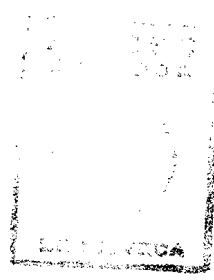


Elementos estratégicos para el diseño de una política de comercio exterior, de largo plazo para el Ecuador

(Título original de la ponencia presentada
por Jürgen Schuldt, en el panel realizado
el día 24 de Marzo de 1994,
dedicado a la discusión de este texto)

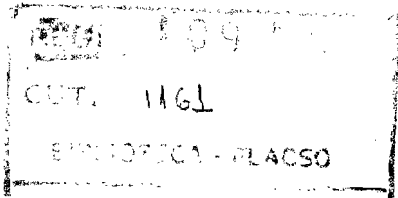
**Ecuador:
estrategias para una política
de Comercio Exterior**

**Mauricio Pinto
Pablo Lucio Paredes
Oswaldo Dávila
Zonia Palán**



Quito, 1994

382
291 P
8 3



Serie: DIALOGOS

**Título: ECUADOR: ESTRATEGIAS PARA UNA POLITICA DE
COMERCIO EXTERIOR**

Autor: Jürgen Schuldt

**Comentarios: Mauricio Pinto, Pablo Lucio Paredes, Oswaldo
Dávila, Zonia Palán.**

**Ediciones: Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito,
Mayo de 1994: Juan Carlos Ribadeneira, Editor. Angie
Cortázar, Diseño gráfico.**

Carátula: Magenta

Impresión: Albazul Offset

ISBN - 9978-51-002-8

INDICE

PRESENTACION	9
ELEMENTOS ESTRATEGICOS PARA EL DISEÑO DE UNA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR DE LARGO PLAZO PARA EL ECUADOR	11
COMENTARIOS	
Mauricio Pinto	59
Pablo Lucio Paredes	61
Oswaldo Dávila	65
Zonia Palán	69

PRESENTACION

En nuestra primera publicación de esta serie DIALOGOS (América Latina: **entre la polarización del mercado mundial y la apertura**. W. Schmidt. CAAP. 1992), manifestamos nuestra voluntad e interés de aportar a la búsqueda de alternativas societales. En esta nueva edición reafirmamos tal compromiso. Ecuador: **estrategias para una política de Comercio Exterior**, es la segunda publicación de la serie. Corresponde a un trabajo de Jürgen Schult, coordinador de investigaciones del CAAP hasta Marzo 94, cuyo título original "Elementos estratégicos para el diseño de una política de comercio exterior, de largo plazo para el Ecuador", ha sido cambiado por razones editoriales. El documento fue preparado en el marco de un taller de discusión organizado por el ILDIS, sobre la problemática del Comercio Exterior. Posteriormente fue presentado en un panel convocado por el CELA de la Universidad Católica de Quito, con la participación de Pablo Lucio Paredes; Mauricio Pinto; Oswaldo Dávila y Zonia Palán, contando con la moderación del Decano de Economía Guillermo Landázuri. A todos ellos, particularmente a Alberto Acosta del ILDIS y José Sánchez-Parga del CELA-PUCE, nuestro reconocimiento y gratitud por el espacio abierto para el debate de este trabajo. Los comentarios hechos, por reconocidos profesionales y académicos, aparecen en la publicación, ratificando la necesidad de un permanente y plural debate. Nuestro reconocimiento por permitirnos su reproducción.

Cómo implementar una política coherente y de largo plazo para el comercio exterior, más allá de intereses específicos y de acciones puntuales de beneficio para ciertos grupos o para determinadas y muy cortas coyunturas, parece ser el reto que debemos asumir como país, y poner en práctica ese cada vez más demagógico discurso: "... en favor de los altos intereses nacionales..." Conciliar entre lo coyuntural y lo estructural, en la búsqueda de definir un modelo de desarrollo, nuestro, adecuado a nuestras posibilidades, que nos permitan incluir a todos los sectores económicos, productivos y sociales, es nuestra permanente necesidad.

La forma de la nueva integración a la economía mundial y sus resultados sociales constituyen un desafío de los diferentes estados y demás actores socio-políticos latinoamericanos, nos dice el autor. Cómo abordar este desafío sin exclusiones ni excluidos, sin beneficiarios "a dedo", es tarea de todos, sobre todo cuando el país ha realizado y sigue realizando enormes sacrificios, pagados por los mismos de siempre: los pobres; en el marco de **la apertura y ajuste estructural**, uno de cuyos justificativos es: exportar más. Contar con una política concertada, realista y eficaz para el Comercio Exterior, articulada a un proyecto nacional es un requisito a la vez político, económico, técnico y académico.

Finalmente, a Jürgen, con quien compartimos la cotidianidad de esfuerzos, desequilibrios, encuentros y depresiones, nuestra gratitud por sus aportes, delicadeza y espíritu. Gracias amigo, seguiremos compartiendo y uniendo esperanzas pese a la distancia, eres parte de este modesto esfuerzo.

Francisco Rhon Dávila
DIRECTOR EJECUTIVO -CAAP-

Elementos estratégicos para el diseño de una política de comercio exterior, de largo plazo para el Ecuador

(Título original de la ponencia presentada
por Jürgen Schuldt, en el panel realizado
el día 24 de Marzo de 1994,
dedicado a la discusión de este texto)

ELEMENTOS ESTRATEGICOS PARA EL DISEÑO DE UNA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR DE LARGO PLAZO PARA EL ECUADOR¹

Jürgen Schuldt

INTRODUCCION

Los radicales cambios que se dieran a partir de los años setenta en la economía política mundial, en las concepciones teóricas de la economía internacional y en la propia realidad ecuatoriana deberían llevar a una reconsideración radical de nuestra concepción e instrumentación de las políticas exteriores.

A nuestro entender, una adecuada estrategia doméstica de acumulación ha sido y sigue siendo la mejor forma de acceder dinámicamente a los beneficios que pueden derivar del **comercio internacional**. En ese entendido, paradójicamente, la mejor política de inserción **externa** de una economía es la que contempla y acomete medidas y transformaciones profundas -más allá de las propiamente económicas- dirigidas privilegiadamente al desarrollo **interno** de sus estructuras productivas, sociales e institucionales.

Limitarse a devaluar el tipo de cambio, a implantar subsidios a las exportaciones, a reducir tarifas portuarias, a recortar remuneraciones reales, a uniformar y comprimir los aranceles, a establecer acuerdos bilaterales de comercio, etc., como lo quiere el pensamiento económico ortodoxo y como viene

1. Agradezco los valiosos comentarios que me hicieron llegar Alberto Acosta, Caridad Araujo y Milton Maya a la versión primigenia de este trabajo. Evidentemente la responsabilidad por su contenido corresponde íntegramente al autor.

sucediendo hoy en día en el país, apenas puede resultar en una mejora **temporal** de la balanza comercial ². Pero, además, ese afán coyunturalista, a la larga, termina siendo contraproducente, ya que se limita a fomentar ventajas comparativas **estáticas** a un alto costo (García D'Acuña, 1990), aparte que ellas nos subordinan exageradamente a las cambiantes coyunturas internacionales ³, sin disponer de las indispensables "capacidades sociales" domésticas de respuesta de nuestra parte (Bruton, 1989).

Finalmente, el valor de las exportaciones no es la variable más importante para el desarrollo nacional, sino sus efectos de encadenamiento y difusión sociales y políticos, así como el grado en que contribuye a satisfacer las necesidades básicas de la población. Lo mismo vale para las importaciones, que deberían **complementar**, más que **sustituir**, nuestras principales ramas productivas, contra las recomendaciones que se derivan de la doctrina de las ventajas comparativas estáticas.

De manera que, en vez de restringirnos a la adopción de políticas específicas de comercio exterior, a la larga resulta más eficaz establecerla a partir de una institucionalidad interna que lo promueva eficazmente y, más específicamente, por intermedio del fortalecimiento y diversificación de determinados segmentos ⁴ de la economía interna. Más aún, postulamos que la movilización de la sociedad y la transformación doméstica de sus estructuras económicas, educativas y sociopolíticas es la que desembocará -siempre desde **dentro**- en una inserción dinámica a la nueva división internacional del trabajo, y no a la inversa.

Contradictoriamente, así, el desarrollo integrado del **mercado interno** y de las **fuerzas productivas domésticas** son precondiciones o necesidades paralelas para acceder eficaz y sostenidamente a los **mercados internacionales**. De donde se tiene que, en pocas palabras, las políticas de comercio

2. Pero, como es evidente hoy en día, después de más de una década de ajustes, tal recetario ortodoxo no sólo no ha logrado expandir sustancialmente el comercio exterior, sino que ha ido gestando obstáculos para el desarrollo en el mediano y largo plazo, en especial, por el recorte de la inversión privada y pública a que dió lugar. Limitar la mira y las acciones al corto plazo, como ha sucedido desde la década pasada, resulta autodestructivo desde una perspectiva de mayor alcance.

3. En la conceptualización cepalina actual, ese tipo de políticas apenas fomenta la competitividad **espúrea**, no así la **auténtica** de nuestros países (CEPAL, 1990), que equivalen a las ventajas comparativas **estáticas** y **dinámicas**, respectivamente.

4. Aquellos con economías externas o de escala, que generan efectos multiplicadores, que establecen encadenamientos de diverso tipo, etc.

exterior deben estar enmarcadas en una Estrategia Nacional de Desarrollo ⁵, en vez de concebirlas como un fin en sí o como medio independiente de las políticas de desarrollo interno. Más y más trabajos recientes de historia económica alientan a pensar en este sentido ⁶, sin que ello signifique querer transplantar **mecánicamente** las lecciones extraídas de esas experiencias a nuestra realidad actual. De manera que una buena estrategia de comercio exterior no se la puede dejar en manos del Ministro de Relaciones Exteriores o del Viceministro de Comercio Exterior o de otros burócratas y expertos en transacciones internacionales, en tanto se trata de una problemática que debe estar encuadrada en esquemas de transformación y en amplias fuerzas y configuraciones políticas y socioeconómicas, cuyo ámbito rebasa el limitado campo de las relaciones exteriores (Bitar y Bradford, 1992).

Con lo que la interrogante central para enfrentar este problema radica en plantearse, desde dentro ⁷, las transformaciones requeridas para asegurar, entre otras, la **competitividad nacional dinámica** en el concierto de naciones. Más allá de cuestiones de política económica, esta perspectiva ciertamente involucra complejos aspectos sociales, culturales, políticos e institucionales, que configuran el sustrato de una adecuada inserción internacional. Si bien más y más economistas coinciden con esta perspectiva, las diferencias y conflictos de fondo surgen cuando se trata de diseñar políticas específicas de comercio exterior en ese marco más amplio de una Estrategia de Inserción Internacional, que requiere de reformas mucho más profundas que las directamente relacionadas con el acceso fluido de bienes y servicios a, y del mercado internacional.

La **experiencia** reciente de economías que han logrado insertarse dinámicamente a los flujos de intercambio internacional (sección 3.) y las lecciones de la nueva **teoría** del comercio internacional (sección 2.) nos servirán de pilares para diseñar algunos principios rectores que podría adoptar el Ecuador si quiere **seriamente** avanzar en este sentido. Como tal se trata de un cuestio-

5. Hoy en día sucede exactamente lo contrario: desde una política ortodoxa de apertura y comercio exterior indiscriminada, se quiere reordenar toda la economía interna. La Estrategia de Desarrollo termina convirtiéndose así en una política de comercio internacional.

6. A este respecto, recomendamos muy especialmente los textos de Ashoff (1991), Deyo (1985), Menzel (1988), Menzel y Senghaas (1986), Rojas (1988), Senghaas (1982, 1982a), quienes - desde una perspectiva económica y sociológica- han recogido los principales resultados de los historiadores y los han convertido en sugerencias o recomendaciones de política para los países subdesarrollados.

7. Como se verá más adelante, sin embargo, se trata de una perspectiva desde dentro bastante distinta a la del paradigma de Sunkel (1990) y los artículos ahí contenidos.

namiento del paradigma ortodoxo reinante de apertura e inserción internacional y de las políticas actualmente en curso en el país; propuestas convencionales que, por lo demás, resultan estériles por las pésimas condiciones por las que atraviesan el crecimiento, el comercio y la inversión internacional desde principios de los años ochenta para América Latina (sección 1.).

