

INT-0440

c.2

E/CERDAL (32417)

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Sala de Conferencias N° 14  
13 de marzo de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

Reunión de Expertos sobre Crisis y  
Desarrollo de América Latina y  
el Caribe

Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985



ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PARA LATINOAMERICA. ENSEÑANZAS  
DE LA EXPERIENCIA PROPIA Y AJENA

Guillermo Perry

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

85-3-307



INDICE DE CONTENIDO

	Página
I La Crisis en América Latina	1
II La Responsabilidad de las Políticas Económicas	3
A. Aspectos Generales	3
B. El "Facilismo" Financiero	3
C. El "Aperturismo Monetarista"	4
III En Busca de Lecciones: La Experiencia de los Países del Sur-Este Asiático	6
IV La Estrategia Futura de Desarrollo Latinoamericano	11
A. Aspectos Generales	11
B. Aspectos Específicos. El Caso Colombiano	12
C. Posdata Política	15
BIBLIOGRAFIA	17



I La Crisis en América Latina.

La actual crisis latinoamericana se precipitó ante la convergencia de cambios bruscos en los mercados de bienes y capitales internacionales y una situación de extrema vulnerabilidad ante estos 'choques' externos. La prolongada recesión que se inició en 1980, como consecuencia de la segunda alza brusca en los precios del petróleo y las políticas contraccionistas que utilizaron la mayoría de los países industrializados para tratar de atenuar su impacto inflacionante, condujo a una reducción considerable en sus importaciones del tercer mundo. Esta reducción fue tanto más severa por cuanto las políticas contraccionistas se acompañaron del resurgimiento del proteccionismo, ante la permanencia de altos niveles de desempleo abierto-desde 1975 y su acentuación a partir de 1981. Así, las cosas, el comercio internacional aumentó apenas en 1980, se estancó casi por completo en 1981 y se redujo en 2% en 1982.

La recesión afectó en forma particularmente aguda los precios de los productos básicos -que todavía constituyen una proporción muy fundamental de las exportaciones latinoamericanas-, así como los de las manufacturas ligeras, que constituyen la mayor proporción de sus exportaciones industriales. En consecuencia, para la región como un todo, los términos de intercambio se deterioraron en aproximadamente un 7% anual en cada uno de los últimos 3 años (1981 a 1983) 2/; más aún, en el caso de los países no exportadores de petróleo el deterioro ascendió a un 38% entre 1977 y 1983, situándolos por debajo de los valores respectivos en la etapa crítica de la gran depresión (1931-1933).

---

1/ Preparado por solicitud de la CEPAL para la Reunión Técnica de Enero de 1985.

2/ La mayor parte de las cifras en esta sección son tomadas de la CEPAL (15-16)

Estos hechos determinaron una considerable reducción de los ingresos por exportaciones de los países latinoamericanos y, especialmente, de su capacidad de compra; pero, no obstante su gravedad, el verdadero detonante de la crisis lo constituyó el cambio en las condiciones del mercado internacional de capitales que tuvo lugar en 1982 y 1983. De flujos netos de financiamiento que superaron un 15% del valor de los ingresos por exportaciones de la región entre 1978 y 1981, se pasó súbitamente a transferencias netas hacia el exterior equivalentes a un 9% y a un 21% de los ingresos de exportaciones en 1982 y 1983, respectivamente. Para propósitos de comparación, la CEPAL estima que el efecto de este cambio, en apenas dos años, fué equivalente a un deterioro adicional de alrededor de 38% en la relación de precios de intercambio de América Latina. Vale decir, su impacto fué mucho más significativo que el del cambio de signo en las tendencias del comercio internacionales. La magnitud del choque se debió a la coincidencia de un alza inusitada en las tasas de interés real -que alcanzaron en los últimos tres años los niveles más altos registrados desde la Gran Depresión, después de que durante la segunda mitad de los años 70s habían sido negativas- con la drástica reducción de los flujos de financiamiento de la banca privada después de unos años caracterizados por su abundancia y "permisibilidad" -el flujo de estos recursos a los países del tercer mundo se redujo de aproximadamente 40.000 a 26.000 millones de dólares en un solo año- y con los altos niveles que había alcanzado la deuda externa de la región y su dependencia en flujos crecientes de endeudamiento.

