio de la balanza de pagos que no se corrige mediante depreciaciones reptantes, sino que suele remediarse en el marco de medidas de ajuste más traumáticas.

En séptimo término, la EISI supone una restricción de la competencia en el seno de la economía protegida, lo que se traduce en una proliferación de posiciones monopólicas/oligopólicas y monopsónicas. Este fenómeno, además de perjudicar gravemente al consumidor, impide las ganancias de eficiencia que suele acarrear la competencia. Para completar el cuadro falta añadir que es el estado, a través de empresas públicas, quien suele controlar el sector industrial mediante el recurso a tales prácticas monopolísticas. En muchos países en desarrollo, los monopolios y monopsonios, casi todos ellos de carácter público, tuvieron hasta los años ochenta una incidencia muy elevada y abarcaban todos los sectores de la economía: transportes, energía, oficinas de comercialización de productos agrarios, telecomunicaciones, minería e industrias químicas y siderúrgicas, entre otros.

Por último, la EISI no es un fin en sí misma, sino una estrategia para dotar a los países en desarrollo de economías modernas preparadas para saltar a la arena de la competencia internacional. Esto plantea el problema de transitar hacia la liberalización del régimen comercial y, en general, del conjunto de la economía. Este proceso entraña numerosas dificultades políticas y debe enfrentarse con la oposición frontal de los grupos de interés beneficiados por la EISI. Ante tal dificultad, las autoridades económicas suelen posponer indefinidamente la liberalización comercial y, en una huida hacia delante, prosiguen con la

sustitución de importaciones en ramas industriales cada vez más alejadas de las ventajas comparativas del país y con menos perspectivas de alcanzar la “madurez”. Esta reacción hace que la liberalización se haga más traumática conforme el letargo de la economía se prolonga. El recurso al endeudamiento externo permite aplazar el ajuste durante años, pero cuando finalmente ha de ser aplicado la situación es más difícil; la estabilización y las reformas resultan más problemáticas y sus efectos más perniciosos.

Al igual que hicimos al final del apartado precedente, es preciso discernir los elementos válidos de esta estrategia de sus abusos. Todos los países industriales han aplicado algún tipo de estrategia sustitutiva mediante la protección. Pero las circunstancias económicas internas eran diferentes y, sobre todo, también lo era el contexto internacional. El argumento de la “industria naciente” mantiene su validez, pero requiere una aplicación rigurosa: las industrias no pueden permanecer protegidas durante décadas, no deben caer bajo control estatal y, ante todo, deben buscar permanentemente mejoras en su productividad y tener como objetivo competir en los mercados mundiales. La EISI debe ser sustituida progresivamente por la estrategia de industrialización por la promoción de exportaciones, si quiere evitarse la esclerosis propia de todo sector industrial perennemente protegido.

La estrategia de promoción de las exportaciones y la liberalización comercial

Si la EISI supuso una consecuencia de la convicción de que la estrategia primario-exportadora era incapaz de promover el desarrollo económico, la estrategia de promoción de las exportaciones (EPE) surge como respuesta a las dificultades experimentadas por la sustitución de importaciones. Podemos definir a la EPE como aquella estrategia de desarrollo que provee incentivos similares para las producciones destinadas a la exportación y al mercado interno. Ahora bien, no todos los autores están de acuerdo en que el nivel de incentivos otorgado a ambas actividades sea idéntico.

La EPE, pese a contar con sólidas bases en la economía neoclásica, se identifica con la experiencia del Sudeste Asiático. Esta circunstancia plantea el problema de hasta qué punto las políticas comerciales de países como Corea del Sur, Taiwan o Singapur se adecuan a las prescripciones de la teoría del comercio internacional ortodoxa o se han decantado por políticas comerciales e industriales estratégicas del tipo de las estudiadas en el epígrafe anterior. Muchos de los autores que han estudiado estas economías concluyen que su carácter liberal debe ser matizado, si bien es más evidente que en las economías dominadas por la EISI. Esta matización afecta no sólo al conjunto de la economía, sino también al sector exterior. Ahora bien, otros trabajos como el de Young, empleando estimaciones de la productividad total de los factores, atribuyen el éxito asiático principalmente a la movilización de factores productivos y no tanto a un aumento de la productividad de los mismos, que según las cifras aportadas por este autor sería bastante modesto:

“Si la considerable elevación de los niveles de vida del Sudeste Asiático en la posguerra es básicamente el resultado de incrementos en la producción ocasionados por el aumento en las tasas de participación, los ratios de inversión sobre el PIB, las pautas educacionales y la transferencia intersectorial de mano de obra desde la agricultura al resto de sectores (i.e. manufacturas) con mayor valor añadido por trabajador, entonces la teoría económica está admirablemente bien equipada para explicar la experiencia del Sudeste Asiático. La teoría

neoclásica del crecimiento, con su énfasis en los cambios en el nivel de ingresos y su bien articulado marco cuantitativo, puede explicar la mayor parte, si no la totalidad, de las diferencias entre el comportamiento de los NIC's y el del resto de economías en la posguerra”.

Las conclusiones de Young se han empleado para rechazar que el éxito económico asiático se deba a la eficacia de la política comercial estratégica seguida por esos países, sobre la base de que no se registran en esas economías las tasas excepcionales de productividad total de los factores que tales políticas implican. Así pues, el debate sobre la naturaleza del desarrollo económico de los países del Sudeste Asiático parece lejos de concluir.

Volviendo al asunto que nos ocupa y en lo que respecta al régimen de incentivos microeconómicos que definen a la EPE se contemplan dos posibilidades: (1) la neutralidad, tal y como ha sido descrita anteriormente; (2) el sesgo de los incentivos en favor de la exportación mediante el recurso a instrumentos como subsidios a la exportación, créditos preferenciales, actuaciones institucionales, etc., los cuales más que compensarían los mecanismos de protección del mercado interno. Esta segunda posibilidad ha sido denominada sesgo ultra-exportador (*ultra-export bias*). Dado que (1) la valoración de incentivos a la producción para la exportación y para el mercado doméstico incorpora procedimientos muy subjetivos y que (2) en el seno de la economía pueden coexistir industrias e incluso firmas cuyos incentivos difieren hasta el punto de promover la exportación en unas y la venta en el mercado interno en otras, resulta muy complicado efectuar un cálculo preciso de los incentivos microeconómicos.

Esta circunstancia complica el análisis de la estrategia. Para los economistas ortodoxos, el sesgo exportador de las economías que aplican la EPE nunca podrá ser tan amplio como el sesgo en favor del mercado doméstico de las economías sustitutivas. Aducen para ello dos razones fundamentales. En primer lugar, el apoyo a la exportación requiere instrumentos comparativamente más transparentes y sometidos a mayores controles que los aranceles y las cuotas, por lo que resulta más difícil que esos mecanismos (básicamente

subsidios, pero también créditos preferenciales y acceso privilegiado a las importaciones) alcancen niveles desorbitados y estructuras inconsistentes fruto de la inercia, como ocurre con cuotas y aranceles. En segundo lugar, los mecanismos de promoción de las exportaciones suponen costes tan ciertos como los de la protección, pero de carácter más evidente, en cuanto se traducen en un coste fiscal (subsidios y exención del impuesto sobre sociedades o de los aranceles a la importación), por lo que resultan más necesarios de controlar para las burocracias. Por ello, consideraremos la EPE como aquella estrategia de desarrollo que, a nivel global, provee una estructura de incentivos neutral, para el conjunto de la economía, entre las actividades enfocadas a la venta en los mercados externo e interno. Esto permite aceptar la posibilidad de que una neutralidad global esconda incentivos a la exportación en determinados sectores y a la importación en otros.

Ahora bien, esta definición precisa de algunas matizaciones. En primer término, neutralidad de incentivos no significa ausencia de intervención del estado, aunque, desde luego, la ausencia de intervención estatal en el comercio exterior conduciría a tal neutralidad. Lejos de ello, las experiencias del Sudeste Asiático y de Japón muestran cómo una decidida actuación estatal en favor de la industrialización y de las exportaciones puede dar frutos muy positivos. En segundo término, como avanzamos anteriormente, la neutralidad de incentivos no implica que en determinados sectores la producción destinada a los mercados interno o externo no disfrute de incentivos con distinto sesgo.

Asumiendo lo anterior, el tránsito hacia la EPE puede considerarse como un avance en la dirección de la liberalización comercial: neutralidad de incentivos, sustitución de cuotas por aranceles y de éstos por subsidios, así como el paso de una protección basada en la política comercial a otra basada en el tipo de cambio (devaluación real). Por tanto, los argumentos en favor de la EPE se asemejan mucho a los argumentos en favor de la liberalización comercial, al tiempo que el apoyo a las industrias exportadoras se puede interpretar como un caso particular de la “industria naciente”.

Lo apuntado en el párrafo anterior no debe interpretarse como una postura dogmática. La EPE es susceptible de variaciones importantes en su aplicación. En el caso

concreto del Sudeste Asiático no consideramos que estos países cuenten con economías plenamente liberalizadas. Por el contrario, a nuestro modo de ver, la liberalización comercial es una cuestión de grado, sin extremos absolutos (sin regímenes autárquicos ni librecambistas puros). También es cuestión de grado el sesgo de incentivos: éste suele ser mayor en favor de la sustitución de importaciones que en la promoción de exportaciones, lo que no implica necesariamente que la segunda sea exactamente neutral. Pero sí resulta evidente que el grado de liberalización comercial de países como Corea del Sur, Taiwan o Japón es muy superior al de otros PED. Las diferencias entre la experiencia del Sudeste Asiático y la de los países embarcados en la sustitución de importaciones pueden apreciarse cuando se observan las líneas básicas de las políticas económicas en el primer grupo de países. En éstos, los déficits públicos han sido mínimos, la inflación ha sido baja, el ahorro público se ha dirigido a la acumulación de capital, la agricultura ha sido protegida frente a la industria y la rentabilidad de las exportaciones ha sido preservada e incluso fomentada por subsidios y por políticas de tipo de cambio que impedían la apreciación excesiva; si bien es cierto que el tipo de cambio de Japón se mantuvo sobrevaluado, los subsidios a la exportación compensaron dicho desequilibrio. En nuestra opinión, este conjunto de políticas económicas se asemeja en mayor medida a las políticas ortodoxas que a las aplicadas en los países inmersos en la EISI.