1. EL PARADIGMA ORTODOXO DE LOS AÑOS OCHENTA Y LAS CONDICIONES DEL MERCADO MUNDIAL

Aunque las crisis de paradigmas ⁸ son patentes para todos los científicos sociales, cuando menos desde los años setenta, los economistas ortodoxos siguen apegados a su reino de certidumbre metodológica y teórica que permitiría diseñar un recetario válido de políticas para todos los tiempos y cada uno de los espacios, universalmente (subsección 1.1.). Sus deficiencias teórico-metodológicas son conocidas ⁹, así como la recusación empírica de la validez de sus propuestas de política, como veremos en las secciones 2 y 3, respectivamente. En añadidura, desconocen las limitaciones y obstáculos que -desde fines de los años setenta-predominan en la economía internacional para intentar una inserción externa exitosa (subsección 1.2.).

1.1. Las propuestas ortodoxas

En materia de inserción internacional, las políticas clásicas del recetario económico propugnan la aplicación de una "plantilla", bien conocida en el país desde inicios de los años ochenta ¹⁰. En lo que concierne al **comercio exterior**, serían fundamentales la liberalización de las transacciones externas ¹¹, un tipo de cambio de "paridad" estable, y aranceles uniformes y bajos (en torno al 10%), en el marco de una "orientación hacia afuera". Concomitantemente con esas propuestas y a fin de reforzarlas, proponen asimismo, entre otras medidas: políticas macroeconómicas estables, coherentes y sensatas; la

8. En el sentido convencional que le diera originalmente Thomas Kuhn (1962).

9. Véase las críticas de Fanelli, Frenkel y Rocenwurz (1990), Sachs (1987) y Taylor (1988a), entre otros.

10. En el caso del Ecuador, como el de otras latitudes, todos los gobiernos, desde los de extrema derecha y centro-derecha a los socialdemócratas, han aplicado prácticamente las mismas políticas, si bien con motivaciones y convencimiento distintos. Formalmente se han observado diferencias, pero la 'filosofía' subyacente ha sido siempre la del "Consenso de Washington".

11. Eliminación de cuotas y contingentes, de barreras para-arancelarias, de tipos de cambio múltiples, de subsidios a las exportaciones, etc.

liberalización de precios y la eliminación de sus distorsiones, controles y restricciones cuantitativas; la privatización de la mayoría de las actividades productivas del sector público; la reducción del tamaño y tipo de intervención del sector público, incluida la eliminación del déficit fiscal y la compresión de las cargas tributarias; la desregulación de los mercados, en especial de los de trabajo y financiero.

De esta manera, hasta los economistas ortodoxos se han vuelto “estructuralistas” en un sentido muy especial (Lustig, 1988), en la medida en que alientan también transformaciones profundas de nuestras sociedades; pero, en nuestra opinión, a partir de medios inadecuados y en la dirección equivocada. Como tal ha habido un importante avance en el pensamiento convencional, originalmente centrado sólo en acciones por el lado de la demanda agregada (FMI), gracias a la incorporación de políticas que actúan sobre la oferta y las “instituciones” (Banco Mundial, BID, etc.).

Esos economistas no sólo creen en la validez de su teoría, por razones que se encuentran en sus libros de texto o sencillamente en argumentos ideológicos, sino asimismo porque están convencidos que el desarrollo real de ciertas economías exitosas resultó de sus recomendaciones de política. En ese entendido, durante los años sesenta y setenta, la eficaz y acelerada conversión de las economías del Sudeste Asiático ¹² en economías de alta productividad y elevados salarios, consideraron que le daban la razón ¹³ a su modelo de ‘utopía eficiente’ y a sus políticas de ‘precios correctos’, en la medida en que -supuestamente porque sus mercados de capital, de trabajo y de tecnología lograron funcionar en forma relativamente libre de distorsiones- resultaron espectaculares sus tasas de crecimiento económico y de las exportaciones.

Más específicamente, consideraban que su éxito se debió al hecho que, a diferencia de la gran mayoría de países aún subdesarrollados, sus respectivos Estados no intervinieron en los mercados o, si lo hicieron, fue para eliminar las imperfecciones. Más aún, sus economías habrían estado expuestas permanentemente a la competencia internacional ¹⁴, lo que explicaría su eficiencia.

12. Japón, Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur; así, como más recientemente, Malasia, Tailandia e Indonesia.

13. “Para la visión neoliberal, la experiencia del Sudeste asiático, con una cierta lectura de los hechos, se convirtió desde la década de los setenta en una fuente de inspiración y, según se argumenta, de apoyo empírico para sus tesis. Ella ofrecería una evidencia “incontrovertible” a favor del libre comercio y de la eliminación de las distorsiones (Lal, 1983: 32)” (Salazar, 1991: 462).

14. Gracias a un régimen neutral de comercio exterior, en el que se encontraría un balance entre la protección del mercado doméstico y las políticas de promoción de exportaciones.

Asimismo, una política macroeconómica 'estable y sistemática' habría asegurado los equilibrios externo e interno básicos y, así, las condiciones que llevarían automáticamente al crecimiento económico. Además, en la medida en que los precios-clave ¹⁵ de esas economías habrían sido los "correctos", la acción de las libres fuerzas de mercado habrían asegurado la maximización del crecimiento económico ¹⁶, fomentando "equilibradamente" las exportaciones y la sustitución de importaciones ¹⁷.

Finalmente, debe resaltarse el hecho que las propias políticas neoliberales, durante los ochenta, en América Latina en general y en el Ecuador en particular, han llevado a sacrificar parte sustancial de la base industrial y el aprendizaje gerencial y tecnológico que se logró, mal que bien, durante el período de industrialización por sustitución de importaciones. Además, por los recortes drásticos de la inversión -tanto pública, como privada- en ese período, se ha comprometido gravemente el desarrollo futuro de la economía.

1.2. Las tendencias de la economía mundial

No sólo que el "modelo" neoclásico es inadecuado para nuestros países y no se ajusta a las experiencias reales, sino que, en añadidura, deja de contemplar las pésimas condiciones internacionales prevalecientes y que impiden asegurar una exitosa inserción externa a partir de la apertura indiscriminada de la economía ecuatoriana, sobre todo cuando se continúa por la vía de las exportaciones primarias.

En el corto y mediano plazo, hacia el año 2000, las perspectivas de la economía internacional no parecen adecuadas para la apertura exitosa, por lo menos, por las siguientes catorce razones básicas, muchas de las cuales son interdependientes y/o se refuerzan entre sí:

15. Tipo de cambio, tarifas públicas, tasas de interés, precios de bienes y servicios, alquileres (no así salarios), entre los más importantes.

16. El que efectivamente, en promedio, alcanzara los dos dígitos por año durante las últimas tres décadas, pero por razones muy distintas (ver sección 3.) a las aducidas por los acólitos del neoliberalismo. Indudablemente detrás de este esquema no se explicitaban los supuestos que le darían una supuesta validez, a saber: individuos atomísticos que maximizan ganancias; cierta institucionalidad que permita el funcionamiento de los mercados; inexistencia de economías o de economías externas; información homogénea; cambio técnico exógeno; capital humano homogéneamente distribuido; etc.

17. En la sección tercera de este texto veremos que los hechos y tendencias reales de las experiencias exitosas no tienen nada que ver con el modelo "universal" de los economistas neoclásicos y que la vía sudesteasiática fue muy distinta a la que siguen imaginando y pregonando sus propulsores neoliberales.

- Las economías centrales aún no se recuperan de la recesión a que han estado sujetas desde 1989, con lo que su rol como "locomotoras" del comercio Norte-Sur aún no se observa ¹⁸;

- El comercio mundial sigue en su letargo (creciendo al 5-6% anual), frente a las altas tasas que lo caracterizarán (11-12%) durante los Años Dorados (1945-1975);

- Más y más el comercio y la inversión mundial se da entre los países de Norte, marginando de las corrientes mercantiles más dinámicas a los del Sur;

- En ese entorno, la participación de las materias primas y los productos primarios va declinando, mientras que el de manufacturas ha aumentando radicalmente y entre éstas la participación de la maquinaria, de equipo de transporte y de mercancías basadas en la ciencia de avanzada -electrónica, farmacéuticos, etc.- han incrementado su tajada sobre el total;

- Los propios países del Norte, gracias a aumentos de productividad, están produciendo más y más bienes agrícolas que compiten con los nuestros;

- Por lo demás, los propios países del Sur, al abrirse todos, casi al unísono, a la competencia internacional, van compitiendo crecientemente entre sí con productos similares ¹⁹ por los mercados del Norte, con los consecuentes efectos sobre los precios;

- Por si fuera poco, las materias primas naturales vienen siendo sustituidas aceleradamente por las de origen químico-sintético; en añadidura, el uso más productivo de aquellas (por unidad de producto), reduce su demanda;

- Las nuevas fuentes de energía, tenderán a reducir el precio del petróleo, nuestro principal producto de exportación;

- Asimismo, el comercio de servicios -en el que jugamos un papel marginal como exportadores- va acelerando su crecimiento y su participación en los flujos internacionales;

- La formación de bloques económicos y comerciales semicerrados (ASEAN, NAFTA Y CE), reduce crecientemente la participación del Sur en el comercio mundial, en muchos casos, por la implantación de barreras arancelarias e, incluso, de cuotas ²⁰, la más burda de las formas de restringir el comercio Norte-Sur;

18. Según la OECD, las economías industrializadas crecerán a una tasa del 2% en 1993, con tasas inferiores al 1% en Alemania e Italia (World Economic Outlook, enero 1993, p. 9).

19. Para el caso del Ecuador esto no sólo vale para los productos primarios (v.gr. camarones y flores), sino asimismo para los manufacturados (especialmente, en la rama textil).

20. Los países exportadores de banano, el más importante de los cuales es el Ecuador, vienen sufriendo en carne propia esta amenazadora tendencia. De otra parte, hay que reconocer que la política de cuotas bananeras fue anunciada ya en 1986 por la CE, pero los gobiernos del país hicieron caso omiso a esa amenaza; con lo que, como es común en nuestros países, se dejan para el último momento las medidas correctivas que habrían podido suavizar su impacto.

- Ligado a lo anterior, el creciente **proteccionismo**, tanto de EEUU, como de Japón, así como muy especialmente de la CE, recorta las posibilidades de participar mayormente en el comercio mundial, a la vez que las inversiones fluyen más y más al interior de cada bloque y entre las economías del Norte;

- El largo “ajuste estructural” de los años ochenta en América Latina, al llevar a una drástica declinación de la inversión interna (respecto al PIB), ha cohibido el crecimiento y la productividad interna y, sobre todo, el desarrollo de proyectos productivos para la exportación de productos no tradicionales (en especial de tipo manufacturero ²¹) en nuestro país;

- La escasez de créditos internacionales para estimular nuestra producción interna y exportadora contribuye a marginarnos aún más de la competencia comercial internacional, en la medida en que las tasas de inversión resultan insuficientes para posibilitar una dinámica inserción mundial;

- En añadidura, subsiste la **inestabilidad cambiaria y de tasas de interés** en el mercado del Norte, y, en consecuencia, la incertidumbre y la erraticidad de los flujos comerciales y de inversión; y

- Finalmente, en presencia de una transición a una nueva división internacional del trabajo, es notoria la caducidad del sistema político supranacional, cada vez más sesgado contra los países del Sur.

Debido a todo lo anterior, no sólo vienen declinando los valores exportados, sino que los **términos de intercambio** continúan deteriorándose para el Ecuador, como sucediera durante toda la década de los años ochenta, a pesar de los esfuerzos (nefastos en otros sentidos, especialmente en lo que atañe el deterioro del medio ambiente) por compensar la pérdida en precios a través de aumentos exagerados en volúmenes de exportación. Con ello nuestras economías se van **disociando involuntariamente** de la nueva economía política internacional.

En esas circunstancias, queda patente el riesgo que significa, como lo está intentando vanamente el gobierno actual (y sus antecesores desde principios de los años ochenta), de poner “todos los huevos en una sola canasta”, la del mercado externo. En ese ambiente, apostar por el intercambio internacional a través de la apertura indiscriminada, equivale a un ‘harakiri’, aunque éste no se hará patente sino hasta mediados o fines de la presente década, cuando sea ya demasiado tarde para revertir tendencias. Más aún, continuar limitándose a la exportación de productos primarios -que es la tendencia dominante en el Ecuador- es más peligroso aún.