No cabe duda de que los choques externos fueron severos; pero tampoco se puede desconocer que la estructura y la situación de las economías latinoamericanas a finales de los 70 las hizo particularmente vulnerables a sus efectos. Para obtener conclusiones de la experiencia se hace necesario profundizar en las razones de esa vulnerabilidad, que se encuentran tanto en las "estrategias" de crecimiento (si así pueden llamarse) aplicadas en los años 70 y a problemas estructurales de más vieja data. Estos temas se abordan en la sección segunda de este trabajo. Las causas de esa vulnerabilidad y los errores cometidos se hacen más patentes cuando se compara el comportamiento de las economías latinoamericanas con la de los países del sureste asiático; tema que profundizamos en la tercera sección de este ensayo. En la sección cuarta se destacan algunas lecciones de estas experiencias para el diseño de estrategias de desarrollo futuro en la región.

II La Responsabilidad de las Políticas Económicas.

A. Aspectos Generales.

En una primera hojeada a las cifras globales de la región, se advierte que su alto nivel de crecimiento económico en la década de los 70 lo permitieron fundamentalmente dos factores:

- 1) Un alto y creciente nivel de transferencias financieras netas del exterior, a costos muy bajos.
- 2) Un aumento considerable en las exportaciones.

Al analizar los casos individuales se encuentra que el primero de estos "motores" del crecimiento de los 70's jugó un papel importante en la mayoría de los países de la región, con algunas pocas excepciones como Colombia. Aún los países que tuvieron la suerte de contar con aumentos sustanciales en sus ingresos petroleros se jugaron también la carrera del endeudamiento. A su turno, los incrementos en exportaciones se explican en su mayor parte por la feliz situación de los países exportadores de petróleo y una que otra bonanza de precios de los productos básicos tradicionales de exportación (v.gr. el café). Vale decir, no se debieron a una diversificación de las mismas ni a un fortalecimiento de la estructura productiva interna, en contraste con lo que ocurrió en los países asiáticos, como veremos luego. Muy por el contrario, las políticas cambiarias y de apertura comercial aplicadas durante la década tuvieron efectos debilitadores importantes sobre esa estructura.

De esta manera, no cabe sorprender el efecto devastador que tuvo el brusco viraje en las condiciones del mercado internacional de capitales, ni la gravedad del impacto de la recesión internacional sobre los ingresos por exportaciones y su capacidad de compra. No sobra repasar las causas de este comportamiento de las economías latinoamericanas en los 70's que condujo a una situación de tal vulnerabilidad ante los choques externos que trajo consigo la nueva década. Grosso modo, y siguiendo el análisis de la CEPAL, se puede clasificar en dos grupos los tipos de políticas que tuvieron, en todo caso, efectos similares.

B. El "Facilismo" Financiero

Algunos países de la región, importadores de petróleo, ante la elevación del precio del crudo en 1973 y 1974, decidieron echar mano de los recursos entonces abundantes

y baratos del crédito externo para equilibrar su balanza de pagos y evitar tener que proceder a políticas de ajuste. Esta "estrategia" le permitió a la región, y a estos países en particular, crecer a un buen ritmo durante la recesión internacional de 1974 y 1975, en contraste con lo que sucedió en los países industrializados, pero constituyó el comienzo de una dependencia creciente en las transferencias netas de recursos financieros del exterior. Más aún, el impacto inflacionario de las alzas de los precios del petróleo se trató de compensar con reducciones en el ajuste cambiario, en un comportamiento procíclico que acentuó aún más la dependencia del crecimiento en dichos flujos. Este comportamiento se puede ejemplarizar con el caso del Brasil; a decir verdad, aún a finales de los 70's, una proporción no despreciable de los economistas brasileños y de los observadores extranjeros pensaban que había constituido un acierto el haber evitado los ajustes y haber continuado con un alto ritmo de crecimiento económico y de inversión a costa de un endeudamiento barato.

El "facilismo" sinembargo, caracterizó también la política económica de los países exportadores de petróleo. Sus acrecidos ingresos externos les facilitaron aún más el acceso al crédito externo y lo aprovecharon sin límites para aumentar en forma desmesurada sus importaciones de bienes de consumo y su nivel de inversión. Cuando en 1982 se redujo el precio del petróleo, se contrajeron los flujos financieros y se encareció el servicio de la deuda, se encontraron en una situación tan crítica como la de sus vecinos menos afortunados en materia de oro negro.