Los antecedentes teóricos de la EPE, por tanto, guardan una estrecha relación con la teoría convencional del comercio internacional que estudiamos en el capítulo correspondiente². Así, (1) las industrias nacientes están protegidas en mayor medida por subsidios de diversos tipos que por aranceles o cuotas; (2) están sometidas a controles exhaustivos acerca de la evolución de su competitividad para comprobar que el apoyo que reciben está justificado, por lo que es de esperar que alcancen niveles de competitividad capaces de penetrar los mercados mundiales; (3) la neutralidad de incentivos asegura una óptima asignación de recursos entre las actividades exportadoras y las destinadas al mercado doméstico en función de las ventajas comparativas del país; (4) la edificación de industrias nacientes orientadas a la exportación permite aprovechar las economías de escala y avanzar en el proceso de especialización; (5) dado que la protección del mercado interno no es absoluta, la competencia internacional puede jugar, al menos en parte, su papel anti-monopólico y propulsar la eficiencia; y (6) cierto grado de liberalización comercial es

consustancial a la EPE, en tanto ésta requiere el acceso a bienes intermedios y bienes de capital baratos.

¿Cuáles son las oportunidades y cuales los límites de la EPE? En general, las que reviste todo proceso de liberalización comercial. Las oportunidades o ventajas de la EPE han sido exhaustivamente señaladas por los economistas ortodoxos. Pueden sintetizarse en dos grupos de ventajas impulsoras del crecimiento, estáticas y dinámicas, en una tipificación tributaria de los efectos directos e indirectos identificados por J. S. Mill. Entre las ventajas estáticas que fomentan el crecimiento económico en los regímenes comerciales liberalizados tenemos, en primer lugar, la asignación óptima de recursos mediante la especialización conforme a las ventajas comparativas; en segundo lugar, la ausencia de actividades no productivas pero rentables impulsadas por la protección.

Entre las ventajas dinámicas podemos enumerar las siguientes: en primer término un entorno comercial abierto se asocia con transferencia de *know-how*; en segundo término supone un mayor aprovechamiento de las economías de escala; en tercer término impulsa la innovación tecnológica; en cuarto término conlleva una mayor productividad debido a la mayor eficiencia; en quinto término la liberalización comercial puede suponer un cambio schumpeteriano que impulse igualmente la productividad; en sexto término la competencia internacional evita el abuso de posiciones dominantes de mercado; en séptimo término favorece la acumulación de capital; en octavo término, promueve la inversión extranjera.

Además, aparte del crecimiento económico, otros objetivos materiales deseables como la reducción de la pobreza, del desempleo o de la desigualdad en la distribución de la renta, dentro de los aspectos sociales, se asocian con la liberalización comercial y se han documentado para el caso de numerosos PED³. En materia de comportamiento macroeconómico e industrialización los regímenes abiertos también parecen presentar un desempeño superior a los cerrados. El mejor comportamiento de los regímenes comerciales abiertos se extiende al sector agrícola y a la capacidad de recuperación ante los choques exógenos. Los efectos político-sociales ya fueron tratados en el capítulo dedicado al comercio, y pueden ser extendidos con facilidad a los PED.

Al igual que hicimos al tratar las estrategias primario-exportadora y sustitutiva, procedemos a continuación a señalar los principales límites de la EPE y, por tanto, de la liberalización comercial.

En primer lugar podemos considerar lo que en la literatura se conoce como “pesimismo exportador”. La primera manifestación del mismo se remonta a la desconfianza en el comercio exterior como medio para fomentar el desarrollo económico que proliferó en la posguerra y cuyo principal exponente es Raúl Prebisch. La segunda manifestación (*second export-pessimism*) es de distinta naturaleza: consiste, bien en ligar mecánicamente el comportamiento exportador de los países en desarrollo al crecimiento de los países industriales, bien en plantear las dificultades que entrañaría una extensión de la EPE, tal y como se produjo en el Sudeste Asiático, al resto del mundo en desarrollo. Se ha planteado que si el mundo en desarrollo alcanzase los mismos ratios de exportación de productos manufacturados que el Sudeste Asiático, los mercados del mundo desarrollado se saturarían y la respuesta proteccionista sería inevitable. Esta afirmación ha sido muy criticada por los economistas ortodoxos, que consideran este análisis viciado por una falacia de composición: no todos los países en desarrollo podrían alcanzar fácilmente el nivel de exportaciones manufacturadas de los “dragones”, el mercado de manufacturas del mundo desarrollado tiene gran capacidad de absorción (las exportaciones de los países en desarrollo sólo suponían un 3,5% del PIB combinado de los países ricos en 1994), a medida que los países en desarrollo se industrializan pasan a convertirse en importantes mercados para los países industriales y el comercio intra-industrial tiende a crecer.

En segundo lugar, otros autores estiman que la liberalización comercial puede interferir con los procesos de estabilización y con la solución al problema de la deuda externa, por lo que la primera debe postergarse hasta reconducir a las economías a situaciones cercanas al equilibrio en materia de inflación, déficit público y déficit por cuenta corriente. Esta opinión contrasta con las condiciones usuales de los programas de estabilización de los organismos internacionales, que suelen ir acompañados de una reforma de la política comercial.

En tercer lugar se ha destacado el proteccionismo de los países desarrollados como un freno de enorme importancia para la liberalización comercial del mundo en desarrollo. Este argumento es, sin duda, muy convincente y es compartido por la mayor parte de los economistas especializados en desarrollo económico, independientemente de su filiación teórica. Los países desarrollados han mantenido mecanismos extremadamente proteccionistas en grupos de productos tan importantes para los países en desarrollo como los textiles, la agricultura y la siderurgia. No obstante, también es cierto que los países en desarrollo no han intervenido hasta fechas recientes en las rondas liberalizadoras del GATT, lo que sin duda ha favorecido el proteccionismo del mundo industrializado. Los resultados de la Ronda Uruguay en materia de textiles, agricultura y solución de diferencias parecen ofrecer ciertas garantías de que el proteccionismo de los países avanzados no experimentará un rebrote similar al de finales de los años setenta.

En cuarto lugar la existencia de competencia imperfecta y economías de escala da lugar a conclusiones ambiguas respecto a los beneficios de la liberalización comercial. Como hemos visto, la “política comercial estratégica” considera que la protección en esas circunstancias puede impulsar el crecimiento a través de economías de escala o de la inversión en sectores intensivos en investigación y desarrollo. Por tanto, la liberalización de aquellos sectores considerados estratégicos no sería una política adecuada para fomentar el desarrollo. No obstante, bajo determinadas condiciones, la liberalización comercial en presencia de economías de escala y competencia imperfecta puede generar incrementos de bienestar superiores a los contemplados por la teoría convencional. Por tanto, la “nueva teoría del comercio internacional” no aporta críticas concluyentes en favor o en contra de la liberalización comercial. Además, como apuntamos en las páginas dedicadas a esta corriente teórica, los últimos escritos de Paul Krugman, uno de sus más destacados representantes, han destacado los inconvenientes políticos de las políticas comerciales estratégicas.

En quinto lugar, tenemos las críticas dirigidas al empleo de subsidios y otros mecanismos compensadores de la protección del mercado interno. Estas críticas pretenden afirmar la superioridad del libre comercio tradicional sobre la EPE. Se basan, principalmente, en cuatro argumentos: primero, la EPE implica edificar una compleja estructura de incentivos

que puede resultar difícil de gestionar y generar actividades de “búsqueda de rentas”; segundo, el empleo de subsidios a la exportación puede ocasionar el recurso a medidas compensatorias por parte de los socios comerciales del país que las aplique; tercero, este sistema requiere una selección previa de aquellas industrias beneficiarias de los subsidios a la exportación y de la protección del mercado interno, lo que plantea nuevamente la cuestión de la “elegibilidad”: ¿qué sectores, qué industrias, qué empresas se seleccionan y en base a qué criterios?, ¿quién procede a la selección y quién establece esos criterios?; cuarto, los puntos primero y tercero revelan la importancia de contar con funcionarios y gobiernos preparados y dotados de capital humano suficiente para afrontar esos retos. Estos elementos introducen un elemento de duda en cuanto a la capacidad de las administraciones de los PED para capturar los hipotéticos beneficios de este tipo de estrategias.

Llegados a este punto, estamos en condiciones de percibir las opciones que se abren a los PED más como una sucesión y mezcla de estrategias que como la elección entre estrategias incompatibles y cerradas. Para PED's dotados con recursos naturales, la sucesión lógica de estrategias de desarrollo consistiría en aprovechar, en primer lugar, los ingresos de la exportación de esos recursos. Esto supone aplicar políticas económicas correctas de cara a evitar la aparición de la “enfermedad holandesa”. Al mismo tiempo, esos ingresos deberían ser empleados en crear “industrias nacientes” al amparo de la protección. De nuevo, la calidad de las políticas es crucial: la protección debe ser temporal y desaparecer gradualmente, y la selección de las empresas con derecho a protección debe ser efectuada conforme a las ventajas comparativas del país. En un tercer momento, esas industrias sustitutivas, una vez afianzadas y preparadas para competir en los mercados internacionales, deben transitar de su orientación exclusiva al mercado interno hacia la promoción de las exportaciones. Esta última estrategia, paso previo a la integración total en los mercados mundiales, también requiere una aplicación cuidadosa. El apoyo a las empresas por parte del estado debe ser eliminado gradualmente, los incentivos no deben ser excesivos y la incidencia de los monopolios no ha de ser determinante en los mercados nacionales.

Lo que ha de ser descartado, en cualquier caso y desde el rigor teórico, es la posibilidad de alcanzar el desarrollo mediante el aislamiento de los mercados internacionales,

como propugnaba la teoría de la dependencia y parecen reivindicar algunos movimientos sociales recientes. El comercio y la inversión internacionales son una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de los países pobres. El rechazo a la globalización no puede obviar la evidencia empírica ni los análisis teóricos. Tampoco cabe caer en un silogismo mecánico librecambio-desarrollo. Hay que gestionar con eficacia las relaciones comerciales y financieras con el resto del mundo, así como aplicar las políticas económicas correctas y una sucesión razonable de estrategias de desarrollo.

3. LAS TEORÍAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGICAS DEL DESARROLLO

Si la economía estudia el desarrollo desde la perspectiva de la producción de bienes, su intercambio y la asignación de factores, la sociología analiza cómo surgen las normas que rigen a las sociedades en desarrollo, cómo evolucionan éstas y cuál es el papel de los movimientos y grupos sociales en tales sociedades. Los enfoques políticos, por su parte, se centran en cómo los pueblos establecen instituciones para organizar sus sociedades y de qué tipo de instituciones se trata. Entre la economía, la sociología y la política, se sitúa la economía política del desarrollo. Los factores políticos y sociales no pueden dejarse de lado en el estudio del desarrollo económico y, hasta cierto punto, lo condicionan de manera decisiva. Es cierto que los economistas no acaban de dominar conceptualmente los conceptos de crecimiento y desarrollo económico, y que, en consecuencia, sus recomendaciones de política pueden considerarse extremadamente cautas y, desde luego, insuficientes para la resolución de un problema de tal magnitud. Pero la economía neoclásica, basada en el funcionamiento de los mercados, sí estipula una serie de recomendaciones claras en materia de política económica y estrategias de desarrollo.