21. En efecto, el Ecuador a visto declinar en los últimos años los montos totales de exportación de bienes manufacturados o semi-manufacturados.

De otra parte, de tales tendencias debería concluirse que la inserción externa requiere de una modificación paulatina, pero radical de la canasta de exportaciones que debería ofrecer el país, en una metamorfosis que asegure una transición doble: por un lado, desde los productos primarios a otros productos primarios no-tradicionales; y, por el otro, desde los primarios a los bienes y servicios de alto contenido tecnológico y de conocimiento ²².

Ya ahora observamos signos ominosos del erróneo camino adoptado en el país; en especial, si observamos el daño que se le está ocasionando el proceso a ciertas industrias nacientes, a determinadas capacidades tecnológicas y administrativas desarrolladas en el pasado y, sobre todo, por la sobre-explotación de recursos naturales no renovables (v.gr. madera y petróleo) e incluso renovables (camarón y langosta) que se viene procesando aceleradamente, en un intento desesperado por recuperar valores exportados por la caída de precios. Dados la reducida expansión y el deficiente rendimiento del comercio internacional, se busca exportar mayores volúmenes, a un costo inconmensurable para las generaciones venideras ²³.

Sin embargo, como es bien conocido, todos esos cambios mencionados en la economía internacional, que se vienen arrastrando desde la década pasada, no son reflejo de fenómenos coyunturales que se remontarían en breve. Se trata, por el contrario, de mutaciones profundas en el sistema económico y político mundial, que parecerían estar dando lugar a una nueva división internacional del trabajo (Castells y Laserna, 1990; Gereffi, 1990; Schuldt, 1990), como consecuencia de la modificación radical de las preferencias en los países del Norte, de la revolución tecnológica en curso, de la consecuente mutación de los patrones de producción en las economías centrales y de las nuevas configuraciones de poder, materializadas en parte en los emergentes bloques económicos semicerrados a escala mundial.

Reflejo de esos profundos cambios, vivimos pues en un mundo cambiante y frágil, dinámicamente inestable; y al que insistimos en querernos integrar como exportadores de productos primarios tradicionales (Sagasti, 1992).

22. Durante los ochenta, como consecuencia del neoliberalismo en boga, incluso las exportaciones no tradicionales han disminuído a través del tiempo, no sólo en términos relativos, sino increíblemente también en valores absolutos.

23. El Ecuador el año pasado explotaba 300.000 barriles diarios; desde entonces, ha ido aumentando su producción y hace un mes llegó a producir 360.000 barriles diarios. Esa es una vía desesperada por medio de la cual se quieren compensar las pérdidas en el valor de las exportaciones, sobre todo, de las de banano y camarón. También estas últimas se buscan incrementar para compensar la caída de precios, talando indiscriminadamente manglares.

Reconociendo tales realidades, desde nuestra propia posición personal, nos ubicamos entre el denostado grupo de pesimistas en las exportaciones (según Singer y Gray, 1988), en el sentido que no vemos su viabilidad como motor dominante del crecimiento económico, puesto que argumentamos que las condiciones actuales de la economía mundial -enumeradas arriba- son limitantes para el crecimiento interno ²⁴. Por lo que propugnamos estrategias que reduzcan la dependencia de un mundo internacional incierto, tanto a través de una diversificación de las exportaciones ²⁵, como de una mayor ponderación de la dinámica proveniente de los mercados internos de nuestros países.

Pero, como veremos en las secciones siguientes, aún cuando las condiciones internacionales fueran excelentes, el tipo de política económica y las reformas estructurales específicas que se vienen implementando o que se quieren adoptar en el país, no llevarían a remontar la condición de economía periférica del país y, por tanto, menos aún, a afrontar las condiciones de pobreza y marginación de la gran mayoría de su población.

2. LECCIONES DE LA "NUEVA" TEORIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Desde fines de los años setenta, han venido surgiendo tímidamente novedosos planteamientos teóricos sobre el comercio y la inversión internacional, que parecerían haber pasado desapercibidos entre nuestros gobernantes y académicos ligados a la gestión económica ²⁶, a juzgar por las políticas ortodoxas teóricamente caducas que se han venido aplicando en el país en este campo desde principios de los años ochenta.

La innovación de este segmento "internacional" de la teoría económica ²⁷, provino de la formalización exitosa de los nuevos modelos sobre el comercio

24. A ese respecto, Kavoussi ha demostrado, sobre la base de una muestra de 52 países subdesarrollados, que "cuando la demanda externa es débil, las ganancias de la apertura se compensan por sus efectos negativos. De otro lado, cuando la demanda mundial es fuerte, los beneficios de la apertura claramente sobrepasan a sus peligros" (Singer y Gray, 1988: 395).

25. Tanto en términos de los bienes y servicios que se exportan, como de los mercados a los que se habrán de dirigir.

26. Lo que indicaría que hace veinte años no leen artículos de economía internacional y/o que tienen intereses particulares que se favorecen más directamente con las políticas que se derivan de la teoría tradicional (ricardiana). Cada hipótesis sería moralmente reprochable. En la práctica, sin embargo, probablemente ambas son correctas, con lo que el "pecado" resulta menos grave.

27. Incluyendo las teorías del crecimiento económico endógeno (Roemer, 1986).

internacional ²⁸. En ellos se combinan y aplican al campo del comercio internacional, la vieja idea de los rendimientos crecientes y las condiciones estructurales de los mercados con el nuevo enfoque de la teoría de la organización industrial.

Desde esa innovativa perspectiva se recusan los principales supuestos en que se basaba la doctrina ortodoxa, largamente acariciados por los expertos en la materia desde David Ricardo: la competencia perfecta, los rendimientos constantes a escala, el progreso técnico no incorporado, la inexistencia de producción conjunta, la ausencia de externalidades, el desarrollo humano exógeno, etc., que estaban a la base del esquema de las ventajas comparativas (estáticas) ²⁹. Aún cuando este enfoque sigue explicando una buena parte -si bien decreciente- de las tendencias y estructura del comercio internacional ³⁰, especialmente entre las economías del Norte, surgen más y más condicionantes novedosas de éstas, al margen de (e incluso en contradicción con) las provenientes propiamente de los costos comparativos ³¹.

En la nueva versión de la teoría, las implicancias de la **competencia oligopólica** o **monopolística**, de los **rendimientos crecientes** y del **progreso técnico y humano endógenos**, no sólo son revolucionarias para el **conocimiento y previsión** económicas en ese campo (subsección 2.1.), sino que lo son muy especialmente para fines de **política** en las áreas del comercio e inversión internacionales (subsección 2.2.). A tal grado que las medidas actualmente en boga en el país, dirigidas a crear estímulos comerciales **neutros** y a adoptar una política industrial **pasiva**, resultan contradictorias con las conclusiones de política que se desprenden de los avances de esta rama de la ciencia económica contemporánea y, en consecuencia, **contraproducentes** con los objetivos que los últimos gobiernos del país se han propuesto en este campo ³².

28. Si bien gran parte de estos fenómenos se conocían antes de los años setenta, fue sólo gracias a su formalización exitosa, que se llegó a la transformación de la teoría y de sus recomendaciones de política. Las lecciones extraídas de la denominada *Organización Industrial* y los *Juegos No Cooperativos*, incorporados al comercio internacional, permitieron esos avances.

29. A lo que hay que añadir, evidentemente, el supuesto de relaciones capitalistas de producción plenamente desarrolladas (Evans, 1989: 1250).

30. En ese caso, como predice la teoría tradicional, derivadas de los divergentes gustos, tecnologías y dotaciones de factores y recursos de los países.

31. La literatura pertinente puede consultarse en los trabajos de Dosi (1990), Helpman (1984), Krugman (1987, 1988), Ocampo (1986, 1987).

32. También los países del sudeste asiático aplicaron medidas no neutras o de "selección de ganadores".

Desafortunadamente es por este desconocimiento imperdonable que en el país se están dejando de incentivar o, incluso, se están destruyendo casi imperceptiblemente ciertos segmentos económicos y complejos productivos completos, cuya ausencia se lamentará en un cercano futuro, cuando ya sea muy tarde para recuperar todos esos stocks invisibles³³, acumulados a un alto costo, marginados por la desesperación primario-exportadora.

2.1. Economías de escala y comercio internacional

El comercio internacional se da cada vez más sobre la base de economías de escala (es decir, de rendimientos crecientes), tanto a nivel de empresa, como de rama o sector económico³⁴. Esa característica hace desvanecer la ilusión en el supuesto predominio de la competencia perfecta que ha reinado -incomprensiblemente por tanto tiempo- en las teorías pertinentes (no así en la práctica corriente de las empresas transnacionales y de ciertos gobiernos) y, sobre todo, porque explica parte importante de los flujos comerciales entre países, por razones distintas a las postuladas tradicionalmente por la doctrina de las ventajas comparativas, como eran las divergencias de gustos, tecnologías o dotación de recursos entre economías nacionales.

En añadidura, la importancia creciente del progreso técnico, de las discontinuidades, del capital humano, de los nuevos materiales, de fuentes alternativas de energía, de la segmentación de los mercados, de la competencia no precio, de las asimetrías en el acceso al y la acumulación del conocimiento, etc. han transformado radicalmente el panorama de los flujos de comercio internacional. En la base de las economías de escala (y externas) indudablemente se asienta la **acumulación de conocimientos y habilidades**. Veamos los detalles técnicos y, más adelante, las consideraciones de política que de ahí se derivan. El Cuadro Sinóptico que sigue puede servir de guía para la lectura.

33. Gestión empresarial, capacitación de fuerza de trabajo, núcleos productivos encadenados, circuitos comerciales informales, innovaciones a pequeña escala, etc.

34. Las economías de escala a nivel de empresa se denominan **economías externas** cuando se dan a escala de una rama, una industria o de la economía como un todo. Mientras las primeras conducen a la competencia imperfecta, las segundas no necesariamente (es decir, pueden darse economías externas en una rama industrial que está constituida por muchas empresas pequeñas). En todos los casos, los costos medios de las empresas son decrecientes (cuando menos, hasta donde tenga relevancia económica la curva de costos).

CUADRO SINOPTICO

TIPOS DE 'ECONOMIAS DE ESCALA'

A. Estáticas

A.1. Internas a la empresa individual:

A.1.1. Tradicionales

A.1.2. De Especialización

A.2. Externas a la empresa e internas a la industria (economías externas):

A.2.1. Interrelación productiva y encadenamientos

A.2.2. Difusión tecnológica intra-industrial

A.2.3. Ampliación de mercados

B. Dinámicas

B.1. Acumulación de conocimiento (y experiencia)

B.2. Ley de Verdoorn (o Kaldor)

B.3. Incremento del stock de capital fijo

B.4. Comercialización

Una **primera** característica central a destacar es la existencia preponderante en el mundo actual de las **economías de escala estáticas, internas a la empresa**. A este respecto hay que distinguir entre las **tradicionales** y las de **especialización**.

Las primeras, **tradicionales**, dan lugar a costos medios decrecientes que derivan en **oligopolios** o monopolios que producen bienes **homogéneos**, por la existencia de indivisibilidades ó por la presencia de altos costos fijos ³⁵. Esta peculiaridad le sirvió a la CEPAL para justificar los esquemas de inte-

35. Resultantes de la Investigación y Desarrollo (R&D), de esquemas de producción altamente mecanizados, de la presencia de empleados altamente calificados, etc.

gración económica regional o subregional, dada la necesidad de explotar eficazmente las capacidades instaladas, a partir de mercados "amplios". Este tipo de característica da lugar a los flujos **intersectoriales** convencionales de comercio, sea entre Norte y Sur, sea entre países del Sur de diversa dimensión.

De otra parte, las economías de escala derivadas de la **especialización** explican gran parte del comercio **intrasectorial**, en que consiste el grueso de las transacciones comerciales entre los países del Norte (y entre los del Sur de gran dimensión, con características similares). Se trata de bienes **diferenciados**, que no requieren de plantas de producción muy grandes, pero que tienen costos decrecientes. En este caso, las empresas necesitan información sobre los diseños y otras especificaciones de la demanda externa, a efectos de evitar su proliferación (como sucedió en el proceso de sustitución de importaciones en América Latina).