C. El "Aperturismo Monetarista"

El segundo grupo de políticas se puede caracterizar como de "aperturismo monetarista" y se ejemplifica con los casos de los países del Cono Sur. Por razones ideológicas se aplicó una política que aunaba prescripciones de liberación comercial y financiera con las conclusiones de la teoría monetaria de la balanza de pagos. Estas políticas, ante las condiciones del mercado internacional de capitales, produjeron un enorme endeudamiento que, en parte no despreciable, revirtió (tanto durante el proceso como después de él) en cuantiosas fugas de capitales privados hacia el exterior, en lo que podría denominarse como el "síndrome argentino". Las políticas de estabilización en estos países se basaron en buena medida en la liberación de importaciones (que, por demás, constituía parte del recetario ideológico) y en el mantenimiento de tipos de cambio



fijos. Los presupuestos de la teoría monetaria de la balanza de pagos, respecto a que la "ley de un precio" igualaría el nivel de inflación y de las tasas de interés con las de sus contrapartes internacionales, no se cumplieron y, en consecuencia, se generó un cuantioso atraso cambiario que hizo crecer los déficits en cuenta corriente y exigió un mayor financiamiento externo. Al mismo tiempo, el gran diferencial que se produjo mantuvo en las tasas de interés internas y externas -debido tanto a la liberación financiera interna como a expectativas de devaluación, alimentadas por el déficit creciente en cuenta corriente-, estimuló los flujos de capitales de corto plazo y las altas tasas reales de interés desestimularon la inversión productiva. Como consecuencia de todo lo anterior, en estos países se produjo también una dependencia creciente en los flujos netos de financiamiento externo, con el agravante de que una parte sustancial de esos flujos no se utilizaron en inversiones productivas e incluso pasaron a constituir activos privados en el exterior de difícil, sino imposible, recuperación. Pero además, la estructura productiva y el balance comercial sufrieron por el atraso cambiario y por la considerable liberación de las importaciones. Se suponía que esta liberación habría de incrementar la eficiencia del aparato productivo y casi acaba con él.

De esta apretada síntesis, que sigue en buena parte los resultados del análisis de la CEPAL, se puede deducir que no hubo nada inevitable en la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante los choques externos del principio de la década de los 80. Pero esa afirmación resulta aún más evidente al analizar el comportamiento de los países del sur-este asiático durante el mismo período.

III En Busca de Lecciones: La Experiencia de los Países del Sur-Este Asiático.

El contraste de la experiencia reciente de los países del sureste asiático y los países latinoamericanos no puede ser más marcado. Para propósitos de esta comparación, los comentarios se limitarán a los países más desarrollados en cada región.

El efecto relativo de la primera alza del petróleo y la recesión internacional de 1974 y 1975 sobre la balanza de pagos de los dos grupos de países fue similar 1/. No obstante, la magnitud del choque, en términos de producto interno bruto, fué muy superior para las economías asiáticas en razón de su mayor grado de apertura (7.1% vs. 3.2 para los latinoamericanos).

La respuesta de la política económica fue bien diferente. En el caso de los países mayores de América Latina el ajuste externo, entre 1974 y 1976, se efectuó en aproximadamente un 85% mediante aumentos en su endeudamiento, en un 15% mediante efectos de sustitución de importaciones y en un 11% mediante reducción de sus tasas de crecimiento 2/. El último de estos efectos se vió neutralizado por una reducción equivalente de las exportaciones. En contraste, los NIC's ('países de industrialización reciente') asiáticos, como se ha dado en llamarlo, efectuaron el ajuste en casi un 50% mediante sustitución de importaciones, en un 32% mediante aumentos de exportaciones y en un 28% mediante menores tasas de crecimiento; manteniéndose prácticamente inalterado su nivel de endeudamiento. Solamente Corea del Sur, dentro de este último grupo, adoptó inicialmente una respuesta parecida a la de los países latinoamericanos pero, posteriormente, alteró también su comportamiento. Este manejo de política, y el de los años siguientes, condujo a que los países asiáticos llegaran a 1979 con un nivel de endeudamiento mucho menor que sus colegas latinoamericanos, medido en relación con su nivel de exportaciones, si bien no como proporción de su producto. 3/.

---

1/ Véase Balassa, B.(5)y(6).

2/ Idem

3/ Además, debe anotarse que, a pesar de que los NIC's asiáticos efectuaron parte del ajuste reduciendo sus tasas de crecimiento, éstas se mantuvieron por encima de las de sus contrapartes latinoamericanas.

El nuevo choque externo de finales de la década, medido en proporción del PIB, afectó aún más severamente a los países asiáticos en relación con los latinoamericanos (10.7% vs. 2.3%) que lo que había sucedido en 1974 y 1975. Sin embargo, una vez más estos países respondieron principalmente con ajustes en la parte real de sus economías (ajustando sus balances externos en un 42% mediante reducción de su tasa de crecimiento, en un 29% mediante aumentos de exportaciones y en un 22% mediante sustitución de importaciones) e incrementando solo muy ligeramente su nivel de endeudamiento. Los latinoamericanos continuaron acreciendo su deuda (atendiendo en 28% el efecto del choque por este concepto) aunque en esta oportunidad la reducción en su ritmo de crecimiento cubrió un 57% del ajuste y los aumentos en exportaciones un 33%, compensado en algo por un efecto negativo de sustitución de importaciones de un 18%.