El problema es que los modelos económicos suponen la existencia de un marco político y social homogéneo, neutral, estable y, en gran medida, inspirado en el vigente en las modernas sociedades industriales o, incluso, postindustriales/postmodernas. Sin embargo, la dimensión política y social del desarrollo es, en muchas ocasiones, un elemento clave en la explicación de los procesos de desarrollo o, en su caso, de no desarrollo. En Africa y en el Mundo Árabe, por ejemplo, numerosos analistas consideran la naturaleza autoritaria de sus regímenes políticos y la mala gestión económica de los mismos causas importantes de sus fracasos económicos. Alternativamente, sociólogos y antropólogos destacan las carencias de las sociedades tradicionales para obtener resultados positivos en materia de desarrollo económico: los lastres que suponen la existencia de comunidades cerradas (o, en su caso, las tribus) y sus redes clientelares, el excesivo influjo de la religión, el *status* de la mujer o el de

los ancianos serían todos ellos, entre muchos otros, factores que dificultan el desarrollo económico. Por ello, es imprescindible abordar el proceso de desarrollo desde las perspectivas política y social y conocer los instrumentos conceptuales que ambas disciplinas ofrecen para su comprensión.

Las tres escuelas principales que han tratado la problemática del desarrollo desde la perspectiva política y social son la teoría de la modernización, la teoría de la dependencia y la política del desarrollo. En los años cincuenta, la subdisciplina estuvo dominada por la escuela de la modernización, muy influida por la economía del desarrollo y por el análisis histórico, cuyo énfasis era analizar los procesos de modernización social y política que, supuestamente, todos los países recorren hasta alcanzar la fase final, representada por los países occidentales, dotados de democracias, sociedades abiertas y economías de mercado. A finales de los años 60, apareció la teoría de la dependencia, que rápidamente se extendió al análisis económico, como ya hemos visto; en el último tramo de los años ochenta, surge Wallerstein y su teoría del *World System*. Ambas escuelas tienen un componente marxista muy importante y tienden más bien a relacionar el subdesarrollo con las condiciones imperantes en la escena política internacional; sus conclusiones consisten en un rechazo a las virtudes de la globalización en base a consideraciones políticas y económicas. La tercera gran corriente es la economía política del desarrollo, que se pretende un esfuerzo multidisciplinar, basado en la interrelación de factores políticos, sociales y económicos, pero también culturales, históricos y geográficos. Ya estudiamos los aspectos fundamentales de la teoría de la dependencia en un tema anterior, por lo que no volveremos sobre ellos. La economía política del desarrollo, en los aspectos relacionados con la globalización, será objeto del siguiente epígrafe. En consecuencia, nos centraremos aquí en la teoría de la modernización.

Las teorías de la modernización

La escuela de la modernización surge tras la II GM en un esfuerzo por parte de los académicos estadounidenses por analizar la realidad político-social de multitud de países que accedían a la independencia con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico y político. La escuela encontró sus bases teóricas en las teorías evolucionistas y funcionalistas. La teoría

evolucionista surgió a principios del siglo XIX para explicar los cambios sociales motivados por la Revolución Industrial y la Revolución francesa. La primera había supuesto una modificación radical de las estructuras económicas, que incidía sobre las estructuras sociales. La Revolución Francesa, por su parte, creó un nuevo orden político basado en la igualdad, la libertad y el parlamentarismo democrático. Todos estos sucesos, que transformaron radicalmente el mundo ante los ojos de los pensadores de la época, sugirieron la idea de una evolución gradual de las sociedades hacia cotas siempre más elevadas en materia económica, política y social.

Surgen así las transiciones de las comunidades a las sociedades (Tonnie), de las sociedades militares a las industriales (Spencer) o las etapas teológica, metafísica y positiva de Comte. Al igual que el darwinismo había instaurado una visión del ser humano en permanente evolución desde un estadio animal a otro cada vez más perfectamente humano, las sociedades evolucionarían, de forma casi mecánica e ineluctable, desde la barbarie hacia la civilización, encarnada esta última por las sociedades industriales de la época. El determinismo social es el componente más sobresaliente de estas teorías evolucionistas: la sociedad humana evoluciona necesariamente desde lo primitivo a lo avanzado en un único sentido; el destino de la raza humana está así predeterminado. Además, se consideraba que tal evolución era intrínsecamente buena, en términos morales, pues se asociaba al progreso, la humanidad y la civilización. Por otra parte, el ritmo de evolución de las sociedades sería lento, gradual y fragmentario (evolución, no revolución). El determinismo cultural también ocupa un lugar destacado en la teoría de la modernización, muy influenciada por la idea weberiana acerca de la importancia de los valores y las actitudes sociales (así, siguiendo la explicación del desarrollo capitalista basada en las virtudes del protestantismo, determinadas culturas y religiones serían más favorables al desarrollo económico que otras).

El funcionalismo de Parsons, basado en la analogía con la biología (Parsons recibió formación en biología, lo que sin duda influyó sus formulaciones teóricas), surge en los años cincuenta del siglo XX. Para Parsons, las sociedades son como organismos biológicos. Así, los órganos de un organismo son asimilados a las instituciones sociales, cada una de las cuales cumple una función en el mantenimiento de la estabilidad social y el progreso de las

sociedades. Las cuatro funciones cruciales a desempeñar por una sociedad son: 1) la adaptación al medio, llevada a cabo por la economía; 2) la consecución de objetivos, desempeñada por el gobierno; 3) la integración de las diferentes instituciones, asegurada por las instituciones legales y la religión; y 4) la “latencia”, es decir, la pervivencia intergeneracional de valores éticos, en manos de la familia y la educación. Finalmente, Parsons formuló las cinco pautas que diferencian a las sociedades modernas de las tradicionales y que impregnaron las teorías de la modernización:

1. En las sociedades tradicionales priman las relaciones entabladas sobre una base afectiva, mientras que en las sociedades modernas las relaciones tienen una mayor neutralidad en ese terreno.
2. En las sociedades tradicionales, las relaciones se ciñen a los miembros del mismo círculo social, mientras que en las modernas las relaciones tienden a ser más universales.
3. En las sociedades tradicionales el peso de lo colectivo es muy grande, al contrario de lo que ocurre en las sociedades modernas, marcadas por el individualismo.
4. En las sociedades tradicionales, las personas son valoradas por su adscripción a una familia o una comunidad, mientras que en las sociedades modernas lo son por sus méritos.
5. En las sociedades tradicionales, los roles sociales tienden a abarcar muchos aspectos diferentes, mientras que en las modernas se ciñen a funciones más específicas.

Basándose en las premisas de ambas escuelas, la teoría de la modernización propugna que si los países atrasados quieren modernizarse, deben abandonar sus tradiciones y avanzar por la senda desbrozada por los países occidentales. Más aún, el juicio de valor implícito estriba en que los países en desarrollo *deberían* encaminarse hacia un modelo de desarrollo político y modernización social similar al experimentado por las sociedades europeas. A continuación, los exponentes de esta escuela se dedican a investigar cómo tuvo lugar aquél y en qué medida los países en desarrollo están replicándolo. Es decir, el análisis se basa en la experiencia europea y sus resultados son extrapolados a los países en desarrollo; es, por tanto, un análisis eminentemente eurocentrista. En otros términos, podemos hablar de

occidentalización, más que de modernización. Se ha criticado a la teoría de la modernización por su abstracción de los elementos diferenciales de las sociedades no europeas, e incluso se ha puesto en duda que dichas sociedades persigan objetivos tan queridos para Occidente como la democracia, el individualismo y el imperio no ya de la ley, sino sobre todo de la razón.

La teoría de la modernización diseña una dicotomía tajante entre sociedades tradicionales y modernas, pero también entre los hombres que forman tales sociedades. Así, el “hombre tradicional” sería ansioso, supersticioso, falto de ambición, conservador, centrado en las necesidades inmediatas, fatalista y aferrado a sus tradiciones, independientemente de que éstas sigan siendo o no apropiadas en un mundo rápidamente cambiante. Por el contrario, el “hombre moderno” tiene una gran capacidad de adaptación ante cambios en el entorno, es independiente e individualista, eficiente, centrado en la previsión a largo plazo de sus necesidades, convencido de su capacidad para cambiar el mundo y, sobre todo, confía en la posibilidad de cambio mediante el proceso político (uno puede preguntarse hasta qué punto tal enumeración no supone un deseo por parte de los occidentales por reunir tales atributos). En consecuencia, el retraso económico y político de los países en desarrollo no sería el resultado del colonialismo/imperialismo, sino su carácter de sociedades tradicionales y su aversión a la modernización. La solución, por tanto, estriba en la occidentalización o, en el caso de algunos modernizadores de orientación marxista que consideran que el modelo a seguir sería el de la URSS, la soviétización. Debe destacarse, no obstante, que ambos enfoques se basan en la idealización de ambas experiencias, por lo que los problemas que plantea la adopción de tales estrategias no sólo estriban en la posibilidad de extrapolarlas, más o menos mecánicamente, sino también los problemas, más generales, de aplicar procesos tan idealizados.

La aplicación de las experiencias europeas plantea, además, la secuencia de las instituciones a modernizar. El supuesto implícito consiste en modernizar primero las estructuras sociales, los valores culturales y el sistema económico. El desarrollo político, concebido como la consecución de democracias liberales al estilo occidental, sería posibilitado, o incluso impuesto, por la modernización previa en las tres esferas citadas. ¿Cómo modernizar dichos

ámbitos sociales, culturales y económicos? Los principales obstáculos serían, como vimos, de naturaleza doméstica: valores, instituciones y organizaciones tradicionales. Dichos obstáculos deberían ser superados mediante la promoción de valores, instituciones y organismos de tipo occidental (individualismo y persecución del beneficio; empresarios schumpeterianos; sociedad civil), bien a través del comercio y la inversión extranjera, bien mediante la ayuda al desarrollo, que trataría de reproducir *ex nihil* tales construcciones occidentales. El resultado consistió en que los débiles sistemas políticos de los países en desarrollo tuvieron que afrontar excesivas demandas. Las élites políticas debían llevar a cabo no sólo la construcción del Estado (creando burocracias eficientes y honestas), de la Nación (transfiriendo las lealtades de los pueblos desde unidades como las tribus y las comunidades hacia sistemas políticos centralizados) y de la Democracia (instaurando cauces de participación plural), sino que también debían lidiar con la educación, el bienestar de la población, la demografía, el crecimiento económico o la adaptación de las tecnologías occidentales.