En **segunda** instancia hay que resaltar las **economías de escala estáticas**, **externas a la empresa e internas a la rama industrial**, que están asociadas a las **complementariedades** que se van configurando entre distintas ramas o sectores económicos (encadenamientos productivos hacia atrás y/o hacia adelante, en el consumo y fiscales), a través de: interrelaciones insumo-producto; transferencia de tecnología y difusión de conocimientos entre empresas o ramas o sectores (movilidad de fuerza de trabajo, redes de difusión tecnológica, contactos entre proveedores de maquinaria y los de insumos, así como de empresas usuarias); y de mercados más amplios (disponibilidad de mejor infraestructura, especialización en provisión de ciertos servicios e insumos, cualificaciones mayores de la fuerza de trabajo).

De otra parte, en **segundo** lugar, deben mencionarse las **economías de escala dinámicas**. Ellas pueden surgir de varios procesos diversos, tales como, entre otros:

a. La acumulación de **conocimiento y experiencia** (desarrollo de 'capital humano'), por medio del aprendizaje y la innovación;

b. La vigencia de la Ley de **Verdoorn**, de acuerdo a la cual no sólo los aumentos de productividad incrementan el crecimiento económico, como lo postula el sentido común y la teoría económica convencional, sino que también es válido lo inverso, a saber: que la propia expansión económica estimule la productividad, en un círculo virtuoso (especialmente por la expansión de las exportaciones que se vierten sobre otros sectores de la economía, estableciendo encadenamientos de diversa índole);

c. La acumulación de **capital físico**, como p.ej. de la infraestructura, que da lugar a efectos multiplicadores, acelera la comunicación entre agentes

económicos, la incorporación de conocimientos al equipo, los cambios estructurales que provienen del crecimiento económico, etc.³⁶;

d. Estas economías dinámicas también pueden surgir ligadas a la **comercialización**: los contactos comerciales, el mejor conocimiento de la demanda internacional de ciertos productos, el prestigio o reputación que alcancen tales productores entre los demandantes, etc.; y

e. El desarrollo del **mercado interno**, que amplía el conocimiento por aprendizaje, la experiencia, la interacción, etc., potenciando las posibilidades para ingresar al comercio exterior.

¿En qué sentido la incorporación de estas economías de escala modifica nuestras recetas y concepciones de política de comercio exterior?

En primer lugar, “aquello en lo que un país se especializa y qué tan exitoso es en su comercio internacional no está basado, para una parte cada vez creciente del comercio internacional, en su dotación de factores de producción y de recursos naturales. Más importantes han resultado, dentro de un marco de incentivos adecuados, las **economías de escala**, la acumulación generalizada de **capacidades tecnológicas**, la capacidad de informarse e identificar **oportunidades de mercado**, la **iniciativa empresarial**, las inversiones en **capital humano**, y los **factores organizativos** para la toma de decisiones y para la intermediación financiera” (Salazar, 1991: 483; nuestro subrayado).

En segundo lugar, “Una lección no menos importante se puede derivar en relación con sectores que pueden ser afectados adversamente por el proceso de apertura. En efecto, en presencia de economías externas significativas, los efectos adversos iniciales de la liberalización comercial pueden tornarse acumulativos y conducir al deterioro irreversible de sectores enteros de la actividad productiva, aún si el país tiene una ventaja comparativa de largo plazo en su desarrollo. (...) efectos similares pueden ser generados por una revaluación del tipo de cambio real, generada como resultado de una bonanza de productos primarios (enfermedad holandesa) o de una política monetaria extremadamente contraccionista. Todos estos hechos apuntan a la **necesidad de adoptar políticas especiales de reconversión** en estos casos, incluyendo el mantenimiento de una protección arancelaria (o de subsidios) a los sectores respectivos durante un período de transición” (Ocampo, 1991: 200), en la línea del argumento de la “industria naciente” (Krugman y Obstfeld, 1991: 151).

Una tercera ventaja que deriva de este enfoque es que permite comprender mejor el nexo existente entre el **régimen comercial** y la **productividad**

36. Al respecto, véase el modelo de ‘economía platanera’ de Krugman (198).

propriadamente dicha. Es así que nos permite entender que la relación exportaciones-crecimiento no está asociada a economías dinámicas de escala a nivel microeconómico, sino a una forma particular de 'endogeneidad' de la productividad en economías abiertas. De donde se desprende una implicación de la mayor relevancia: el éxito de un programa de apertura externa no debe medirse por su contribución a la mejora de la productividad en el campo microeconómico, sino a su capacidad para dinamizar el cambio estructural y, a través de él, elevar el crecimiento económico global. De manera que sólo una apertura que tenga lugar en un contexto expansivo tiene los resultados esperados sobre la productividad.

En cuarta instancia, de acuerdo a la literatura tradicional, las ganancias de una liberalización comercial estarían relacionadas con la **reasignación** de recursos desde sectores en los cuales un país no posee ventajas comparativas a los que sí la tienen. Tales ganancias, sin embargo (de acuerdo a Salazar), no exceden al 2% del PIB (y se explican por la disminución del 'rentismo' y del 'intervencionismo'). La confusión entre los beneficios de la **estabilización** (para restablecer el balance macroeconómico) y los de la **reforma comercial** propriadamente dicha es, así, una de las deficiencias básicas de la literatura tradicional.

Finalmente, "Desde esta perspectiva, que podríamos llamar estructural y estratégica, la competitividad internacional de una economía es algo más que el simple resultado del promedio de la competitividad de cada empresa. También es resultado de otros factores estructurales que abarcan una serie de fenómenos económicos e institucionales que pueden verse como 'externalidades' y que dan lugar al concepto de **competitividad estructural**. Este expresa la idea de que la competitividad de la empresa refleja de manera obvia las exitosas prácticas gerenciales de sus ejecutivos, pero también la fortaleza y eficiencia de la estructura productiva, la infraestructura científico-tecnológica, la naturaleza de las inversiones de capital, el desarrollo de los servicios y de la intermediación financiera y otras 'externalidades' que favorecen a la empresa y a la industria en conjunto" (Salazar, 1991: 483). Ello también permite reducir la **vulnerabilidad externa**.

2.2. Implicancias para el diseño de políticas sincréticas de comercio exterior

La nueva literatura tiene complejas e innovativas implicaciones para la elaboración de políticas comerciales para la inserción externa exitosa, ya que predice que el libre comercio no es la política óptima para hacerlo y que los

efectos de las políticas comerciales dependerán críticamente de la **importancia relativa** de las economías de escala en los sectores respectivos y de las estrategias adoptadas por las empresas que actúan en mercados imperfectos.

Las derivaciones de la existencia de las economías de escala, de la competencia imperfecta, de la incertidumbre y de la información incompleta para fines de política, son relativamente directas, a saber:

a. Las políticas de '**neutralidad** de incentivos' del neoliberalismo no son, en este caso, las óptimas, ya que no permiten explotar las economías externas.

b. Es evidente que -aceptados los supuestos anti/ortodoxos que sustentan la teoría convencional del comercio internacional- se requiere inevitablemente de un cierto nivel y nuevas formas de **intervención** estatal, si bien selectivas, en la promoción de ciertos sectores o ramas industriales. Estas deben ser seleccionadas entre las que mayores externalidades generan, otorgándoles subsidios a las exportaciones y/o en forma directa, incluidas exoneraciones tributarias. Dependiendo del sector, ello puede justificar una política proteccionista defensiva (en sectores sujetos a la reestructuración) u ofensiva (industrias incipientes), combinada con políticas activas de promoción de exportaciones.

c. Asimismo, en presencia de externalidades y economías externas, el Estado estaría llamado a **proteger** industrias incipientes, a **subsidiar** la comercialización externa de productos nuevos (exportaciones "no-tradicionales" ³⁷), a **fortalecer** y fomentar el comercio entre países en desarrollo, a buscar y abrir nuevos mercados (incluidos los "nichos"), etc.

d. La necesidad de diseñar e implementar una estrategia **dirigida** de inversiones, promovida y/o coordinada por el Estado, que genere mayores efectos multiplicadores y autopropulsores intra e intersectoriales, a efectos de alentar el desarrollo y profundización de las empresas y ramas económicas con rendimientos crecientes;

e. En lo fundamental, el activismo estatal también debe estar encaminado a promover nuevas actividades intensivas en **conocimiento tecnológico** y **capital humano**, así como a asegurar una información permanente sobre el progreso técnico y las modalidades probadas de incorporación e innovación

37. En su acepción corriente se trata de un concepto relativo: se trataría de todas aquellas exportaciones "nuevas", que tradicionalmente no conformaban la canasta exportable de un país (y que, por tanto, pueden ser exportaciones **primarias**). Otra versión las tiene como sinónimo de exportaciones de la industria manufacturera. En la versión más moderna, tales exportaciones no tradicionales deberían incluir aquellas intensivas en tecnología y/o capital humano, que aprovechan ventajas comparativas **dinámicas**.

de equipo y maquinaria. Paralelamente al uso del conocimiento tecnológico debería fomentarse, en primera instancia, la **capacidad para generarlo**.

f. Por otra parte, en términos de mercados, las nuevas teorías dan un respaldo específico a la liberalización comercial **entre** países en vías de desarrollo. Este tipo de comercio parece ofrecer, en particular, la posibilidad de explotar economías de escala estáticas tradicionales y de especialización, así como economías dinámicas, debido al peso relativo de productos con un mayor contenido tecnológico que se transan en este tipo de intercambio.

g. En no menor medida, “este enfoque requiere incentivos a la producción y a la inversión que estimulen el aprendizaje tecnológico, la innovación y la movilización de talentos empresariales y de gestión. De esta manera el problema principal de la política comercial (...) no es simplemente el de lograr una apertura comercial, sino el de cómo llevar a la práctica la promoción de exportaciones sin sacrificar la base industrial y el aprendizaje tecnológico que logró la sustitución de importaciones” (Salazar, 1991: 482).

h. Sin embargo, es fundamental una mayor coordinación e interacción entre los sectores público y las empresas privadas que se caracterizan por externalidades o economías de escala importantes. El Estado debe asegurar el financiamiento para éstas, la difusión tecnológica, la información de mercados, etc. Por lo demás, resulta esencial la información a la que puedan acceder las autoridades; ello exige establecer un nexo estrecho entre los sectores privado y público, tratando de evitar la tradicional “búsqueda de rentas” o la perversión de la acción misma de la acción estatal por parte de aquellos.

Esta “política comercial estratégica”, que ha venido a denominarse también de ‘selección de ganadores’, ha sido criticada sobre la base de que (Meller, 1992: 49):

a. El Estado carece de la información necesaria para diseñar la estrategia sectorial correspondiente, puesto que resulta difícil determinar de antemano los **sectores tecnológicamente estratégicos**. Diversos esquemas de interrelación entre el sector público y el privado, en el cual el primero actúa más como socio y coordinador que como planificador (sin descartar este papel en ciertas circunstancias), pueden ayudar a superar este problema. En añadidura, son más o menos conocidos los sectores de punta que liderarán el crecimiento en los siguientes diez o veinte años. Esta es quizás la lección principal que puede derivarse de las célebres experiencias del Sudeste Asiático.

b. Un segundo peligro que podría acompañar a esta estrategia es que se perjudique a los consumidores por una excesiva protección al sector (o sectores) elegido, cuyas empresas ganarían “rentas” a costa del resto de la socie-

dad. En este caso, aunque difícil, una mayor organización de los consumidores podría evitar siquiera parte de este riesgo real.

c. En ciertas circunstancias los costos de esta política estratégica podrían rebasar a los beneficios ³⁸. En ese caso, tanto el exagerado uso de recursos fiscales, como la protección arancelaria del sector estratégico, si se llevan a cabo durante un período muy largo, no se verían compensados por la rebaja en precios o la mejora en calidad.

A pesar de estas dificultades, la 'política comercial estratégica' es, pues, si idóneamente llevada a cabo, esencial en relación a la competencia en los mercados externos. Como hemos visto, esta literatura explora las condiciones bajo las cuales ciertas decisiones gubernamentales en favor de las empresas nacionales aumentan su capacidad de extraer rentas monopólicas u oligopólicas en mercados extranjeros, acrecentando así el ingreso nacional, es decir, en las condiciones en las que las empresas poseen elevados poderes de mercado.