De esta manera, los países latinoamericanos llegaron al momento del choque en el mercado internacional de capitales con un nivel de endeudamiento muy considerable, mientras que sus contrapartes asiáticas mantenían niveles apenas ligeramente superiores a los de principios de la década de los 70 y con desbalances externos considerables, que en el sur-este asiático se habían superado ya en su mayor parte. Este nuevo choque precipitó la aguda crisis actual de la región, con sus graves consecuencias sobre el crecimiento económico y las difíciles perspectivas bien conocidas, mientras que los NIC's asiáticos lo sortearon con relativa facilidad, incrementando aún más sus exportaciones y la sustitución de importación y manteniendo ritmos altos de crecimiento económico.

Algunos analistas internacionales, 1/ han sugerido que toda la diferencia radicó en el hecho obvio de que los NIC's orientales no cedieron en la tentación "facilista" del mercado internacional de capitales y que mantuvieron y reforzaron sus políticas de apertura comercial. Esta explicación es, sin embargo, demasiado simplista, como lo pone de manifiesto, entre otras cosas, el hecho de que estos mismos analistas acogieron las políticas de apertura del Cono Sur como los primeros indicios de una nueva sensatez latinoamericana en materia económica 2/. Si bien algunos de ellos atribuyen hoy el desastre del Cono Sur a su manejo cambiario y, en algunos casos, al fiscal,

---

1/ V.gr., Balassa (2) y (11).

2/ Ibid,

resulta claro, a mi juicio, que para estos países la rápida apertura comercial no podía constituir en manera alguna parte importante de una estrategia adecuada de crecimiento económico.

Una manera de arrojar luz sobre el problema lo constituye el examen de cómo lograron los países asiáticos una respuesta tan importante de ajuste real en el sector externo, mediante aumentos de exportaciones y sustitución de importaciones, durante todo este período. Se puede aceptar que éxito en su estrategia económica en los años 60's estuvo vinculado con el haber implantado políticas de apertura comercial en lugar de proceder a una "segunda etapa del proceso de sustitución de importaciones", lo que facilitó durante ese período una expansión muy considerable de sus manufacturas ligeras, intensivas en mano de obra no calificada y con bajo contenido tecnológico. Aún así, resulta evidente que durante la segunda mitad de los setentas y la primera de los ochentas la respuesta de su sector industrial se basó mucho más en ramas intensivas en capital humano y con un contenido tecnológico no despreciable. Autores como Balassa han considerado estos desarrollos como consecuencia "natural" de la dinámica inducida por las políticas de apertura comercial; en mi opinión, ésta resulta una explicación claramente insuficiente.

Las ramas industriales del nuevo auge de los NIC's asiáticos exigieron esfuerzos tecnológicos, el aprovechamiento de economías de escala y la especialización horizontal y vertical de muchos procesos productivos; algo que no se logró obtener mediante la simple operación de las fuerzas de mercado. Esta nueva etapa requirió en varios de estos países, como lo ejemplifica especialmente el caso de Corea del Sur <sup>1/</sup>, una muy activa planeación e intervención por parte del Estado, como en su momento había ocurrido con el milagro económico Japonés. De hecho, diversos estudios sobre el tema han subrayado como, en diversas etapas de su desarrollo, países como Japón y Corea del Sur han 'seleccionado' unas cuantas ramas industriales nuevas y han concentrado en su apoyo la acción de una variada gama de instrumentos de política económica (protección efectiva casi absoluta -aunque a término fijo-, facilidades crediticias, apoyo al desarrollo tecnológico y la comercialización externa, etc.); a tiempo que mantenían una relativa apertura del resto de la economía.

Es cierto que el avance en este tipo de ramas industriales en América Latina, bajo el amparo general de una estrategia

---

<sup>1/</sup> Véase, por ejemplo, Westphall(8)(10)y(12) Hasan y Rao (1)y Keasing(13)y(14).

proteccionista poco selectiva, estuvo costreído por el tamaño de los mercados internos y la ausencia de competencia, lo que condujo a desaprovechar economías de escala, a reducir las posibilidades de especialización y a tolerar ineficiencias permanentes (a más de que discriminó contra las exportaciones y la producción primaria). Sin embargo, no es menos cierto que un desarrollo más eficiente, basado en una mayor apertura externa, exige y exigió en los países asiáticos mayores esfuerzos de planeación e intervención estatal. La expansión de la producción y las exportaciones de las manufacturas ligeras, que no presentan problemas de economías de escala ni de especialización, pudo lograrse en esos países en los 60's mediante simples políticas de apertura comercial; pero éste no es ni ha sido el caso de las "segundas etapas" de sus procesos de exportaciones industriales y, en términos más generales, de su desarrollo industrial.