Bajo este enfoque, que prima el desarrollo económico y la modernización social, confiando en que la modernización política vendrá por añadidura, la ayuda al desarrollo ejerce un papel central. Su razón de ser estriba en la posibilidad de impulsar el crecimiento económico y el cambio social mediante la cooperación al desarrollo, es decir, sin necesidad de forzar la introducción de cambios políticos. Estos se derivarán, de manera casi natural, de la modernización económica y social. Lipset, por ejemplo, examina la relación entre democracia y desarrollo económico, argumentando que sólo las sociedades prósperas alcanzan la democracia. La evidencia empírica demuestra que ambos fenómenos, democracia y desarrollo, van aparejados, de donde Lipset deduce que “el desarrollo económico produce mayores ingresos, mayor seguridad económica y la difusión de la educación superior, determinando en gran medida la formación de una ‘lucha de clases’ que sirve de base a la democracia”.

No obstante, si bien la correlación entre desarrollo económico y democracia está demostrada, lo que no queda tan claro es el sentido de la causalidad. ¿Lleva el desarrollo económico a la democracia o es ésta la que conduce a aquél?. Las explicaciones históricas se basan en la experiencia de los países europeos, por lo que del hecho de que todos estos

países sólo alcanzaran la democracia tras experimentar procesos continuados de crecimiento económico y modernización social se induce una ley general harto dudosa. Se supone que la economía puede ser un instrumento que deshaga los cuellos de la modernización política, sentando las bases para el desarrollo de sociedades abiertas y democráticas. Pero, como ha sido destacado posteriormente por nuevas aportaciones de la teoría de la modernización, la política también presenta cuellos de botella para el desarrollo económico. Así, Amartya Sen ha destacado que ningún país democrático ha padecido nunca hambrunas, uno de los grandes problemas de los países en desarrollo, pues en ese caso los gobernantes son conscientes de que no permanecerán en el poder. Además, los defensores de la *pax democratica* destacan, con Kant, que nunca se dieron guerras entre dos democracias, siendo las guerras y las tensiones bélicas uno de los principales problemas de los países pobres, que destinan ingentes recursos a la compra de armamentos y a mantener ejércitos sobredimensionados, padeciendo guerras que destruyen en semanas los esfuerzos de décadas.

En cualquier caso, desarrollos posteriores de la teoría de la modernización y, en concreto, la escuela del clientelismo, criticaron la aplicabilidad universal de la experiencia europea, así como la estricta dicotomía entre sociedades modernas y tradicionales. Estos autores destacan la pervivencia de instituciones y organizaciones que pervivieron a la etapa colonial, como la etnicidad, las relaciones clientelares y el patrimonialismo. Así, tenemos: las divisiones étnicas, muchas veces exacerbadas por su manipulación política; el establecimiento de relaciones sociales marcadas por la demanda y oferta de prebendas por parte de población y líderes políticos en base a la fidelidad o el parentesco; y la concepción del Estado como patrimonio del líder y del grupo o etnia en el poder. Todos ellos son factores que obstaculizan gravemente el desarrollo económico y que, en cualquier caso, impiden que el desarrollo cumpla sus objetivos modernizadores, pues son los grupos en el poder quienes se apropian de sus frutos en su exclusivo beneficio.

Pese a la ola democratizadora experimentada en la última década en numerosos países en desarrollo y en los países ex-comunistas, la mayor parte de los países más pobres siguen sometidos a dictaduras más o menos estrictas. Esta situación es especialmente grave en Africa y en el Mundo Árabe, pero también en Asia. La globalización, en la medida en que

difunda el progreso económico y la modernización social, podría favorecer el desarrollo de regímenes democráticos. Pero no es menos cierto que los regímenes autoritarios bloquean los beneficios potenciales de la globalización sin erradicar sus riesgos. Sólo los mecanismos democráticos son capaces de romper los cuellos de botella para el desarrollo económico que representan las guerras, el clientelismo, la corrupción y las carencias más básicas. En vez de entender la democracia como el resultado lógico del desarrollo, y esperar a que los dictadores se sometan a dicha lógica, la democracia debe ser entendida como elemento consustancial del desarrollo: una condición necesaria, aunque no suficiente.

Otra cuestión es qué se entiende por modernidad y qué por democracia. Las teorías clásicas de la modernización la conciben como la réplica exacta de las sociedades y de las democracias occidentales. Pero cada vez más autores huyen del término “occidentalización” y relativizan los atributos de las sociedades modernas. Así, se habla de “africanizar” o “islamizar” la modernidad, en vez de “occidentalizar” Africa o el Islam. Esta relativización parece acertada siempre que no sancione el “todo vale”. Para ello tenemos organismos internacionales que elaboran Cartas de Derechos Humanos que, por desgracia, son sistemáticamente incumplidos. Respecto a la democracia, Popper la define como cualquier método que permita cambiar a los gobiernos sin derramamiento de sangre y abra cauces de participación política. Se trata de un valor eminentemente occidental, como lo es el de la libertad. Eso no quiere decir que pueda ser automáticamente impuesto como sistema menos malo, tal y como Churchill lo definía, pero tampoco justifica su descalificación. Lo que parece evidente, hoy, es que no se pueden injertar instituciones occidentales en países de tradiciones culturales, organizaciones políticas y grados de desarrollo muy diferentes. Pero retenemos de la escuela de la modernización el nexo entre desarrollo político y económico, es decir la importancia de la modernización económica y social como factor de cambio político. En la actualidad, se reconoce ampliamente el papel de la modernización social y política en el proceso de desarrollo económico. Como veremos en el apartado dedicado a la ayuda al desarrollo, se ha comprobado que los resultados de la ayuda en países dotados de sistemas democráticos, instituciones eficaces y políticas de calidad han sido mucho mejores que en países carentes de tales condiciones.

4. ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA COMERCIAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO.

Hemos analizado ya la evolución histórica de los nexos teóricos establecidos por las distintas corrientes de pensamiento entre la teoría del comercio internacional y el desarrollo económico, así como la incorporación de esos nexos a las tres estrategias de desarrollo que se han sucedido en los países en desarrollo durante el siglo XX. El saldo de ambos ejercicios arroja, a nuestro juicio, un resultado principal: los regímenes comerciales liberales se han impuesto en el campo del desarrollo económico, mientras que los regímenes proteccionistas han quedado desacreditados. Este resultado se registra tanto en el campo teórico como en las políticas comerciales de los países en desarrollo. Es cierto que lo que hoy se entiende por política comercial liberal no consiste en el librecomercio de los economistas clásicos y que los desarrollos teóricos contemporáneos han enriquecido el análisis del comercio internacional introduciendo elementos dinámicos ausentes del escenario de la economía internacional tradicional. El dogmatismo de librecambistas y proteccionistas ha remitido y los conceptos han sido matizados hasta despojarlos de gran parte de sus ropajes ideológicos, lo que no ha impedido que la polémica se haya trasladado, primero, a la oposición entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, y segundo, a la oposición entre promoción de exportaciones y una interpretación más cercana a los cánones del librecomercio tradicional. Pero, en economía, el consenso se alcanza profundizando en las diferencias, en el sentido de concretar las posturas enfrentadas.

La irrupción de la nueva teoría del comercio y las primeras lecturas neomercantilistas de la misma supusieron un duro golpe a la teoría tradicional del comercio internacional. Las innovaciones teóricas de las nuevas teorías tenían, en principio, implicaciones proteccionistas para la política comercial. Ahora bien, cuando se incluyeron en el análisis los aspectos políticos, las recomendaciones de política comercial mantuvieron el inconfundible aroma de la política comercial liberal. Por tanto, a los argumentos en favor del comercio libre emanados de la teoría del comercio internacional deben añadirse los argumentos políticos. En los últimos años ha aflorado con fuerza creciente una literatura dedicada a la economía política de la

política comercial que trata estos y otros asuntos. En este apartado nos proponemos completar los dos epígrafes anteriores con una visión panorámica de la economía política de la política comercial. Para ello, trataremos la interacción entre la política y la formulación de la política comercial, los aspectos redistributivos de la política comercial y la relación de ésta con elementos históricos, culturales, personales e institucionales.

El estudio de las interacciones entre la política y la economía puede ayudar a explicar el proceso de formulación de las políticas comerciales, es decir, por qué los responsables de política económica toman las decisiones que toman. En numerosas ocasiones, los motivos que impulsan a los políticos encargados de los asuntos económicos son de carácter político y por tanto ajenos al ámbito de la teoría económica.

Krueger y Bhagwati establecieron una evolución de los regímenes de comercio exterior en cinco fases diferenciadas: la fase I se caracterizaba por controles comerciales y de cambio uniformes y lineales; en la fase II se acentuaba la complejidad de esos controles por las medidas *ad hoc* y los resultados no deseados que debían corregirse mediante nuevos controles; la fase III suponía una reacción ante las dificultades engendradas por la etapa anterior y era un periodo de reforma; la fase IV consistía en un proceso de liberalización y reducción de los controles; por último, la fase V se describió como aquella en que los controles comerciales y cambiarios eran reducidos. Esta tipología proporciona la posibilidad de establecer calendarios precisos en la evolución de los regímenes comerciales: las fases I a III corresponderían a estrategias sustitutivas, mientras que las fases IV y V entrañan estrategias de promoción de exportaciones. Pero también brindan la oportunidad de considerar las interacciones de cada una de las fases con los aspectos políticos y sociales.

Para Krueger, los controles comerciales y cambiarios de la fase I desencadenan respuestas de búsqueda de rentas por parte de los agentes económicos, lo que exacerba los controles y su inconsistencia, conduciendo a la fase II; los problemas generados por esa situación desembocan en la fase III en una crisis, en la cual una reforma resulta imperativa, que puede debilitar a los grupos de interés y llevar a la fase IV de liberalización comercial. Si la fase IV se enfrenta a condiciones exógenas negativas (deterioro de la Relación Real de Intercambio, recesión internacional o condiciones climáticas adversas traducidas en malas

cosechas) o a una poderosa presión política interna, el proceso de liberalización puede revertirse hasta retornar a la fase II; si, por el contrario, la liberalización comercial disfruta de circunstancias externas favorables y es capaz de movilizar a los sectores sociales directamente beneficiados por ella, la fase IV puede con el tiempo concluir en la fase V de libertad comercial.