Es común relieves dos casos básicos de políticas estratégicas. Una **primera**, se centra en las medidas que desplazan las ganancias hacia firmas nacionales en mercados internacionales imperfectamente competitivos. Se da cuando existe un mercado internacional restringido y economías de escala significativas que sólo permiten la entrada rentable al sector de unas pocas empresas. La primera empresa en entrar al mercado tiene una ventaja decisiva y es en ese caso en el que los gobiernos pueden jugar un papel esencial, al reducir los riesgos de decisiones privadas en este tipo de mercados, mediante apoyos de distinta índole (subsidios, garantías de ingreso mínimo, coinversión pública, etc.) ³⁹. Sin embargo, éstas no son políticas muy relevantes para países subdesarrollados; más bien lo son, de acuerdo a la literatura "moderna", para situaciones en que se puede penetrar en ciertos "nichos" en que hay diferenciación de muchos bienes y servicios y cuando se presenta la segmentación de los mercados por costos de transporte. En estos casos, las políticas de fomento a las exportaciones no son irrelevantes.

Un **segundo** conjunto de políticas está constituido por las de "sustitución de importaciones con promoción de exportaciones". Es así como, en presencia de economías dinámicas de escala en la experiencia latinoamericana se da en efecto una transición dinámica fluida de la sustitución de importaciones a la exportación en muchos sectores industriales. Lo que también se presenta

38. Como lo ilustra paradigmáticamente la rama de computadoras en Argentina y Brasil.

39. Es el caso de Brasil en la producción de aviones medianos o el de Corea en la fabricación de ciertos productos electrónicos en que existen sustanciales economías de escala.

en ciertos productos agrícolas (algodón y azúcar en Colombia, p.ej.). Si bien ésto otorga un nuevo contenido al concepto de “industria incipiente”, no debe llevar **nuevamente** a una protección exagerada, ni mucho menos permanente. En efecto, de ser válidos los argumentos reseñados, las ventajas de las economías de escala dinámicas serán mayores cuanto más temprana sea la transición a los mercados de exportación. Por ello, el establecimiento ‘precoz’ de metas exportadoras para estas industrias y la evaluación de su desempeño en términos de su penetración en el mercado internacional pueden ser elementos decisivos de una estrategia industrial.

De todo lo que se concluye que, “(...) dada la importancia de la competencia imperfecta, la especialización intraindustrial y las economías de escala, como determinantes de las actuales tendencias en el comercio internacional - hecho señalado con mucho énfasis por las nuevas teorías sobre el tema-, es recomendable para los países latinoamericanos no confiar en los mecanismos de mercado y las señales de precios como los únicos instrumentos de una estrategia de crecimiento orientada hacia el exterior” (Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1990: 82).

De manera que, a través de este enfoque “se favorecen los incentivos a la exportación deliberadamente discriminatorios y las políticas selectivas o ‘hechas a la medida’ para las industrias nacientes. Además, se hace hincapié en el gradualismo y, en particular, en la necesidad de aplicar de manera simultánea medidas complementarias, como la reconversión industrial y acciones que fortalezcan la competitividad estructural, que faciliten el proceso de ajuste y la modernización industrial” (Salazar, 1991: 484).

Antes de terminar, sin embargo, debe tenerse muy presente que “Las nuevas teorías del comercio no sirven ciertamente para justificar el tipo de proteccionismo característico de América Latina a lo largo de su historia industrial, pero tampoco sirven de respaldo a las recomendaciones ortodoxas usuales. Ni el viejo proteccionismo, ni la ‘neutralidad de incentivos’, con su corolario de política industrial pasiva, reciben un respaldo adecuado. Por el contrario, las nuevas teorías apoyan la conveniencia de mantener alguna selectividad por sectores y mercados y un apoyo estatal firme a ciertas actividades complementarias del desarrollo productivo” (Ocampo, 198.: 209).

3. LECCIONES DE LOS DRAGONES DEL SUDESTE ASIATICO

Más aún, como veremos enseguida, la revisión cuidadosa de las experiencias reales, nos conduce a pensar que los éxitos en la exportación no se encuentran en países que han aplicado **regímenes comerciales neutros**, sino

en los que han combinado políticas de desarrollo exportador con políticas agresivas de sustitución de importaciones generales o sectoriales o con otras formas de **activismo comercial** ⁴⁰. En esos casos, la selectividad ha jugado un papel propulsor crucial. En añadidura, las reformas que han estimulado la formación de un mercado interno amplios y el desarrollo de las fuerzas productivas internas, no necesariamente ligadas al comercio exterior, fueron las que -a la larga- culminaron en una inserción dinámica al comercio internacional.

Es impresionante la avalancha de literatura que ha surgido, especialmente durante los años ochenta, en torno a los “éxitos” de los países del sudeste asiático ⁴¹ durante las últimas dos o tres décadas, tanto en materia de crecimiento económico, como de expansión de exportaciones no tradicionales. Las divergencias de opinión entre los autores, sin embargo, surgen en relación a las **precondiciones económicas, sociales y políticas** (y hasta culturales y psicológicas) que permitieron ese “despegue” aparentemente milagroso.

3.1. Precondiciones económicas

Partiendo del caso ecuatoriano, una típica economía pequeña ⁴², primario-exportadora y semi-industrial, las investigaciones contemporáneas de historia económica comparativa de los países con características similares a ella, pero que se “modernizaron” exitosamente, nos ofrecen valiosas pautas para establecer algunas precondiciones para implementar un programa alternativo al actualmente en curso en el país. Revisando las experiencias de Suecia, Noruega, Dinamarca, etc., desde el siglo pasado, y más recientemente las de los Dragones del Sudeste Asiático, observaremos que -contra lo que postulaban los planteos de la CEPAL y el Dependentismo- es posible “desarrollarse” desde una economía **originariamente** exportadora de materias primas o ali-

40. Tales como Corea, España, Grecia, Portugal, Taiwán, Yugoslavia. A ese respecto debe tenerse presente que, en la literatura especializada, no ha sido demostrada la relación causal entre crecimiento exportador y expansión global del PIB.

41. Pensamos en los casos “clásicos” de Corea, Hong-Kong, Singapur y Taiwán, pero también en los más recientes de Malasia, Tailandia y otros (incluido China).

42. En este ensayo dejamos de considerar las economías “grandes” que podrían seguir otra ruta de desarrollo, tal como la hemos expuesto en otro trabajo (Schuldt, 1991).

mentos. De otra parte, contra lo que postula el neoliberalismo, no fueron las "libres" fuerzas de mercado las que aseguraron el éxito⁴³.

En los países exitosos este proceso primario-exportador condujo fluidamente a la configuración de **encadenamientos hacia atrás**: construcción de maquinaria agrícola o minera sencilla, almacenes, equipo para molinos, fabricación de barcos, ferrocarriles y generación de energía, puertos, etc. Estas actividades, en un inicio modestas, comienzan a adquirir importancia y, posteriormente, van generando **efectos multiplicadores** dinamizadores e integradores a escala local, regional y nacional; sobre todo, cuando avanzan en la **transición hacia el procesamiento y terminación** del o de los principales productos de exportación en el mismo país (**encadenamientos hacia adelante**): se produce papel de la madera y máquinas de metales, etc. A la vez, los excedentes no exportados, p.ej. los granos, se utilizan para producir productos para el consumo animal y de los animales cuero y de éste ropa. Ello induce a una mayor producción de insumos, herramientas y maquinaria. Es decir, al sector exportador se le anexa una **industria procesadora**. Con ello se expande y diversifica la economía nacional y sus regiones interiores.

Con el tiempo, esa dinámica también permite **diversificar la canasta de las exportaciones**, tanto en la esfera del procesamiento, como en el sector de equipo sencillo. A ese efecto, sin embargo, para fomentar la competitividad, resultó crucial la **capacidad de generación de tecnologías propias**, es decir, el desarrollo de innovaciones adaptadas a las condiciones locales, tanto económicas (disponibilidad de recursos), como sociopolíticas y culturales. Con el tiempo, al expandirse el sector exportador y sus conexos, a la par que aumentaban los salarios, también se fue desarrollando una **demanda interna pujante por bienes de consumo**. Con ello la rentabilidad de las inversiones aumentaba, atraídas ellas hacia la producción de alimentos elaborados, gaseosas, vestimenta, bienes de consumo duradero, etc., sustituyendo las importaciones y estimulando encadenamientos en el consumo. Poco a poco, también, para nutrir a las industrias productoras de bienes de consumo, surgieron **segmentos de producción de equipo, maquinaria e insumos** para cubrir las demandas de aquella y de las necesidades de infraestructura productiva (encadenamientos de la inversión).

43. "Resulta que Inglaterra (...) logró la transición al crecimiento económico moderno sin una intervención extensiva del Estado, excepto en la formulación de los derechos económicos. Sin embargo, éste no ha sido el caso de los países tardíos, tales como Alemania, Estados Unidos, Japón y, más recientemente, los Países Recientemente Industrializados. (...) cuando más retrasada una economía, mayor fue el papel desempeñado por el estado y otras instituciones en la iniciación y promoción del desarrollo industrial" (Evans, 1989: 1287).

Así, luego de varias décadas, estas economías se integraron internamente hacia la “madurez”, entendida como la paulatina diversificación e interacción inter e intrasectorial crecientes. La economía dual, de enclave, desaparecía así paulatinamente, adquiriendo **coherencia interna**, con lo que se convertía en una economía **nacional integrada**, cuyo desarrollo dinámico provino de un ímpetu interno, endógeno al desarrollo de sus propias fuerzas productivas y por la expansión del mercado interno de masas, contrastando con las economías de plantación o de monocultivo. Todo ello se dió incluso cuando el sector dominante siguió siendo el exportador.

Junto con los encadenamientos en el **consumo y la inversión** (y, en general, de **demanda final**), en ese proceso se expanden también los encadenamientos **fiscales**, permitiendo ampliar la base tributaria al Estado, quien con ello estuvo en condiciones de gestar mejores condiciones de producción y sociales en el país en cuestión. Siempre el Estado ha cumplido un rol privilegiado en las experiencias exitosas de modernización.

Con el tiempo también se observará la **escasez de ciertos recursos productivos**, dada la dinámica del sistema, quizás primero de tierras, luego de trabajo y finalmente de capital. Pero esa escasez, en vez de obstaculizar la dinámica de acumulación, resultaba promotora del desarrollo, ya que afectaba compulsivamente a los capitalistas para que -a través de la inversión-incrementen la productividad de esos factores; y luego de la predominancia de las actividades económicas extensivas, se pasa a las intensivas en capital, conocimiento y tecnología. Esta fase, cualitativamente superior, posteriormente induce aún mayores efectos de encadenamiento, de promoción de la productividad y le brinda efectos ingreso adicionales. En el comercio internacional se pasa de las ventajas comparativas estáticas a las dinámicas; pero el desarrollo del **mercado interno** y de las **fuerzas productivas domésticas** siempre han sido el eje de la modernización y el trampolín para el exitoso comercio exterior.

Según Wade, la superioridad este-asiática en materia de crecimiento económico se debería a la mayor acción estatal para dar lugar a: a) muy elevados niveles de inversión productiva, permitiendo una transferencia más veloz de nuevas tecnologías a la producción; b) más inversión en industrias clave de lo que habría ocurrido sin ella; y c) mayor exposición de las industrias a la competencia internacional en los mercados mundiales, pero no en el mercado doméstico.

En tal sentido, lo esencial parece haber radicado en la adopción de **políticas sectoriales**: intervención estatal en industrias específicas, más que en otras. Por lo que se distingue entre el **liderazgo** estatal y el **seguimiento**

estatal. En el primer caso, el estado **lidera** al mercado, cuando toma iniciativas sobre productos y tecnologías que desea sean parte de la estructura industrial nacional; para lo que fomenta y dirige a la empresa privada o lo hace a través de las propias empresas públicas. En cambio, **sigue** al mercado, cuando adopta o apoya iniciativas sobre productos y tecnologías provenientes de la empresa privada.