A lo anterior hay que añadir, sin duda, como lo han señalado varios especialistas <sup>1/</sup>, la importancia que ha tenido la obligación de exportar y de abrirse en un plazo pre-determinado a la competencia internacional, impuesta a las "industrias infantiles" seleccionadas en cada etapa del desarrollo industrial de los países asiáticos. Tal obligación permitió una mayor utilización de la capacidad instalada y aprovechar ventajas de economías de escala y especialización, a tiempo que condujo a un desarrollo tecnológico de aprendizaje ('learning by doing') y adaptaciones mucho más rápido y sólido que en los países latinoamericanos. Además, debe sumarse el hecho de que la apertura de los 60's y el éxito obtenido en la exportación de manufacturas ligeras, facilitó el proceso respectivo para productos de ramas más complejas posteriormente, en especial por cuanto permitió desarrollar 'ventajas comparativas' en el difícil arte de la comercialización internacional.

En síntesis, un rasgo distinto y definitivo en la comparación de las experiencias de los dos grupos de países, consiste en que los países asiáticos, a tiempo que dieron mayor juego a la competencia externa, hicieron más planeación económica y utilizaron en forma más decidida y eficiente los mecanismos de la intervención estatal y, en particular, de la protección de las industrias nacientes. En otras palabras, y aunque suene paradójico, usaron simultáneamente más el mercado y la planeación estatal,

---

<sup>1/</sup> V.gr. Westphall (10) y (12).

que sus contrapartes latinoamericanos. Estos, inhibieron la competencia y el aprovechamiento de economías de escala mediante el proteccionismo generalizado a su sector industrial; y el carácter generalizado de ese proteccionismo los eximió de acometer una tarea efectiva de planeación económica y de desarrollo industrial. La fórmula de 'menos mercado y menos planeación' fué, a mi juicio, la responsable principal del lento e ineficiente proceso de desarrollo industrial en América Latina que subyace detrás de la actual crisis. El 'facilismo' y el 'aperturismo monetarista' de los 70 no hicieron otra cosa que consolidar, el primero, este patrón ineficiente y develar, el segundo, de manera traumática sus insuficiencias. Tanto el uno como el otro, por supuesto, exigieron bien pocos esfuerzos de planeación económica e intervención estatal selectiva.

El conjunto de estos hechos explican, a mi juicio, tanto como la diferencia de actitudes ante el endeudamiento externo, el contraste de la experiencia reciente de uno y otro grupo de países y deben constituir un punto de partida para el diseño de estrategias futuras de desarrollo económico en la región latinoamericana.

IV La Estrategia Futura de Desarrollo Latinoamericano

A Aspectos Generales

La profunda equivocación de las políticas económicas aplicadas en los países del Cono Sur resulta clara a la luz del análisis anterior. La actual estructura industrial de los países grandes de la región y la relativa calificación de su mano de obra, ponen de presente que estos países no están de manera alguna en la situación de repetir en los 80's la experiencia exitosa de los países asiáticos en los años 60's; vale decir, de proceder a un rápido desarrollo de las manufacturas ligeras intensivas en mano de obra no calificada y de bajos contenidos tecnológicos, como la que aquellos pudieron obtener de simples políticas de apertura comercial y promoción de exportaciones en ese período. Su situación se parece más a la de la 'segunda etapa' de industrialización y exportaciones industriales de los países asiáticos que se ha llevado a cabo en los últimos diez años; con la diferencia adicional de que sus condiciones iniciales en 1984 difieren considerablemente de la que aquellos tenían 10 años atrás; cuenta con un sector industrial más diversificado y en varios sentidos menos eficiente.

Lo primero demuestra que la necesaria apertura comercial debe estar acompañada por esfuerzos importantes de planeación del desarrollo industrial y tecnológico y de intervención del Estado en ese proceso. Lo segundo indica que la apertura comercial misma tiene que proceder necesariamente de una manera selectiva y gradual, sino se quiere incurrir en costos inmensos de 'ajuste' como los que padecieron los países del Cono Sur ante políticas radicales de aperturismo.

En otras palabras, se debe proceder a una apertura gradual planificada que permita un desarrollo eficiente y no discriminatorio contra las exportaciones y los sectores primarios, sin incurrir en costos excesivos de 'desindustrialización'; pero, al mismo tiempo, esta estrategia de apertura gradual debe estar acompañada por la selección de unas cuentas ramas industriales, en cada etapa del desarrollo, sobre las que se vuelque el apoyo de todos los instrumentos de política económica y comercial por un término fijo, al cabo del cual se sometan al proceso general de apertura, y a las que se imponga desde un principio la obligación de exportar. La experiencia reciente, asimismo, indica la importancia de adoptar una política cautelosa frente al endeudamiento externo y de mantener controles a los flujos de capitales privados en una y otra dirección.

otra dirección.