El mecanismo de presión que utilizan los diferentes actores sociales está íntimamente relacionado con los aspectos redistributivos de la política comercial y las estrategias de desarrollo; más específicamente, ¿quiénes son los “ganadores” y quiénes los “perdedores”? Tras la independencia de los países en desarrollo, la estrategia de exportación de productos primarios benefició, en primer término, a los grandes propietarios de explotaciones agrícolas modernas destinadas a cultivos para la exportación; y, en segundo término, a los grupos de poder instalados en los gobiernos, que pasaron a controlar la explotación de los recursos energéticos y minerales, bien a raíz de su descubrimiento, bien con motivo de su nacionalización.

La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones favorece, por el contrario, a una burocracia alimentada por la pequeña burguesía industrial y urbana, que se profesionaliza con rapidez y ocupa todos los espacios del aparato estatal. La burguesía industrial urbana se benefició, además, de todos los programas de inversión pública, de los privilegios contenidos en los códigos de inversión (que establecían toda una serie de beneficios para los inversores privados) y de la protección arancelaria y no arancelaria garantizada por el sistema proteccionista. Esta estrategia, por tanto, genera una clase media urbana, muy dependiente del Estado y del sector industrial protegido, y una clase de trabajadores industriales, en su mayoría procedentes del medio rural. Los grandes perdedores son, primero, los agricultores, especialmente los campesinos y los asalariados agrícolas, debido a la primacía de la industria sobre la agricultura; además, los empresarios y los trabajadores de los sectores industriales competitivos, si los hubiese, debido a los privilegios otorgados a las industrias sustitutivas a expensas de las exportadoras. Este último punto es importante, porque en los países en desarrollo, y según la versión de Heckscher-Ohlin del teorema de la ventaja comparativa, los sectores competitivos serán intensivos en mano de

obra; el proteccionismo, en cambio suele albergar industrias intensivas en capital que, en consecuencia, crean pocos empleos.

La estrategia de promoción de exportaciones afecta, en primer lugar, a la clase trabajadora, que sentirá los efectos negativos de la inflación que suele generar la devaluación de la moneda y de la desaparición de puestos de trabajo en las industrias no competitivas. En segundo lugar, perjudica a esa burguesía urbana compuesta por funcionarios e industriales: a los primeros por su pérdida de control sobre los resortes de la economía y por la reducción de su poder adquisitivo, ya que la devaluación influye especialmente sobre el precio de los bienes de consumo importados, consumidos mayoritariamente por la clase media urbana; a los segundos, por que supone el final de una época de privilegios automáticos, de protección generalizada y de posiciones monopólicas o, a lo más, oligopólicas, en los mercados locales. Los ganadores son, precisamente, los empresarios y trabajadores de las industrias exportadoras o con potencial exportador.

Por su parte, la estrategia de apoyo a la agricultura, ligada en nuestro análisis a la estrategia de promoción de las exportaciones, beneficia a las clases más desfavorecidas de las zonas rurales, aunque también, por supuesto, a la burguesía rural. Los agricultores se benefician de la mejora de las infraestructuras rurales (en la estrategia sustitutiva, las infraestructuras se destinaban a zonas urbanas), del esfuerzo en educación y sanidad y, sobre todo, del final de un período marcado por (a) monedas sobrevaloradas que inhibían toda competitividad de la agricultura tradicional (básicamente cereales), y (b) políticas de subvención al consumo que mantenían los precios agrícolas a niveles escasamente remuneradores.

Ahora bien, la política comercial no es un instrumento óptimo para proceder a la redistribución de rentas en el seno de una sociedad; como ya vimos, un mecanismo más eficiente sería la concesión de subvenciones o transferencias de otro tipo a los grupos a los que se quiere beneficiar. Entonces, ¿por qué recurrir al régimen comercial para beneficiar a determinados sectores a expensas de otros?. Esta cuestión no está destinada a los políticos, sino más bien a los diversos grupos de interés: dado que los grupos de presión pueden

canalizar sus intereses mediante la política industrial o fiscal, por ejemplo, ¿por qué recurren al proteccionismo?. Pueden esbozarse algunas respuestas: la inexistencia de información completa, la preferencia por parte de los políticos de los instrumentos de política comercial, cuyos efectos son en principio menos discrecionales o la intuición (errónea) de que la protección es “gratis”, es decir, que no acarrea costes económicos. En los países en desarrollo, en los que los dirigentes políticos suelen estar comprometidos de forma más o menos sincera con la mejora de las condiciones de los más desfavorecidos, este mecanismo de redistribución de rentas en favor de los más poderosos puede ser la alternativa menos costosa políticamente. En efecto, la sustitución de importaciones, por ejemplo, redistribuye en favor de la industria sustitutiva, cuya titularidad ostenta la alta burguesía urbana, en detrimento de la alta burguesía rural; paralelamente, “premia” a los trabajadores urbanos de los sectores público y moderno, penalizando a los campesinos y artesanos. En realidad, el resultado es el contrario al que implica el compromiso del líder con los sectores más pobres y con la aristocracia rural, pero es más difícil responsabilizar de ello al gobierno que en presencia de instrumentos más transparentes, como exenciones impositivas, subsidios, transferencias directas, financiación preferente, contratos estatales, etc.

Un factor de gran peso en las opciones proteccionista, posterior al protectorado, y en la industrialista de los años setenta, lo constituye el nacionalismo. Nos gustaría destacar aquí un aspecto de la conexión entre nacionalismo y proteccionismo. Gellner (1994) ha mostrado los nexos entre nacionalismo y proteccionismo de forma muy convincente. El cóctel formado por el nacionalismo propio de una etapa post-colonial y un tradicionalismo que tiende a reivindicar su legado cultural mediante una manifestación de oposición a los valores occidentales, ha impulsado el proteccionismo económico y cultural en los países en desarrollo. Este argumento, ya visto cuando hablamos de List para el caso alemán en el capítulo II, es esencialmente político. El nacionalismo es, a menudo, un vehículo para hacerse con el poder en países de pasado colonial. Como tal, suele explotarse hasta sus últimas consecuencias, en este caso con el recurso al proteccionismo como medio de impulsar, supuestamente, una economía nacional e independiente.

5. PAÍSES DESARROLLADOS Y PAÍSES EN DESARROLLO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

En estas páginas nos centraremos en las políticas comerciales que deberían aplicar los países desarrollados para favorecer el desarrollo económico de los PED's. Es decir: ¿cuál debiera ser la política comercial seguida por los PD para paliar el subdesarrollo?, ¿en qué medida se aplican esas políticas? y, ¿qué perspectivas se abren de cara al futuro en este campo?. También apuntaremos algunos elementos que, a nuestro juicio, deberían ser tomados en consideración para las negociaciones de la Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El análisis de las políticas comerciales de los países desarrollados muestra numerosas inconsistencias con las implicaciones de la teoría del comercio internacional convencional, cuyos más incondicionales defensores son precisamente los países industrializados. Los países ricos no dudan en recomendar a los PED's su especialización en función de las ventajas comparativas y la adopción del librecomercio como medio de alcanzar un mayor crecimiento económico. Sin embargo, mantienen una política comercial muy proteccionista en materia agrícola y en todos aquellos sectores industriales en los que la oferta de los PED's es más competitiva que la producción nacional. Más aún, los países ricos subvencionan abiertamente, en mayor o menor medida, su sector agrícola para colocar en el exterior sus excedentes agrarios y otorgan subsidios a los sectores industriales maduros para permitir su supervivencia. No contentos con disfrutar de ventaja comparativa en sectores intensivos en tecnología y en capital físico y humano, se resisten a aceptar el mismo juego que recomiendan a los PED's y renunciar a proteger los sectores en que éstos cuentan con ventaja comparativa.

En materia de aranceles, y pese a la importante reducción arancelaria emprendida a raíz de la Ronda Uruguay, los países ricos mantienen picos arancelarios (definidos como aranceles superiores al 12% por la UNCTAD en su *Trade and Development Report, 1999*) en más del 10% de sus aranceles. Según el mismo documento de la UNCTAD, el 20% de los picos estadounidenses, el 30% de los japoneses y el 25% de los de la Unión Europea

representan aranceles superiores al 30% *ad valorem*. Dichos picos arancelarios corresponden con frecuencia a productos agrícolas y agro-industriales (superando incluso el arancel el 70%), así como a manufacturas ligeras de bajo contenido tecnológico; en ambos tipos de productos los PED's disfrutan de ventajas comparativas y, en consecuencia, de un potencial exportador considerable. Los picos arancelarios se acumulan en el sector agrario en la UE y en el industrial en los Estados Unidos.

Además, las exportaciones de los PED's padecen lo que se denomina en la jerga "escalamiento arancelario": el arancel aumenta conforme avanzamos hacia productos más elaborados y, por tanto, con mayor valor añadido, desincentivando el desarrollo industrial de los PED y la diversificación vertical de sus exportaciones. Esto implica un aumento de lo que se denomina protección efectiva, es decir, los países industrializados están más protegidos de lo que indica el arancel nominal del producto final, pues compran el producto primario sin apenas recargo arancelario, mientras que el producto final sí está muy protegido. De este modo se genera un valor añadido extraordinario para el productor del país rico de referencia. La protección no arancelaria parece, sin embargo, más importante. Consiste en cualquier tipo de medida capaz de restringir el comercio internacional diferente del arancel. La Ronda Uruguay significó una reducción drástica de las restricciones cuantitativas, pero su desaparición ha supuesto el recurso a mecanismos alternativos, como las medidas anti-dumping o las normas sanitarias y fitosanitarias. Adicionalmente, muchos países ricos mantienen una política de subvenciones encaminada a mantener la viabilidad de determinados sectores.

Las medidas anti-dumping son las más empleadas, dada la dificultad para establecer claramente cuando se produce *dumping* (en principio, vender por debajo del precio de coste, o de venta en el mercado de origen), con la consiguiente arbitrariedad del procedimiento subsiguiente. Los sectores en que se plantean medidas anti-dumping con mayor regularidad son la siderurgia, química, maquinaria mecánica y eléctrica, plásticos, textiles, confección, comida preparada, bebidas, calzado y sombrerería. Cuando se demuestra la existencia de *dumping* el país afectado puede aplicar medidas de salvaguardia, consistentes en aranceles más elevados o incluso restricciones cuantitativas. Muchos de los casos de *dumping*

denunciados atañen a PED's: en 1997, 143 casos sobre un total de 239 iniciados en el marco de la OMC concernían a PED's o países en transición. En consecuencia, considerando el resquicio que se deja a la arbitrariedad, numerosas medidas anti-dumping suponen un proteccionismo encubierto que en muchos casos afecta a sectores maduros en los que los PED's tienen ventaja comparativa.