Este escenario de “tipo-ideal” puede encontrarse en el desarrollo de Dinamarca, Suecia, Canadá, Australia, etc. (Menzel, 1988). Es decir, a pesar de la “dependencia” primario-exportadora, en su fase inicial, estas economías lograron “desarrollarse”. En cambio, no se trata de una vía automática, como lo demuestran los casos de Argentina, Uruguay, Hungría, Rumanía, entre otros, que a comienzos del presente siglo mostraban niveles de desarrollo primario-exportador similares a los de los casos exitosos primeramente nombrados. Esto se debe al hecho que no lograron gestar economías “coherentes”, cuya dinámica se caracteriza por importantes efectos estructurales de transvase, intersectoriales, interregionales, intersegmentales.

3.2. Transformaciones institucionales y sociopolíticas

Hasta aquí sólo se han explicitado las características epidérmicas del proceso -básicamente económicas- que le dan su especificidad y coherencia a las economías “autocentradas”. Mucho más importantes son las precondiciones socio-culturales, políticas y de política exterior que permitieron su desenvolvimiento sostenido. Cabe anotar varias.

En **primera** instancia, es fundamental conocer las peculiaridades de la **estructura social** que en tales países precedía o acompañaba el inicio del proceso primario-exportador. En casi todos los casos, un elemento esencial para remontar la presión de periferización era atribuible al hecho de que los ingresos de las exportaciones se **distribuyeran en forma relativamente amplia** hacia o entre segmentos vastos de la población, y no se concentraran en unas pocas fracciones de productores y/o comerciantes.

La experiencia histórica sugiere que -para el caso de exportadores de productos agrarios, pecuarios o forestales- la tierra no se encontraba extremadamente concentrada en pocas personas, pero que tampoco la fragmentación de esas propiedades era exagerada. Parecería, por tanto, que una precondición para el éxito debe atribuirse a la existencia de fundos de tamaño mediano, familiarmente operados. Por otra parte -para el caso de la producción minera- una elevada participación de los salarios en el valor agregado ejercía esos mismos efectos; lo que requería un elevado poder de negociación de los

sindicatos radicados en el sector primario-exportador, para asegurarse salarios reales crecientes.

Es decir, la **distribución del ingreso y de los activos debía mostrar una desigualdad moderada**; aparentemente ni tan igualitaria como para llevar al letargo, ni tan desigual que desembocara en la frustración. Ese prerequisite de la amplia dispersión de los ingresos primario-exportadores, condicionado por las peculiaridades de la estructura social y a la inversa, resultó crucial para el desarrollo, puesto que daba lugar a un **nivel y perfil de demanda orientado desde un principio** a promover una industrialización y procesamiento de bienes de consumo sencillos para las mayorías (que participaban crecientemente el producto social), así como de equipo simple, ampliamente accesible, factible de repararse, reconstruirse e innovarse por los propios pequeños productores.

Ese proceso de generación de demandas masivas de bienes, que configuraron un **mercado interno amplio** e integrado de bienes y de equipo sencillos abrió las puertas para un tipo de “sustitución de importaciones” muy distinto al procesado en América Latina durante la postguerra, cuyo “agotamiento” se procesó con rapidez precisamente por la “estrechez” (poca capacidad adquisitiva de las mayorías) y la “diversificación exagerada” (derivada de las demandas de mercancías de lujo de los estratos adinerados) de los mercados domésticos. Como consecuencia de la desigual distribución del Ingreso Nacional, en nuestro subcontinente se consolidó una estructura social piramidal, sin posibilidades de movilidad vertical, clientelista y paternalista, con una base ancha y amplia y un pico estrecho y elevado.

En esas circunstancias tampoco era posible que surjan los indispensables incentivos para modernizar la agricultura y para establecer los encadenamientos fundamentales entre aquella y la industria manufacturera, que en esas condiciones termina siendo de baja productividad; pero que sobrevive al amparo de un Estado extremadamente intervencionista, estimulando el “rentismo”. Con ello, los procesos de acumulación resultaron estrechos, asimétricos y deformados, que es donde radica uno de los principales determinantes del carácter periférico y subdesarrollado de nuestras economías y sociedades.

En **segundo lugar**, como se reconoce crecientemente en la literatura contemporánea, el desarrollo del “nivel de competencia” es un factor esencial para impulsar a las sociedades hacia un desarrollo dinámico. Consiste en aprovechar posibilidades de exportación, en la capacidad de adaptarse a condiciones cambiantes, de la capacitación en el lugar de trabajo, etc., que dependen decisivamente del nivel de educación, conocimiento y capacitación alcanzado y en las resultantes habilidades, capacidades y competencias de las

familias en la sociedad en cuestión, que se convierten en “empresarios schumpeterianos”.

Es este **capital invisible** o intangible, entre otras variables determinantes, el que permite asegurar la transición de una economía primario-exportadora a una economía procesadora madura. Ese requisito no sólo es indispensable para aumentar la productividad de la economía o para aprovechar productivamente conocimientos extranjeros, sino asimismo, entre otros, para llevar a cabo **innovaciones institucionales** decisivas, como los fondos operados por familias en cooperativas, como las diversas formas para regular institucionalmente los conflictos, como el desarrollo de organismos de educación superior e investigación, como la instauración de un sistema científico-tecnológico integral, etc., ejes de cualquier patrón autocentrado de desarrollo (y que jugaron un papel central en las economías exportadoras que no poseían recursos naturales, como en Suiza y Japón).

Tercero: el autocentramiento exige una transformación relativamente radical del **poder político**. En las economías primario-exportadoras exitosas se observa que fueron precedidas por una **des-feudalización** de gran alcance, que se materializó en reformas (o revoluciones) agrarias; tal **desoligarquización** fue una de las condiciones fundamentales para la modernización agrícola y para facilitar la movilidad y la comercialización del capital, la tierra y la fuerza de trabajo. Concomitantemente se induce el **cambio social**, que se evidencia en el crecimiento de las actividades secundaria y terciaria frente a la primaria, en la creciente urbanización, en la movilidad vertical y horizontal acelerada, etc. Ello da lugar a nuevos **grupos de interés** y fracciones sociales que se van organizando -como sujetos sociales- políticamente y crecientemente **se va disociando el poder político del económico** (otro aspecto distintivo del autocentramiento frente a la experiencia latinoamericana). Finalmente, aunque inicialmente inducidos “desde fuera”, estos cambios dan lugar a una creciente **capacidad de auto-manejo y -control** de estas sociedades.

En **cuarto** y último lugar, ligado a lo recientemente afirmado, cuando la orientación hacia afuera es exitosa, ello sucede por el **poder soberano de autodeterminación**, especialmente en materia de las políticas de comercio exterior y en la capacidad de responder a las crisis externas con políticas de desarrollo interno. Si bien es obvio que el crecimiento inducido por las exportaciones requiere una integración creciente al mercado mundial (orientación **asociativa**), incluso en condiciones **normales** de comercio exterior todas las economías exportadoras exitosas han adoptado un comportamiento **selectivamente disociativo** (v. gr. imponiendo aranceles a las industrias nacientes, estableciendo cuotas de importación y exportación, etc.); mientras

que en épocas de crisis las componentes selectivamente disociativas se generalizaban y radicalizaban, procediéndose a una mezcla de control del comercio exterior con una política gubernamental doméstica de desarrollo forzado y dirigido, contrapesando las presiones y shocks provenientes de fuera. Es decir, el Estado cumplió un rol fundamental en ese proceso. Y, cuanto más tarde se inicia la transición un país, más Estado se requeriría para tener éxito (caso de los países del Sudeste Asiático).

A todo este complejo conglomerado de precondiciones y dinámicas se le denomina “desarrollo” en **economías y sociedades autocentradas**: en lo económico, porque lleva a encadenamientos inter e intra sectoriales y a efectos multiplicadores internos, que le otorgan coherencia al proceso e inducen cambios endógenos en el proceso de acumulación e innovación tecnológica⁴⁴; en lo social, por la distribución de ingresos y activos relativamente igualitaria, que asegura un mercado interno dinámica y el desarrollo paulatino de las fuerzas productivas; en lo político, porque procede de un proceso de desfeudalización y desoligarquización que permitieron las reformas o revoluciones agrarias que precedieron a la modernización agropecuaria y al desarrollo industrial; y en lo internacional, porque aseguró un control nacional del proceso de acumulación y de la política económica. Las lecciones que de ahí se derivan para el Ecuador, son relativamente automáticas, aunque evidentemente no puedan aplicarse mecánicamente.

4. LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL ECUADOR

De lo expuesto arriba se concluye que los conductores de la gestión económica actual -incluidos sus antecesores desde principios de los ochenta- han contemplado, cuando menos, **tres aspectos** elementales pero cruciales para diseñar e implementar una adecuada política de comercio exterior: las tendencias actuales -coyunturales y estructurales- de la **economía mundial**, las lecciones que se derivan de la **teoría económica** contemporánea -del crecimiento económico y del comercio internacional- y las **precondiciones económicas y sociopolíticas** que sirvieran a otras economías para asegurar su “despegue” económico⁴⁵.

44. Como es aparente, las “nuevas” teorías del comercio internacional coinciden así bastante mejor con esas experiencias que la doctrina tradicional de las ventajas comparativas.

45. A lo que habría que añadir los profundos cambios procesados en el Ecuador a lo largo de los años ochenta, en que se implementaron las políticas de “ajuste”. Por las características que adoptó el proceso se crearon nuevos obstáculos para asegurar una mayor “competitividad internacional”; entre otros, por haber desmantelado el aparato de estado en vez de reformarlo, por desestimular la inversión privada, por haber comprimido en vez de estimular a gran parte del sector industrial, por haber continuado con el proceso de centralización marginando a las regiones.

En otras palabras, en la aplicación de la política económica actual (indiscriminadamente aperturista y 'neutra'), se ignoran -en primer lugar- las pésimas condiciones internacionales en lo que concierne a la exportación de productos primarios, se desconocen -en segundo lugar- las implicancias de las economías externas y los rendimientos crecientes para la elaboración de las políticas industrial y de comercio exterior, y no se quieren implementar -en tercera instancia- las medidas de transformación profunda (agraria, institucional, educativa, etc.) que permitieron un desarrollo exitoso de economías pequeñas, tanto en el pasado (Suecia, Noruega, Islandia), como en décadas recientes (de los Cuatro Dragones Asiáticos y hasta cierto punto de las de Malasia, Indonesia, Tailandia).

Esta **triple ignorancia**, por llamarla de alguna forma, condena irremediablemente al fracaso las políticas que se vienen llevando a cabo actualmente para formar mercados internos vastos e integrados y para desarrollar las fuerzas productivas y las "capacidades sociales" (Bruton, 1989) del país, ejes dinamizadores para alentar sostenidamente la competitividad y las exportaciones (sin descuidar la oferta interna). Incluso si tienen éxito con su actual política de limitados propósitos y medios ⁴⁶, a la larga no contribuirán a beneficiar al país como un todo, fundamentalmente porque se continuará profundizando el carácter "enclavista" de la economía nacional, porque las fuentes dinámicas del crecimiento estarían ausentes y porque se continuaría marginando a la gran mayoría de la población de sus beneficios. Esas son consecuencias inevitables de una política que concibe las exportaciones como un fin en sí.

En esas condiciones, "la forma de la nueva integración a la economía mundial y sus resultados sociales constituyen un desafío de los diferentes Estados y demás actores socio-políticos latinoamericanos. Puede haber desde búsquedas de integración mediante procesos de mera racionalización económica o mediante reconversiones parciales desindustrializantes, o por intermedio de una reconversión económico/industrial que sirva a metas de desarrollo nacional, o inclusive una incorporación mediante la droga, el contrabando o la pura intermediación financiera" (Calderón y Dos Santos, 1991: 8). En el Ecuador parecerían estarse combinando precisamente las más contraproducentes de esas formas, en la medida en que se busca una integración transnacional a costa de la desintegración nacional (Sunkel, 1971).

46. Lo que se daría, entre otros, por la presencia de fenómenos fortuitos, como el descubrimiento de nuevos pozos petroleros o el aumento significativo del precio del crudo.

De ahí que se requiera, no sólo de una política de comercio exterior más selectiva y dirigida, sino asimismo transformaciones estructurales de signo distinto al propugnado por el neoliberalismo ⁴⁷. Los lineamientos requeridos para ello han sido desarrollados en las secciones precedentes.