Superar este nivel de generalidad para entrar a desarrollar propuestas más concretas, tanto en cuanto a las características del proceso futuro de desarrollo industrial como en su relación con el de los sectores primarios, exige considerar la situación individual de los diferentes países. En consecuencia, en lo que sigue, los planteamientos se referirán específicamente al caso colombiano.

B. Aspectos Específicos. El Caso Colombiano.

Un trabajo reciente sobre el proceso de industrialización colombiano <sup>1/</sup> demuestra las posibilidades muy limitadas de que el país desarrolle su industria futura basado en una expansión adicional importante de las manufacturas ligeras, bien sea para los mercados domésticos -donde se ha agotado el proceso de sustitución de importaciones y las tasas de crecimiento de la demanda serán bajas- o de las exportaciones, dado que su dotación relativa de factores no lo colocan en una posición de privilegio especial en términos competitivos. Al mismo tiempo, demuestra como, en comparación con países que se encontraban en un nivel similar de desarrollo en diferentes épocas, su estructura industrial acusa un notable atraso en la producción de bienes de capital. Este atraso, por demás, no resulta gratuito, como quiera que las políticas comerciales, crediticias y de compras estatales han discriminado en forma muy considerable contra estas ramas industriales durante la totalidad del período de postguerra y, muy en particular, durante los últimos 8 años, cuando en razón de una disponibilidad relativamente amplia de reservas internacionales se facilitó en exceso la adquisición de bienes de capital importados tanto por parte del sector público como del privado.

A su vez, las cifras colombianas coinciden con estudios en otros países de nivel de desarrollo similar, en demostrar que dentro del subsector industrial de bienes de capital existen muchas ramas en que el país, en principio acusaría ventajas comparativas desde un punto de vista tradicional. Más aún, varias de estas ramas no presentan economías de escala considerables y/o cuentan, en el mercado nacional o en el de otros países de la subregión con que comercia Colombia, con mercados suficientes para aprovecharlas. Por demás, muchas de ellas no requieren niveles tecnológicos que estén por fuera de las

---

<sup>1/</sup> Fedesarrollo (17 ).



condiciones prevalecientes en el país, como quiera que no constituyen sectores intensivos en "tecnología de proceso", sino más bien en insumos de la ingeniería y de operadores técnicos calificados, con que se cuenta en abundancia.

La expansión de estas ramas de producción de maquinaria y equipo mecánico y eléctrico, en ciertos productos y subsectores específicos, permitiría, además de sus efectos sobre crecimiento industrial y mejoramiento de la balanza de pagos del sector industrial, acelerar el proceso de desarrollo tecnológico y de calificación de mano de obra en el país, en concordancia con la realidad de su sistema educativo y de capacitación y las aspiraciones de los nuevos contingentes de fuerza de trabajo urbana.

El logro de estos objetivos, sin embargo, requiere reformas radicales en la política comercial, fiscal y financiera. En particular, sería necesario eliminar las rebajas y exenciones arancelarias a favor de la importación de este tipo de bienes tanto por parte del sector privado como, en especial, del sector público, con el objeto de garantizar una protección efectiva positiva, aunque moderada, para su desarrollo. En segundo lugar, existe establecer mecanismos ágiles y apropiados de crédito para productores y compradores nacionales de estos bienes, que le permitan a los primeros enfrentar en el país y en el exterior condiciones de financiamiento similares a las que ofrecen los proveedores extranjeros de los mismos. Adicionalmente, se requiere superar la casi absoluta dependencia del financiamiento de la inversión pública colombiana en el crédito externo, así como los procedimientos vigentes de asignación y ejecución del presupuesto nacional, que determinan una considerable preferencia de las entidades públicas por la adquisición de este tipo de bienes en el extranjero <sup>1/</sup>. Por último, se necesita establecer mecanismos que garanticen una mayor continuidad en la demanda del sector público sobre estos bienes de producción nacional.

La parte más compleja de la nueva estrategia, sin embargo, radica en el hecho de que la experiencia histórica parece confirmar que un rápido desarrollo de las ramas metalmeccánicas exige también un desarrollo de las industrias básicas de fundición y siderurgia, en las que el país definitivamente no posee una ventaja a corto

---

<sup>1/</sup> Véase Misión de Finanzas Intergubernamentales (19) y Perry, Junguito (20).

plazo. Aparentemente, habría que tomar la decisión de incurrir en un costo inicial alto para el desarrollo de estos sectores, como ocurrió en casos como el del Japón, Corea del Sur y otros que se encuentran bien documentados al respecto <sup>1/</sup>.