Otro factor que dificulta el acceso a los mercados de los países ricos por parte de los PED's estriba en la proliferación de normas de carácter técnico o sanitario, muchas de las cuales son difíciles de cumplir para los PED's. Estos se han quejado de no intervenir en el proceso de formulación de dichas normas y de que tales normas a menudo son inapropiadas para sus producciones. Por otra parte, los países desarrollados suelen alcanzar acuerdos de reconocimiento mutuo, según los cuales, si un producto cumple los requisitos de, digamos Canadá, entonces puede ser importado por la UE sin someterse a una evaluación de su grado de cumplimiento de la normativa comunitaria. Este mecanismo discrimina en contra de los PED's, que no cuentan con los medios técnicos necesarios para aplicar normativas exigentes en sus mercados ni disfrutan, en consecuencia, de ningún tratamiento que les reconozca el reconocimiento mutuo.

Respecto a los subsidios, los países industrializados los aplican con profusión, pese a las restricciones acordadas en la Ronda Uruguay. De un lado, los subsidios aceptados por la Ronda Uruguay tienen una mayor incidencia en los países ricos, mientras que los prohibidos en ella se empleaban sobre todo por parte de los PED's. Se trata de subsidios destinados a investigación y desarrollo, desarrollo regional y cuestiones medioambientales, mucho más extendidos en los países avanzados que en los PED's. Una cuestión aparte es la de la agricultura. Pese a los límites establecidos con ocasión de la Ronda Uruguay, los países ricos siguen subsidiando masivamente a su sector agrícola. Así, en el período 1996-1998, los países de la OCDE gastaron 350 millardos de dólares, una cifra descomunal cuando se compara con los 170 millardos a que ascendió el total de las exportaciones agrícolas de los PED en ese mismo lapso de tiempo. Aquí las responsabilidades están muy claras, pues es la UE y su Política Agrícola Común (PAC) la que más discrimina, incluso frente a socios comerciales con los que mantiene tratados preferenciales.

Como ya vimos en un capítulo anterior, la Ronda Uruguay supuso un paso adelante en la integración de los PED's en la economía mundial y un primer intento por abrir los mercados de los países avanzados. Algunos resultados notables desde el punto sectorial se alcanzaron en materia de textiles, con el compromiso de dismantelar el Acuerdo Multifibras (AMF) para el 2005, o la arancelización de las restricciones cuantitativas que afectaban a la agricultura. Otros resultados, como la reforma del mecanismo de disputas para hacerlo más favorable a los PED's, son positivos pero no han alcanzado gran eficacia, pues éstos no cuentan con los recursos ni el desarrollo institucional necesario para aprovechar las reformas. También se aplicó un trato diferenciado, en plazos temporales y grados de aplicación, beneficioso para los PED's.

De cara a la Ronda del Milenio, los PED's están interesados en mantener su presencia y presentar sus demandas convenientemente argumentadas. La reducción del proteccionismo del Norte es fundamental para el desarrollo económico del Sur, y los recursos que supondría para éste han sido estimados en cuatro veces los flujos de inversión recibidos por los PED's en la actualidad. Reducir la discriminación arancelaria que padecen los productos en que los PED cuentan con ventaja comparativa, así como el proteccionismo encubierto de las medidas anti-dumping y las normas técnicas, pero, sobre todo, eliminar el proteccionismo agrícola, deberían ser objetivos centrales de los PED de cara a la Ronda del Milenio.

Desde el punto de vista del Norte, la apertura de los mercados a las exportaciones de los PED es más que una cuestión de solidaridad. Hemos visto que la teoría del comercio internacional deja muy claro que todos los participantes en un comercio libre e irrestricto ganan con el intercambio, al incrementar su eficiencia y su nivel de consumo. Además, los países ricos se encontrarían con un mundo en desarrollo más próspero, con un mercado más amplio, con menores necesidades de ayuda financiera y menores tensiones políticas y sociales. En suma, el libre acceso a los productos de los PED's a los países ricos no es sólo una cuestión de solidaridad, que lo es, sino también de responsabilidad y de racionalidad económica.

6. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

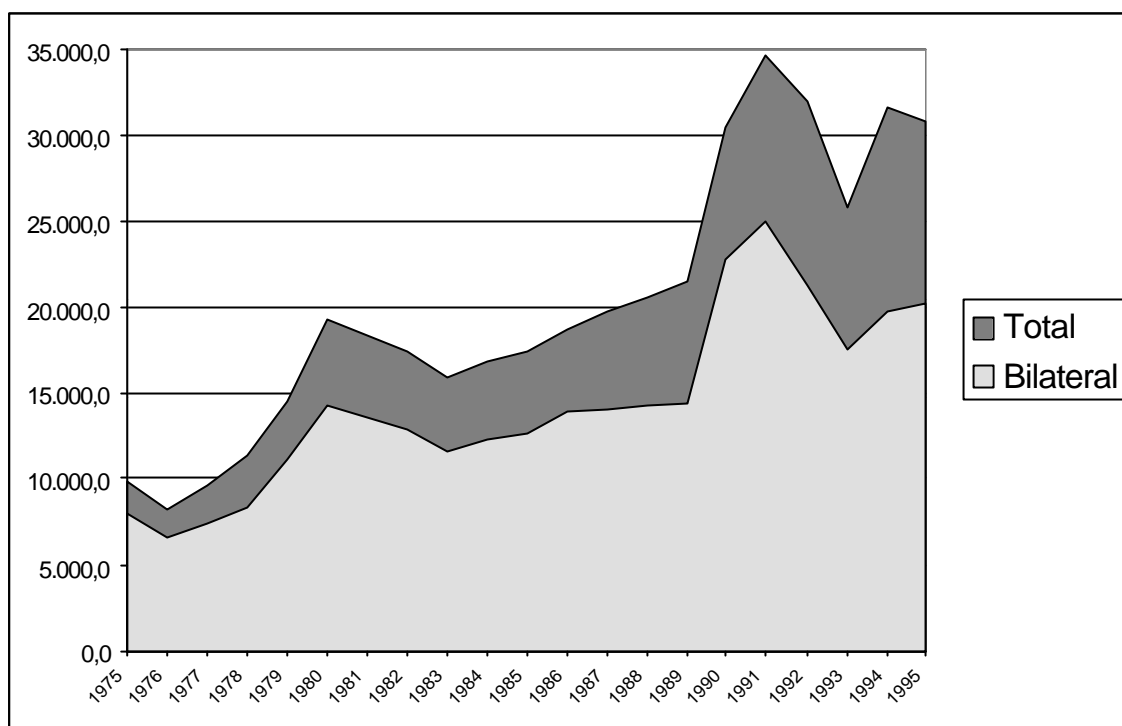
La ayuda al desarrollo es un fenómeno reciente, surgido tras la II GM con un doble objetivo. En primer término, impulsar el crecimiento y reducir la pobreza en los países en desarrollo, intentando acelerar la modernización de estas sociedades. En este sentido, la ayuda al desarrollo nace de la idea, expresada por la teoría de la modernización y por los primeros economistas del desarrollo, de que el desarrollo es un proceso más o menos predeterminado cuyos plazos pueden ser acortado por la ayuda externa, destinada a paliar la escasez de recursos financieros de estos países. Si el problema era la escasez de dinero (teoría de los círculos viciosos), la ayuda podía proporcionarlo y romper así dichos círculos viciosos. Pero también, en un mundo marcado por la bipolaridad Este-Oeste, la ayuda externa se convirtió en un instrumento de la política exterior, en la medida en que perseguía defender los intereses estratégicos de los donantes. Así, muchos países del Tercer Mundo empezaron a recibir cuantiosos fondos tanto de la URSS como de los países occidentales por motivos políticos: se trataba más de asegurarse aliados que de combatir la pobreza con altruismo.

Una primera cuestión es definir con rigor el concepto de ayuda al desarrollo y distinguirla del concepto, más amplio, de financiación al desarrollo. La ayuda al desarrollo está formada por donaciones y préstamos concesionales que incluyen, al menos, un 25% de donación. En el gráfico 1, las series recogidas se refieren a la ayuda efectiva, es decir, las donaciones puras más el elemento de donación de los préstamos concesionales (préstamos a tipos de interés más bajos de los de mercado que incorporan un componente de liberalidad importante). A su vez, la ayuda al desarrollo puede dividirse en bilateral, cuando los donantes son países, o multilateral, cuando los donantes son organismos internacionales como las Naciones Unidas o el Banco Mundial. Aproximadamente una tercera parte de la ayuda al desarrollo es multilateral, pero esto constituye un fenómeno nuevo: históricamente, la ayuda bilateral ha alcanzado un porcentaje muy superior a la multilateral. Dentro de la ayuda bilateral, buena parte está vinculada, es decir, los países receptores deben destinarla a la compra de bienes y servicios originarios del país donante (caso de los Fondos de Ayuda al Desarrollo españoles, que se utilizan en gran medida como mecanismo de promoción de las

exportaciones españolas). Esta vinculación de la ayuda bilateral reduce su eficiencia sustancialmente (hasta un 25%, según algunos estudios), por lo que los países de la OCDE han empezado a desvincular la ayuda al desarrollo; aún así, en 1995 representaba la quinta parte de la ayuda total al desarrollo.

En las décadas de 1970 y 1980, la ayuda al desarrollo por parte de los países de la OCDE creció rápidamente, alcanzando su máximo en 1991. A partir de ese año, la ayuda cae debido a tres causas principales: 1) el fin de la Guerra Fría significa también el final de la ayuda al desarrollo como instrumento al servicio de los intereses estratégicos de Occidente; 2) los países OCDE se ven sometidos a importantes déficits fiscales y recortan los niveles de ayuda al desarrollo, pese a que éstos representan una ínfima fracción de aquéllos; y 3) el fuerte incremento de la inversión extranjera directa hacia algunos países en desarrollo pone en tela de juicio la necesidad de mantener los flujos de ayuda (mientras que en los años 70 y 80 la ayuda representaba alrededor de la mitad de los flujos financieros dirigidos a los países en desarrollo, en 1996 sólo suponía un 25% de los mismos). Sin embargo, la inversión extranjera en los países en desarrollo está muy concentrada en algunos países de ingresos medios: en 1996, 26 países recibieron el 95% de la inversión destinada a los países pobres, sobre un total de 166 países.

Gráfico 1: evolución de la ayuda efectiva al desarrollo, mill. de \$.