De donde resulta evidente que el proyecto neoliberal en curso en el país desde inicios de los años ochenta nos está llevando por mal camino. Establecer “precios correctos”, reducir el rol promotor del Estado, privatizar, comprimir el mercado interno, etc. sólo son medidas adecuadas para sanear temporalmente las cuentas externas, con el objeto de servir la deuda externa y permitir la repatriación de utilidades, pero que poco contribuyen a la transformación modernizadora requerida por la economía y sociedad ecuatorianas en los albores del siglo XXI ⁴⁸.

Todo lo contrario, parecería requerirse de un Estado eficaz y sólido, para promover inversiones prioritarias, para desarrollar un sistema científico-tecnológico adecuado, para reformar el sistema educativo, para revolucionar el agro y su integración con y desde la industria manufacturera, para descentralizar la administración pública y las inversiones, para la indispensable prospección de recursos, para negociar con el capital extranjero, etc. Paralelamente, indudablemente, deben irse constituyendo los **sujetos sociales** que habrían de sustentar el proyecto en el mediano plazo, cumpliendo crecientemente los roles que el Estado necesariamente habrá de cubrir en la fase de transición.

Asimismo, sin una redistribución del ingreso y los activos ⁴⁹, así como de una reorientación de las inversiones, que llevarían a una profunda reestructuración productiva, no es posible fomentar el desarrollo de las fuerzas productivas, en especial de los segmentos “tradicionales” de la economía, cuya productividad del trabajo es muy baja (pero cuya productividad del capital es elevada). Ello también es indispensable para ampliar el mercado interno, base para fomentar la innovación tecnológica, la modificación de los patrones de consumo, la frugalidad y la propensión a invertir y, a la larga, para profundizar y diversificar las exportaciones.

47. Indudablemente, éstas no habrán de esperarse a lo largo del presente gobierno, puesto que socavaría las bases económicas y del poder justamente de quienes detentan el poder. La paulatina constitución de un frente popular amplio es la única vía para romper el cuello de botella que significan los grupos financieros del país para emprender una verdadera estrategia de Desarrollo Nacional en el país.

48. También la ansiada incorporación al GATT, cuando ya nadie cree en ese Tratado de Libre Comercio y Aranceles, revela la ingenuidad de la actual conducción económica y política del país.

49. La propuesta para el logro de esto, a fin de evitar quedarse en el puro redistribucionismo, radica en implementar la **transferencia intersegmental de excedentes**, desde los segmentos “modernos” de la economía a los “tradicionales” (Véase: Schuldt, 1992a).

La varita mágica de la privatización-apertura-desregulación que se viene aplicando a regañadientes en el Ecuador no tiene posibilidad alguna de desembocar en un crecimiento económico sustentable de largo plazo, en ausencia de las condiciones económicas, educativas y sociopolíticas fundamentales para hacerlo. Se quiere aplicar aquí al inicio -la apertura y desregulación- lo que en los países exitosos se dió hacia el final de un proceso efectivo de crecimiento económico, desarrollo del mercado interno y expansión de las exportaciones no tradicionales. Pocos tienen conciencia que la incursión exitosa al mercado externo puede darse fructíferamente como una **prolongación** desde el mercado interno, una vez que éste se ha consolidado sobre la base del desarrollo doméstico extensivo e intensivo de las fuerzas productivas.

En tal sentido, los gestores de política económica no parecen haberse percatado que, ni estamos en la época de David Ricardo en materia de teoría y política del comercio internacional, ni gozamos del auge del crecimiento y comercio mundial de los Años Dorados (1945-75), ni en el Ecuador están dadas las indispensables precondiciones económicas y sociopolíticas internas que antecederían la apertura externa y las espectaculares tasas de crecimiento económico y exportación que caracterizaron a los Dragones del Sudeste Asiático desde los años sesenta.

Es decir, desafortunadamente, no estamos al día en los eventos internacionales en curso, ni en las experiencias históricas fundamentales: vivimos en 1817 en materia de política de comercio exterior, en los años cincuenta en nuestras esperanzas de auge internacional y en los años sesenta en nuestro desconocimiento de las precondiciones para un desarrollo exitoso ⁵⁰. Es necesario, pues, que los políticos se pongan al día en varias decenas de décadas para poder implementar una exitosa estrategia de desarrollo, en la que estaría incluida una de comercio exterior.

No se pueden desligar las transformaciones del patrón interno de acumulación de las estrategias de desarrollo comercial internacional, en las que éstas deben estar subordinadas por aquellas y no, como sucede ahora, que todo el esquema de "desarrollo" parte y termina con los intentos por fomentar las exportaciones (y, para colmo, concentrándolas en las primarias), como si se tratara de un fin en sí.

50. Indudablemente exageramos la ignorancia de los principales gestores de política, ya que probablemente lo que sucede es que los particulares intereses económicos específicos de ellos predominan sobre sus conocimientos actualizados de lo que debería y podría hacerse en los albores del siglo XXI.

Uno puede ser un muy buen **empresario** ignorando la teoría económica y los grandes rasgos de la evolución histórica mundial. Pero, si uno pretende convertirse en **estadista**, requiere de algún conocimiento de la ciencia económica, de la historia, de las experiencias exitosas de desarrollo, de la importancia de coaliciones amplias de fuerzas sociales para implementar un proyecto y de las tendencias de la economía política mundial. Desafortunadamente para el futuro nacional, no todos quieren reconocer que no es lo mismo dirigir una empresa que gobernar un país.

5. CONCLUSIONES PRELIMINARES

En este enfoque se relativizan las lecciones derivadas de la teoría convencional del comercio Internacional, (A La Ricardo ó Heckscher-Ohlin-Samuelson), enfatizándose los aspectos relevados por la nueva teoría del comercio: el progreso técnico incorporado, las economías de escala y el empresariado innovador como ejes de una nueva estrategia de inserción dinámica a la nueva división Internacional del trabajo. Sin embargo, su éxito depende de las transformaciones internas -económicas, institucionales y sociopolíticas- a nuestra economía que resultan precondiciones para desarrollar los procesos determinantes: Estado eficaz, educación generalizada y énfasis en mandos medios, sistemas de propiedad transparentes, distribución relativamente igualitaria del ingreso, mercado interno amplio y dinámico, equilibrios macroeconómicos básicos, amplia concertación sociopolítica, etc.

TEMAS A PROFUNDIZAR

Por supuesto que en este breve ensayo no hemos podido tratar otros temas cruciales de la política de reinserción internacional del Ecuador, tales como:

1. Formas de inserción en términos de “bloques económicos”. Importancia de las ETN y la negociación con ellas.
2. Política macroeconómica: cambiaria, monetaria, fiscal, etc., que refuerce la estrategia de comercio exterior.
3. Ramas económicas y productos específicos que podrían entrar en la canasta de exportación. Ver Doryan.
4. La problemática de los PPP en desarrollo.

5. Teoría del comercio internacional se concentra en países desarrollados; no toma en cuenta los periféricos y, mucho menos, los pequeños países.

6. Segmentos pobres de otros países: otro “nicho” del mercado...: zapatos (alfombras y sacos para “ricos”) de Guano; “jeans” de Pelileo;

7. Posibilidades de la producción flexible.

8. Artículo de Ocampo del control de importaciones.

9. Productos (y servicios) que más crecen en el comercio internacional. CEPAL, 1990. Derivaciones para el Ecuador: Doryan y otros del INCAE.

10. La propuesta de “máximo procesamiento” de Iguñiz.

11. No hay correlación entre “tamaño” de un país y su nivel de desarrollo, tampoco con grado de apertura externa.

12. Junto a la reforma del Estado debe enfatizarse la del “empresariado”.

13. Lo que se sabe y propone en Colombia. Caso de Ocampo: ventaja enorme en conocimiento teórico, empírico y en materia de propuestas de política de comercio exterior.

14. Ver protección efectiva y otros: Boston University.

15. Crecimiento de XNTs en Ecuador durante los años ochenta.

16. Enfermedad holandesa y XNTs. Impacto de la “renta petrolera” en el país.

17. Aplicabilidad de experiencias exitosas de otras latitudes al caso del Ecuador.

18. Caso de basura tóxica: repelido por organs. econolistas.

19. Ley de Verdoorn-Kaldor: crecimiento eco. y productividad.

20. Cambios en la realidad ecuatoriana.

21. Intervención necesaria del Estado: casos concretos.

Sen, refiriéndose al caso del Sudeste Asiático: “Si éste es el libre mercado, entonces el subastador de Walras ciertamente puede verse andando con las directrices oficiales del gobierno en una mano y un látigo en la otra” (1983: 752; *Development, Which way now?*). Ahí el gobierno desempeñó un rol crucial en el mejoramiento de la **eficiencia dinámica** de la economía, al internalizar las externalidades mediante la coordinación de la toma de decisiones, de un proceso extensivo de consulta con los agentes privados y de la ‘construcción de consenso’ en la asignación de recursos.

La mayor parte del comercio internacional, en forma creciente, “corresponde al comercio de doble vía en bienes diferenciados pero que se clasifican dentro de los mismos sectores industriales y se producen con dotaciones de factores y funciones de producción semejantes. A nivel micro, la mayoría de las industrias manufactureras se caracterizan por algún grado de rendimientos crecientes (en especial si se toman en cuenta las economías dinámicas de escala asociadas con ID y con la curva de aprendizaje)” (Salazar, 1991: 483).

Otorga incentivos netos a la exportación con el fin de inducir que en determinados sectores la rentabilidad de las ventas en los mercados externos sea mayor que la rentabilidad de las ventas en el mercado local para el mismo tipo de productos.

Caso Dragones: Ordenar en términos de precondiciones

a. Económicas: rol del estado, precios relativos, inserción internacional, etc.

b. Sociopolíticas e institucionales: distribución del ingreso y la riqueza, burocracia, ‘ethos’, etc.

¿Por qué estos casos no pueden aplicarse mecánicamente a la situación ecuatoriana?

Los países en desarrollo están condenados, de aplicarse consecuentemente las recetas neoclásicas de especialización internacional (en correspondencia con el modelo Hecksher-Ohlin-Samuelson), a la producción de mercancías exportables que están sujetas a una competencia feroz de precios, en la que el número de oferentes crece rápidamente y en que la demanda de los países desarrollados sólo aumenta levemente como consecuencia de su baja elasticidad-ingreso. Esto también vale para la teoría del ciclo del producto

(Vernon, 1966), ya que la especialización de los países subdesarrollados se da en la fase final del ciclo, esto es en la que la intensidad en el uso de la fuerza de trabajo es esencial, pero en la que los mercados son altamente competitivos pero poco dinámicos (Ashoff, 1988: 54). J.S.: explicarle a los lectores la teoría del ciclo del producto.

c. De donde se desprendería que, si no tienen éxito en la integración económica regional, los países pequeños se concentrarán principalmente en líneas de producción en que la **escala** no es un factor esencial, mientras que las economías grandes tienen la posibilidad de construir aquellas áreas en que las economías de escala son significativas ⁵¹. Con ello, las PPP generalmente estarán obligadas a adoptar formas menos dinámicas de especialización que los países grandes.

d. Según la teoría ricardina del comercio internacional, las PPP tendrían una ventaja específica sobre las economías grandes, otorgada por la **especialización completa**. Pero ese modelo y el de HSO, asumen funciones lineales de producción (rendimientos constantes a escala) y competencia perfecta. "Factores centrales en la teoría moderna del comercio internacional, de otra parte, son los rendimientos crecientes a escala, los diferentes tamaños de las empresas en términos de poderes diferentes en el mercado, la diferenciación del producto (competencia no-precio), disponibilidad monopolística temporal o ventajas del desarrollo, y el cambio en las ventajas comparativas a través del tiempo, esto es, formas de competencia imperfecta y elementos dinámicos ⁵²" (68).

e. De estos últimos factores se han derivado dos desventajas para las PPP:

- Que no tienen las mismas oportunidades que los PG para participar en el comercio **intra-industrial** ⁵³. Este tipo de comercio tiene características peculiares: la competencia-precio es menos importante que la competencia-calidad ⁵⁴; la diferenciación del producto otorga ventajas de desarrollo, otorgando ganancias monopólicas (hasta que las imitaciones sean exitosas); la especialización intra-industrial exige menos costos y ajustes que la especiali-

51. La denominada "hipótesis de escala" de la teoría moderna del comercio exterior: Hufbauer, 1970.

52. Posner, 1961; Vernon, 1966; Johnson, 1967; Krugman, 1979, 1980; Helpman, 1981; Kierzkowski, 1984; Helpman y Krugman, 1985.