Otras ramas industriales del país, que presentan en principio ventajas comparativas importantes, están constituidas por las de procesamiento de alimentos y materias primas agropecuarias, así como forestales y mineras. De nuevo aquí se requiere un proceso de planeación y apoyo estatal selectivo (como en el caso de los bienes de capital) que el país se encuentra en mora de acometer).

A más de esto, el desarrollo agropecuario del país exige que el país supere el atraso de casi dos décadas en inversiones públicas de adecuación de tierras y en investigación tecnológica, que condujeron a un virtual estancamiento de la producción de alimentos durante la mayor parte de la década de los años 70's; así como el apoyo selectivo a ciertos productos de exportación agropecuaria, en particular en lo que se refiere a canales de comercialización y desarrollo tecnológico. Entre estos cobran particular importancia el desarrollo de la industria pesquera y de la acuicultura, que presentan grandes potenciales no aprovechados y que podrían duplicar, aún con mayor éxito, la experiencia colombiana en el caso de las flores. Aquí también se requiere, de nuevo, una política más selectiva y planeada de lo que ha sido costumbre en la política de promoción de exportaciones del país.

El país, de otra parte, presenta un futuro despejado en términos de nuevas exportaciones de petróleo y carbón, que contribuirán a un fortalecimiento del sector externo y a facilitar el desarrollo acelerado de las políticas de industrialización esbozadas. Sin embargo, estas mismas perspectivas halagadoras hacen temer que no se acometan con la suficiente decisión las políticas de desarrollo de las ramas industriales de bienes de capital, para la producción doméstica y la exportación, en las que radicaría

---

<sup>1/</sup> Al respecto véase la siguiente cita de uno de los artífices del milagro japonés: " (18)

El MIT - Ministerio de Industria- decidió establecer en Japón industrias que requerirían la utilización intensiva de capital y tecnología, industrias

1/ (conc.)

---

que considerando los costos comparativos de producción resultarían en extremo inapropiadas para Japón; industrias tales como las de acero, refinamiento de petróleo, petroquímica, automotriz, aérea, de maquinaria industrial de todo tipo y electrónica, incluyendo computadoras. Desde un punto de vista estático y a corto plazo, alentar tales industrias parecería entrar en conflicto con la racionalidad económica. Pero, considerando una visión a más largo plazo, esas eran precisamente las industrias donde la elasticidad ingreso de la demanda era mayor, el progreso técnico más rápido y la productividad de la mano de obra se elevaba más rápidamente. Estaba claro que sin estas industrias sería difícil emplear una población de cien millones y elevar su nivel de vida para igualar el de Europa y Norte-América. Para bien o para mal, Japón tenía que tener industria química e industria pesada. según Napoleón, el secreto de una estrategia exitosa está en concentrar el poder de lucha en los frentes claves de batalla; afortunadamente, la buena suerte y la sabiduría que el Japón adquirió por necesidad, ha hecho posible concentrar sus limitados recursos de capital en industrias estratégicas". (Citado por Fajnzylber, 1980 ( 18)



la clave de un desarrollo industrial más eficiente y profundo para las próximas décadas.

Una vez superada la difícil coyuntura cambiaria actual, Colombia, como los demás países latinoamericanos, habrá de comprometerse en una estrategia de apertura comercial, sin incurrir en los excesos que caracterizaron el descalabro de los experimentos del Cono Sur. La discusión anterior, desarrolla y refuerza, sin embargo, la proposición más general de que tal apertura debe proceder conjuntamente con el apoyo estatal decidido a ramas seleccionadas de la industria y los sectores primarios (a las que se proteja temporalmente y se les imponga simultáneamente la obligación de exportar) para lo cual se requiere que la planeación económica en América Latina descienda por fin de las generalidades retóricas al terreno difícil, pero fértil, de las realidades concretas.

C. Posdata Política.

No falta quien argumente que las diferencias políticas y culturales entre los países asiáticos y latinoamericanos nos impiden el aprovechamiento de las verdaderas lecciones económicas que la experiencia exitosa de esos países proporciona. Es cierto que el autoritarismo político predominante en el sureste asiático ha facilitado la escogencia conciente de estrategias económicas sensatas y el desarrollo efectivo de la planeación en algunos de esos países; no obstante, el autoritarismo político en el Cono Sur condujo a resultados opuestos. Por demás, sería una triste conclusión, que por fortuna la experiencia europea desmiente, la de que la democracia política es enemiga del desarrollo y de la planeación económica. Mas bien, ha sido la 'sobre-representación' de unos pocos intereses, tanto en las instancias 'democráticas' como autoritarias de los Estados Latinoamericanos, la que ha inhibido el desarrollo de una planeación económica que sea al mismo tiempo efectiva y razonable.