Los países de la OCDE, agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo, aportaron, en 1998, 52.000 millones de dólares de ayuda oficial al desarrollo; es decir, un 0,24% de su PNB conjunto por cerca del 0,4% en 1991. Así, el porcentaje de la ayuda oficial al desarrollo sobre el PNB de la OCDE ha caído considerablemente y se mantiene lejos del compromiso de dedicar un 0,7% del mismo a tales tareas. Sólo el 15% de esos flujos se destinó a los países menos adelantados y el 68% fue bilateral. El 27% fue para Asia y Oceanía, el 18% para Africa Subsahariana, el 9% para Latinoamérica y el Caribe, el 7% para el Norte de Africa y Oriente Medio y el resto para Europa y otros destinos no especificados. De esos fondos, el 20% se destinó a infraestructuras económicas, el 16% a salud y educación, el 14% a otras infraestructuras sociales, el 10% a actividades productivas, el 9% al alivio de la deuda externa, el 7% a ayudas multisectoriales, el 6% a asistencia técnica en programas de desarrollo, el 5% a ayuda de emergencia y el resto a actividades no especificadas. Los mayores receptores de la ayuda de los países OCDE fueron China (1.876 mill. \$), Indonesia (1.746 mill. \$), Egipto (1.613 mill. \$), India (1.556 mill. de \$) e...¡Israel! (1.291 mill. de \$ para un país con mayor renta per capita que España).

En 1998, España dedicaba un 0,24% de su PNB a la ayuda oficial al desarrollo, el

61% de la cual era bilateral. España se situaba así por encima de los EEUU (0,1% del PNB), Austria (0,22%) o Italia (0,2%) pero muy por detrás de los países nórdicos, como Dinamarca (0,99%), Noruega (0,91%) o Suecia (0,72%) y de otros países como Holanda (0,8%), Francia (0,4%), Bélgica (0,35%), Suiza y Finlandia (0,32%), Canadá (0,29%), Japón (0,28%), Inglaterra (0,27%), Alemania (0,26%) Sólo el 8% de la ayuda se destinó a los países menos adelantados y Latinoamérica y el Caribe concentraron el 30% de la ayuda. Marruecos fue el principal receptor (53 mill. de \$) y países tan pobres como Angola, Costa de Marfil, Honduras o Palestina recibieron de España aproximadamente la misma ayuda que Argentina, revelando la orientación de la política exterior españolaⁱⁱ.

La caída de los flujos de ayuda presenta tintes dramáticos en aquellos países más dependientes de la misma. De hecho, se puede afirmar que, para numerosos países en desarrollo, la ayuda es su primera fuente de ingresos en divisas. En el cuadro 1 figura el peso de la ayuda sobre el PIB de algunos países seleccionados. Los países africanos son los más dependientes de la ayuda externa, seguidos de algunos asiáticos. Algunos países africanos han recibido miles de millones de dólares en las últimas décadas, pese a lo cual en muchos de ellos la renta per cápita y el acceso a servicios básicos (educación, sanidad) se sitúa hoy, en términos reales, por debajo de los alcanzados antes de la descolonización. Este problema es más político que económico, y se relaciona con la escasa capacidad de gestión de la ayuda por parte de algunas burocracias africanas o, directamente, por el expolio de la ayuda llevado a cabo por numerosos dictadores africanos: Mobuto Sese Seko, antiguo dictador del Zaire (actualmente República Democrática del Congo), amasó una de las mayores fortunas del mundo mientras que su país no experimentó ninguna mejora pese a la ingente ayuda al desarrollo recibida; por supuesto, su fortuna fue invertida en países occidentales, y no en Zaire. En Tanzania, los donantes aportaron 2.000 millones de dólares en veinte años para mejorar las carreteras: éstas empeoraron. En Guinea Ecuatorial, España aportó enormes flujos de ayuda cuyo resultado no se ve por ninguna parte; salvo, tal vez, en las cuentas corrientes

ⁱⁱ Para más detalles puede consultarse el capítulo dedicado al análisis de las relaciones exteriores españolas.

(suizas) de determinados gobernantesⁱⁱⁱ.

Cuadro 1: importancia de la ayuda al desarrollo en países en desarrollo, 1997 (% del PIB)									
Sao Tome	86	Sierra Leona	16	Ethiopia	10	Guinea Ecuat.	5	Algeria	1
Guinea-Bissau	50	Comoros	15	Gambia	10	Kenya	5	R.Dominicana	1
Guyana	40	Congo, Rep.	15	Guinea	10	Namibia	5	Ecuador	1
Mozambique	37	Eritrea	15	Senegal	10	Tajikistan	5	Estonia	1
Rwanda	32	Chad	14	Bolivia	9	Azerbaijan	4	Gabon	1
Cape Verde	26	Kyrgyz Rep.	14	R. Centroafric.	9	Zimbabwe	4	Kazakhstan	1
Mongolia	26	Malawi	14	Maldivas	9	Botswana	3	Latvia	1
Madagascar	24	Samoa	14	Togo	9	Congo	3	Morocco	1
Mauritania	24	Burundi	13	Nepal	8	Egipto	3	Nigeria	1
Nicaragua	23	Tanzania	13	Albania	7	El Salvador	3	Pakistan	1
Kiribati	20	Uganda	13	Dominica	7	Seychelles	3	Paraguay	1
Lao PDR	20	Cambodia	12	Ghana	7	Banglades h	2	Peru	1
Niger	19	Haiti	12	Honduras	7	Fiji	2	Philippines	1
Mali	18	Benin	11	Jordan	7	Guatemala	2	Siria	1
Djibouti	17	Suriname	11	Lesotho	7	Lebanon	2	Tunisia	1
Zambia	17	Angola	10	Cameroon	6	Sudan	2	Malaysia	0
Burkina Faso	16	Armenia	10	Cote d'Ivoire	5	Swaziland	2	Thailand	0

Además, no son los países más pobres los que más ayuda reciben. Al utilizarse como instrumento de la política exterior, la ayuda bilateral fluye hacia países con los que se mantiene relaciones históricas y culturales, lazos coloniales o intereses estratégicos. Así, España destina gran parte de su ayuda a países latinoamericanos, comparativamente desarrollados, y muy poca a los países de África Subsahariana. En forma semejante, la ayuda francesa fluye a los países más ricos de África. Sólo los países escandinavos siguen una política coherente, donando en mayor medida a los países más pobres y vinculando la ayuda a reformas políticas y sociales, como la democratización, las normativas sociales o el *status* de la mujer. Ante los

ⁱⁱⁱ Véase al respecto el artículo sobre Guinea Ecuatorial en la segunda parte del curso.

intereses nacionales, la doctrina realista hace abstracción de cualquier otra consideración: en América Latina por parte de EEUU o en Africa por parte de Francia (por no mencionar el apoyo soviético a numerosos regímenes comunistas en todos los continentes), poco importa que la ayuda fluya a dictadores sanguinarios, a facciones que la destinan a la compra de armamento, a países dominados por la corrupción, a países que siguen políticas económicas disparatadas o, simplemente, a países que no la necesitan por haber alcanzado un grado de desarrollo relativamente elevado.

Sin embargo, también se registran historias de éxito en los resultados de la ayuda al desarrollo, como en Corea del Sur en los años sesenta, Bolivia y Ghana en los ochenta y Uganda y Vietnam en los noventa. Uno de los resultados más positivos de la ayuda fue la introducción de técnicas modernas de cultivo, que permitieron a muchos países alimentar a poblaciones crecientes. La Revolución Verde y su descubridor, Norman Borlaug, pese a los actuales ataques a que se ven sometidos por algunos colectivos ecologistas, probablemente han salvado más vidas que cualquier otro descubrimiento en la historia de la humanidad (lo que no quiere decir que no se hayan cometido excesos en algunas regiones del mundo). Y la introducción de dichas técnicas fue posible gracias a la ayuda, financiera y técnica, de los donantes. Como en tantos temas, los efectos de la ayuda dependen de cómo se instrumenta ésta, lo que a su vez está en función del contexto, interno y externo, del país que la recibe.

Hoy sabemos que las estrategias basadas en proporcionar la financiación necesaria para romper los círculos viciosos del subdesarrollo no son suficientes, y que ésta no siempre es efectiva cuando se deja exclusivamente en manos de los Estados. En este tema hemos defendido, a sabiendas de que es polémica, la idea de que el desarrollo es posible si se hace con, y no contra, el juego del mercado, interna y externamente, en un contexto de Estados institucionalmente capacitados que aplican políticas económicas correctas y en el seno de sociedades abiertas a la modernización y a las reformas políticas tendentes a la democratización. La evidencia empírica nos dice que los países en desarrollo con buenas políticas económicas y buenas instituciones públicas han crecido a un ritmo del 2,7% anual, comparado con una tasa del -0,5% para los países que no reunían tales condiciones.

Un reciente informe del Banco Mundial (*Assessing Aid*) dedicado a reflexionar acerca de los factores de éxito o fracaso tras las experiencias de diferentes países ha concluido lo siguiente:

- la ayuda al desarrollo funciona cuando se aplica en un contexto de políticas económicas acertadas
- la mejora de las instituciones y de las políticas en el mundo en desarrollo es la clave para que la ayuda se traduzca en una reducción de la pobreza
- para que la ayuda sea efectiva, debe complementar a la inversión privada, no sustituirla y, menos aún, ahuyentarla
- el valor de los proyectos de desarrollo estriba en su capacidad de fortalecer las instituciones y las políticas de desarrollo, de modo que ambas puedan proveer servicios con efectividad
- una sociedad civil activa se asocia con la mejora de los servicios públicos
- en entornos poco propicios desde el punto de vista político, económico e institucional, la ayuda no debe orientarse a las transferencias de fondos, pues éstos no son empleados de manera eficaz, sino hacia el apoyo a las reformas y a las personas o grupos que puedan contribuir a modificar dicho entorno desfavorable

Las implicaciones de política derivadas de tales conclusiones son, según el informe del Banco Mundial, cinco:

1. La ayuda financiera debería destinarse, en primer lugar, a países de bajos ingresos con una buena gestión económica. En países de estas características se ha estimado que un montante de ayuda equivalente al 1% del PIB se traduce en un descenso del 1% en el nivel de pobreza y en otro 1% de la mortalidad infantil, mientras que en países con mala gestión el impacto es mucho menor, si no nulo. Así, un aumento de la ayuda en 10.000 millones de dólares podría sacar a 25 millones de personas de la pobreza si favorece a países con buena gestión económica, y sólo a 7 millones de personas si el destino no se condiciona a la calidad de la política económica.
2. La ayuda financiera destinada a aplicar reformas económicas debería destinarse a países cuyos gobiernos cuentan con la credibilidad necesaria para llevar a cabo tales

reformas. La condicionalidad de los programas de estabilización y ajuste de los organismos financieros no resulta efectiva sin liderazgo y determinación políticas y apoyo doméstico a las reformas. En aquellos países que padecen malas políticas y falta de credibilidad de los gobiernos para efectuar las reformas, la asistencia técnica y financiera debería encaminarse a diseminar las ideas reformistas.