En lo que hace a los factores culturales mucho se dice sobre la disciplina, la cohesión y la creatividad de la fuerza de trabajo y los empresarios asiáticos. La historia permite poner en duda que la 'disciplina' y la cohesión social hayan sido características sobresalientes, en todo momento, de los países asiáticos a que nos referimos. Y nada permite afirmar que los trabajadores y empresarios argentinos, brasileños o colombianos sean menos creativos y hábiles que sus contrapartes coreanos, chinos o malayos. Las apreciaciones superficiales sobre aspectos políticos y culturales que a veces se 'cuelan' en el análisis de

algunos economistas latinoamericanos, como alibis de nuestra falta de éxito. Si bien debemos desestimar las recomendaciones de 'expertos' internacionales que, con base en una lectura superficial y equivocada de las experiencias en una y otra región, nos estimulan a transitar caminos ~~abiertos tan solo en sus estrechos esquemas ideológicos,~~ tenemos la obligación de explicarnos porque fracasamos donde otros han triunfado y profundizar en el análisis comparativo de tan disímiles experiencias para develar las fructíferas lecciones que encierran. A ese propósito pretende contribuir, en grado por demás modesto, el presente ensayo.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PARA LATINOAMERICA, ENSEÑANZAS  
DE LA EXPERIENCIA PROPIA Y AJENA

BIBLIOGRAFIA

1. Parvaez Hasan and D.C. Rao. "Korea: Policy Issues Long-Term Development". The John Hopkins University Press, 1979.
2. Bela Balassa and Associates. "Development Strategies in Semi-Industrial Economies". The John Hopkins University Press, 1982.
3. Miyoei Shinohara, Toru Yanagihara and Kwang Suk Kim. "The Japanese and Korean Experiences in Managing Development". Staff Working Paper No. 574, 1984.
4. Frederick Jaspersen. "Adjustment Experience and Growth Prospects of the Semi-Industrial Countries" Staff Working Paper No. 477, 1981.
5. Bela Balassa. "The Newly Industrializing Developing Countries after the Oil Crisis". Staff Working Paper No. 524, 1982.
6. Bela Balassa. "The Policy Experience of Twelve Less Developed Countries, 1973-1978". Staff Working Paper No. 449.
7. Bela Balassa. "Short-Run Macro-Economic Adjustment Policies in Developing Economies". Staff Working Paper No. 464, 1981.
8. Larry E. Westphal. "Empirical Justification for Infant Industry Protection". Staff Working Paper No. 445, 1981.
9. Bela Balassa. "Industrial Prospects and Policies in the Developing Countries". Staff Working Paper No. 453, 1981.
10. Larry E. Westphal, Young W. Rhee and Garry G. Pursell. "Korean Industrial Competence: Where it Came From". Staff Working Paper No. 469, 1981.
11. Bela Balassa. "The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies" Staff Working Paper No. 438, 1980.
12. Larry E. Westphal, Young W. Rhee, Linsu Kim, Alice Amsden. "Exports of Capital Goods and Related Services from the Republic of Korea". Staff Working Paper No. 629, 1983.

13. Donald B Keesing. "Trade Policy for Developing Countries". Staff Work Paper No. 353, 1979.
14. Donald B. Keesing. "~~World Trade and Output of Manufactures: Structural Trends and Developing Countries~~". Exports". Staff Working Paper No. 316, 1979.
15. Enrique V. Iglesias. CEPAL. "America Latina: Crisis y Opciones de Desarrollo", Abril de 1984"
16. CEPAL. "Políticas de Ajuste y Renegociación de la Deuda Externa". Febrero de 1984.
17. Juan José Echavarría Soto, Carlos Caballero Argáez y Juan Luis Londoño de la Cuesta. "El Proceso de Industrialización. Algunas ideas sobre un viejo debate". Coyuntura Económica, Volumen XIII No. 3, Septiembre de 1983.
18. Fajnzylber F., 1982, "Reflexiones sobre la Industrialización Exportadora del Sud-Este Asiático", Revista de la CEPAL, Diciembre.
19. Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Informe final de la Misión, Departamento Nacional de Planeación. Julio de 1981.
20. Perry Guillermo, Junguito Roberto, Junguito Nora de. "Endeudamiento Externo en Colombia en la Década de los Setenta". Revista CEDE, 1982.



1  
2

\*

\*

1  
1

1  
1  
1