3. Las actividades que deben recibir financiación y asistencia técnica dependen de las características del país y han de planificarse caso por caso. Así, en países que cuentan con buenas políticas económicas pero escasa capacidad de proporcionar servicios públicos básicos, la ayuda debería destinarse a mejorar la capacidad de provisión de servicios por parte del sector público. Por el contrario, en países que aplican políticas equivocadas, no gestionan bien sus recursos y no proporcionan servicios de calidad, la asistencia técnica para mejorar esos tres ámbitos estatales de actuación debería ser prioritaria. Esto supone un cambio en la doctrina tradicional del FMI y del propio Banco Mundial, acostumbrados a aplicar programas de ajuste idénticos en países con circunstancias muy distintas, sin conocer a fondo su realidad.
4. Los proyectos de desarrollo deben centrarse en crear capacidades (*capacity-building* es el término de moda en cooperación al desarrollo) y transmitir conocimientos. Esta es una de las críticas más extendidas a la ayuda al desarrollo instrumentada a través de proyectos: los expertos extranjeros diseñan los proyectos, cooperantes extranjeros los ejecutan, empresas extranjeras proporcionan los bienes necesarios (muchas veces al amparo de una ayuda vinculada) y, cuando éstos concluyen su tarea, no se han generado las capacidades locales necesarias para la pervivencia de los proyectos; los centros de salud, las escuelas o las iniciativas agrícolas quedan desabastecidas, sin personal cualificado y sin financiación.
5. En el caso de países con mala gestión económica, ausencia de instituciones y de voluntad política para las reformas económicas, los donantes deben revisar sus fallidas estrategias pasadas. Una paciente tarea de persuasión, el aprovechamiento de todas las oportunidades para mostrar los beneficios de la reforma y el apoyo a los elementos de la sociedad civil más favorables a la reforma son aquí una táctica alternativa.

El CAD de la OCDE, en su documento *Shaping the 21st Century: The role of*

Development Cooperation, postula que el futuro de la cooperación al desarrollo debe basarse: 1) por parte de los países en desarrollo receptores de ayuda, en un compromiso con la aplicación de políticas económicas apropiadas y la prioridad para con los más pobres; y 2) por parte de los países donantes, en un mayor apoyo a tales políticas y un mayor énfasis en la participación y la creación de capacidades. En ese mismo documento, el CAD se propone una serie de objetivos laudables para el año 2015, aunque muy ambiciosos, como reducir a la mitad el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza, la educación primaria universal en todos los países, progresar en la igualdad de los sexos o reducir en dos tercios las tasas de mortalidad infantil, entre otros. Dos temas ausentes nos parecen de especial relevancia. En primer lugar, la mención a la democracia es tangencial (participación) y podríamos preguntarnos si la transición hacia regímenes democráticos no debería ser una condición de elegibilidad, si bien flexible, para la concesión de ayudas; en nuestra opinión, el contexto político es fundamental y los países donantes, con la salvedad de los nórdicos, suelen cerrar los ojos ante él en aras de intereses nacionales, estratégicos o no. En segundo lugar, el énfasis en la lucha contra la pobreza nos parece excelente, pero uno se pregunta cómo puede repartirse una riqueza que no se cree mediante tasas de crecimiento económico elevadas; en otras palabras, no puede olvidarse el crecimiento económico, porque de nada sirve repartir pobreza.

Y, en este campo, tampoco pueden olvidarse las trabas que los países ricos ponen a la competencia de los países pobres en materia agrícola, textil o de mano de obra. La teoría económica convencional postula que los factores de producción, los bienes y los servicios deben circular libremente entre los países, pues todos salen beneficiados de ello. La fórmula por la que claman los países en desarrollo es “ayuda no, comercio” (*not aid, but trade*, en ese gusto americano por las rimas fáciles). Lo cierto es que ambas son necesarias, pero no de forma incondicional, arbitraria ni en función de los intereses de los países ricos. La ayuda debe cambiar su orientación, debe tomar en consideración los factores políticos y sociales, extenderse a la cooperación institucional, hacerse más participativa y generadora de capacidades locales, erradicar la ayuda vinculada (pensada más en beneficio de los países ricos que de los pobres) y, sobre todo, dejar de pensar en la ayuda al desarrollo como en un instrumento, eficaz, eso sí, de la política exterior. Por poner un ejemplo cercano, España haría

mucho más por el desarrollo económico de Marruecos si desbloquease las trabas a sus exportaciones agrícolas, admitiese a más inmigrantes marroquíes y apoyase con determinación el proceso de modernización social y político en ciernes en nuestro vecino que con ayuda al desarrollo que, en buena medida, cae fuera del control del donante. Lo que no resulta coherente por parte de los países ricos es, con una mano dar ayuda en forma de flujos financieros limitados y, con la otra, cerrar nuestros mercados a los productos y trabajadores de los países en desarrollo. En el tema de la ayuda al desarrollo, como en el del binomio desarrollo económico-globalización, hace falta una reflexión más profunda y un análisis más riguroso del que se aprecia en la actualidad. En los últimos años viene surgiendo una opinión pública muy concienciada con los problemas de los países pobres. Sería terrible desperdiciar todo lo aprendido en los últimos lustros y volver a cometer los mismos errores.

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

MEIER, Gerald M. (1995): *Leading issues in economic development*. New York, Oxford: Oxford Univ. Press.

Un libro excelente que, por desgracia, no está traducido al castellano. Además de reunir los textos esenciales de los diferentes autores que han estudiado el desarrollo, incluye comentarios y reflexiones muy interesantes del propio autor.

GILLIS, Malcolm, Dwight H. PERKINS, Michael ROEMER, Donald R. SNODGRASS (1992): *Economics of development*. New York, London: W. W. Norton & Co.

Otro gran libro que no tiene traducción española. Es un manual introductorio que requiere ciertos conocimientos previos, pero que resulta muy sistemático y claro.

OMAN, Charles P. y Ganeshan WIGNARAJA (1991): *L'évolution de la pensée économique sur le développement depuis 1945*. Paris: OCDE. También en inglés.

Un libro breve que traza una retrospectiva sobre la evolución del pensamiento sobre desarrollo desde una perspectiva teórica, pero a la vez orientada a la resolución de los problemas planteados por el subdesarrollo.

BUSTELO, Pablo (1992): *Economía del desarrollo: un análisis histórico*. Madrid: Ed. Complutense.

BUSTELO, Pablo (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.

Dos buenas revisiones sintéticas de las teorías económicas del desarrollo en castellano.

HIBOU, Béatrice (1996): *L'Afrique est-elle protectionniste? Les chemins buissonniers de la libéralisation extérieure*. Paris: Karthala.

Un buen libro que plantea la dimensión política del proteccionismo en Africa.

HIRSCHMAN, Albert O. (1958): *La estrategia del desarrollo económico*. México: FCE.

Un clásico del pensamiento sobre desarrollo económico que influyó notablemente a corrientes posteriores. De lectura algo compleja, pero siempre interesante, pese a los años transcurridos desde su publicación.

KRUEGER, Anne O. (1993b): *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

Un libro corto pero muy interesante para entender la economía política de la liberalización comercial en los países en desarrollo. Muy recomendable para los interesados en las facetas políticas de la reforma económica.

GREENAWAY, David y Oliver MORRISSEY (1994): "Liberalización comercial y crecimiento económico en los países en desarrollo", *ICE Revista de Economía*, nº 725, pp. 63-79.

Un buen artículo que resume la problemática del comercio y el desarrollo por dos

prestigiosos autores.

Banco Mundial (2000): *Assesing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Washington DC: Banco Mundial. Hay versión española.

Un excelente informe sobre la ayuda al desarrollo, que critica el enfoque economicista y la vinculación de la ayuda, enfatizando la importancia de los factores políticos, institucionales y participativos. Imprescindible.

CAD (1996): *Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation*. Paris: OCDE. Existe una versión frances.

Un informe sobre las tendencias que, según el CAD, debería seguir la ayuda al desarrollo en el siglo XXI. Una declaración de intenciones con la que es difícil estar en desacuerdo.

SO, Alvin Y. (1990): *Social change and development. Modernization, dependency and world-system theories*. London: Sage.

TÖRNQUIST, Olle (1999): *Politics and development: a critical introduction*. London: Sage.

Dos libros dedicados a ofrecer una panorámica retrospectiva sobre las teorías que estudian los aspectos políticos y sociológicos del desarrollo económico. Por desgracia, aunque se trata de un asunto fundamental, es muy difícil encontrar literatura en castellano sobre este tema.

Banco Mundial, varios años: *World Development Report*. Washington DC: Banco Mundial. Existe versión española.

Un informe anual elaborado por economistas del Banco Mundial que se ha convertido en referencia en la materia. Excelentes análisis y buen trabajo de recolección de datos.

UNCTAD, varios años: *Trade and Development Report*. Geneva: United Nations.

El informe anual de la UNCTAD complementa muy bien el del Banco Mundial. Análisis para los países en desarrollo elaborados, en gran medida, por economistas del Sur. Riguroso y completo, aporta datos interesantes.

PNUD, varios años: *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York: Naciones Unidas. En España es editado por Mundi-prensa.

Pese a que lleva publicándose pocos años, se ha convertido en una referencia obligada sobre la evolución del desarrollo, al incorporar el concepto de desarrollo humano. Bien elaborado, análisis muy centrados en aspectos poco tratados en otros informes más económicos y un excelente anexo estadístico.

¹ Grubel apunta tres razones: un subsidio evita la pérdida del consumidor asociada al arancel o la cuota; el pago de un subsidio recuerda constantemente a la sociedad el coste de mantener a la “industria naciente”; y las variaciones en el precio mundial de la producción protegida tienen un impacto directo en el montante del subsidio, por lo que éste queda sujeto a revisiones periódicas.

² Debe advertirse que muchos autores se muestran en total desacuerdo con esta afirmación.

³ Así, en Marruecos la incidencia de la pobreza se redujo a la mitad en cinco años tras la liberalización del comercio, pasando del 26% al 13% de la población.