53. Esto es, en el intercambio de productos similares o variantes de productos en grupos de productos o ramas iguales.

54. En que juegan un papel esencial las marcas, el estilo, las preferencias de los consumidores, la imagen, etc.

zación inter-industrial ⁵⁵; y, finalmente, como consecuencia de lo anterior, el comercio intra-industrial ha sido más dinámico que el inter-industrial. Los PPP enfrentan varias desventajas en la producción y exportación de productos diferenciados, ya que -con mercados internos pequeños- sus costos unitarios son más elevados. Además, sus empresas no están en condiciones de influir sobre los patrones de consumo de poblaciones de otros países. J.S.: ver datos de la CEPAL sobre tasas de crecimiento de diversos rubros y grupos de productos de exportación.

- De la hipótesis de escala se desprende que las PPP no están en condiciones de aprovechar las oportunidades de especialización que ofrecen los cambios en las ventajas comparativas durante las fases más rentables del "ciclo del producto" (Vernon, 1966) o en el proceso de desarrollo. De otra parte, a medida que aumentan los costos salariales aumentan los inconvenientes, por la dificultad que tienen para exportar y producir bienes intensivos en capital, para los cuales el mercado interno pequeño no ofrece una base sólida que permita explotar las economías de escala. Esto dificulta el ascenso en la escalera cambiante de las ventajas comparativas, a no ser que estén implicados otros factores (tales como la integración regional, la cooperación con empresas transnacionales, una promoción estatal amplia, etc.).

Secuencia del Desarrollo de Pequeños Países Industrializados

El Enfoque

Senghaas y Menzel han analizado los diferentes patrones de desarrollo de PP como Bélgica, Suiza, Holanda, Dinamarca, Suecia, Noruega, Finlandia y Nueva Zelanda (incl. Canadá y Australia, que ya no serían PP). La característica común a estos países es que ellos enfrentaron la competencia proveniente de países más desarrollados, que -por su pequeño tamaño- no pudieron disociarse del mercado mundial y que, sin embargo, lograron desarrollarse como países industrializados o cuando menos como países modernos de la OECD. ¿Cómo explicar que países en las mismas condiciones de partida (Uruguay, Argentina e Irlanda) no alcanzarán esos mismos niveles?

55. Esta implicaría ajustes de reasignación de factores en detrimento de industrias completas (aquellas con desventajas comparativas).

La Secuencia Exitosa del Desarrollo

El descubrimiento básico de ciertos historiadores y sociólogos que se han ocupado de la evolución "exitosa" del capitalismo central es que la **periferización** fue siempre prevenida en los casos en que los países tuvieron éxito **internalizando los impulsos de desarrollo que emanaron de la orientación hacia afuera creando sistemáticamente estructuras económicas internas complementarias**; ésto es, convirtiendo la dependencia (inicial) del comercio exterior en una superior y más sólida **coherencia interna**. Un impulso importante fue llevado a efecto, en ese sentido, por una serie de factores socioculturales e institucionales, los que -en fases críticas del desarrollo- canalizaron el proceso de toma de decisiones en diferentes direcciones.

De especial interés son los países que, al inicio de su proceso de desarrollo y para 'alcanzar' a los países industrializados, eran exportadores de productos **agropecuarios** (o forestales). En esos casos, la secuencia del desarrollo puede sintetizarse gruesamente a los siguientes procesos consecutivos (y, en parte, paralelos):

a. Exportación de materias primas no procesadas (bienes Ricardo, haciendo uso de las ventajas comparativas derivadas de la dotación de recursos);

b. Industrialización ligada al agro (transición al procesamiento de materias primas, producción de insumos y equipo para la agricultura, desarrollo de la infraestructura rural);

c. Diversificación de las exportaciones (productos procesados);

d. Industrialización basada en bienes de consumo para el mercado doméstico (sustitución de importaciones sencillas);

e. Sustitución de importaciones en bienes primarios específicos y bienes de capital;

f. Exportación de máquinas altamente especializadas (adquisición de ventajas comparativas dinámicas).

¿Qué sabemos de los mecanismos y políticas específicas que se adoptaron para transitar de una fase a otra?

Las características decisivas de esa secuencia fueron:

a. La transición de una estructura mono-exportadora a una **diferenciada, gracias al procesamiento de materias primas** ⁵⁶.

56. Según el dictum de Menzel (1988: 577): "el máximo nivel de procesamiento al interior del país". Ibid. Iguiñiz (1992).

b. Creación sistemática de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, entre agricultura e industria y entre diferentes estadios de la industria, de encadenamientos fiscales (tributando los ingresos por exportaciones para financiar el desarrollo de infraestructura y para apoyar la industria manufacturera) y de encadenamientos en la demanda final (por una distribución amplia de los ingresos del sector exportador, que da lugar a una demanda amplia de bienes de consumo). Hirschman, 1981.

c. Derivado de ahí, la expansión del **mercado interno**;

d. Especialización en **nichos** del mercado mundial, exportando bienes altamente desarrollados (Menzel, 1988: 545ss. y 549); e

e. Incremento de la “productividad global”, gracias a la **innovación** en todos los sectores.

Los Requerimientos de un Desarrollo Exitoso

En los casos anteriores, ello sólo fue posible porque se cubrieron ciertos pre-requisitos, tales como:

a. Una **distribución** relativamente igualitaria de la propiedad y del ingreso al inicio del proceso de desarrollo o la creación de esta situación por una “desfeudalización” del sector agropecuario y la introducción de reformas agrarias como una **precondición vital** para la modernización del sector agrícola y la expansión del mercado doméstico (“distribution before growth”).

b. Creciente **escasez de recursos**, especialmente de la fuerza de trabajo, forzando la **necesidad de innovaciones**.

c. Elevado nivel de **competencia** (estándares educacionales, empresarios dinámicos) y de **movilidad social** (diseminación del comportamiento capitalista competitivo); y

d. **Condiciones políticas estables** (configuración de un estado-nación, propiedad nacional de los recursos naturales) y el **arreglo institucionalizado** del conflicto social (democratización y participación política, la organización del trabajo en sindicatos y de los empresarios en gremios).

Estos elementos se aplicaron también, en principio, a los países grandes. ¿Cómo se las arreglaron los PP para evadir la presión de periferización proveniente de los países más avanzados? Menzel (1988: 534-52) ha establecido cuatro **estrategias** para salir del dilema:

a. La adopción, adaptación y desarrollo mayor de tecnologías foráneas, de un lado, y el desarrollo tecnológico propio en ciertos nichos muy específicos que no fueron explotados por los primeros. El intento vano de lanzar una

contraofensiva tecnológica en un frente amplio fue evitada, así como lo fue el desarrollo de una tecnología independiente ajustada a las condiciones de atraso del país o la completa adopción de tecnologías foráneas ⁵⁷.

b. Una **disociación** selectiva y temporal del mercado mundial; ésto es, el uso del mercado mundial para las exportaciones propias del país, pero imposición de tarifas de exportación a las materias primas requeridas para promover el procesamiento y la protección de importaciones para defender las industrias procesadoras infantiles. Añadir: disociación temporal general en ciertas “fases críticas” (tres grandes coyunturas en la historia del capitalismo: Menzel o Ashoff?).

c. Escabullir la competencia en un frente amplio y la sola confianza en los recursos naturales y bajos salarios para hacerlo, en favor de una búsqueda de nichos específicos en el mercado mundial de productos de calidad.

d. Creciente intervención del Estado (política comercial selectiva, promoción de desarrollo de infraestructura física y no-física, política agrícola, fomento indirecto de la industrialización), a continuación de la liberalización interna (‘desfeudalización’) del comercio y la industria.

La “modernización” de la sociedad ecuatoriana es entendida por este gobierno en un sólo sentido, el de la compresión y redefinición de las estructuras económicas del Estado, limitada a la privatización. No existirían otros ámbitos al interior del Estado. Por otra parte, en contrapartida, no ha entendido que la modernización debería darse también de las empresas privadas, que requiere de una reestructuración profunda (Kliksberg, 199), caracterizada -en los segmentos más poderosos- por su “fuerte rezago familiar, cerrado y en algunos casos hermético, y cuyo desarrollo relativo fue posible bajo la superprotección estatal (en lo fiscal, tributario y cambiario)”. Así, “mientras los exportadores están de nuevo demandando una devaluación para incrementar la capacidad exportadora del país, resulta que, por ejemplo, la productividad bananera del Ecuador, en comparación con la de Costa Rica, es deficiente en la proporción de dos a uno. (Mientras nosotros producimos, por hectárea, mil 400 cajas de banano de 43 libras, los ‘ticos’ mantienen un nivel de dos mil 500 cajas)” (Hernán Ramos, “¿Por qué es tan difícil la modernización?”, en: *El Comercio*, agosto 10, 1993; p. B-2). Sigue: “En tal sentido, las recientes declaraciones del ministro de Finanzas, César Robalino, resultaron por demás reveladoras, cuando dijo que a los exportadores nacionales les

57. Esto último quizás habría permitido ahorrar tiempo y dinero, pero habría prevenido los procesos domésticos (masivos) de aprendizaje tan necesarios para asegurar el “despegue”.

falta eficiencia y productividad y los criticó de buscar amparo únicamente en las modificaciones cambiantes” (ibid.) (J.S.: así como en subsidios y bajos salarios). Se asume así, ligeramente, que la liberalización-desregulación-apertura conseguiría automáticamente la “modernización” del sector privado.

ANEXO BIBLIOGRAFICO

Albuquerque, Francisco (1990), “La Producción Flexible y el Nuevo Modelo de Acumulación Capitalista Central”, en: Nuevos Paradigmas de Desarrollo para América Latina frente a la Crisis, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (en prensa).

Alonso, Eduardo (1991), “Bases para la elaboración de una estrategia de promoción de exportaciones y transformación productiva en el Ecuador”, Costa Rica, INCAE.

Altenburg, Tilman, Wolfgang Hein y Jürgen Weller (1990), El Desafío Económico de Costa Rica: Desarrollo agroindustrial autocentrado como alternativa, San José, Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI).

Amin, Samir (1986), La Déconnexion, Paris, Ed. du Seuil. Versión castellana: La Desconexión: Hacia un Sistema Mundial Policéntrico, Madrid, IEPALA Editorial, 1988.

Ashoff, Guido (1991), “The Historical Development Pattern of Small Industrialized Countries as a model for today's small developing countries”, en: Economics (Alemania), vol. 44; pp. 66-99.

Balassa, Bela (1981), The Newly Industrializing Countries in the World Economy, Nueva York, Pergamon.

Bitar, Sergio y Colin Bradford (1992), “Strategic Options for Latin America in the 1990s”, en: Colin Bradford, ed., Strategic Options for Latin America in the 1990s, Paris, OECD; pp. 9-19.

Bruton, Henry (1989), “Protection and Development”, en: Research Memorandum Series, No. 116, Williams College; julio.

Castells, Manuel y Roberto Laserna (1991), "La Nueva Dependencia. Cambio Tecnológico y Reestructuración socioeconómica en Latinoamérica", en: Portes y Kincaid, 1991: 97-131.

CEPAL (1990), *Transformación Productiva y Equidad*, Santiago.

Chávez, Jorge y Jürgen Schuldt (1989), "Ciclos económicos y estilos de desarrollo", en: *Crisis Estructural y Deuda*, Lima, FONDA (Foro sobre Deuda y Desarrollo).

Deyo, Frederic, ed. (1985), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press.

Doryan, Eduardo (1992), "La competitividad de los países: Ecuador frente al mundo", Quito, INCAE.

Dosi, Giovanni (1991), "Una reconsideración de las condiciones y los modelos de desarrollo. Una perspectiva 'evolucionista' de la innovación, el comercio y el crecimiento", en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 20; pp. 167-191.

Elsenhans, Hartmut (1983), "Rising Mass Incomes as a condition of capitalist growth: implications for the world economy", en: *International Organization*, vol. 37, no. 1{ pp. 1-39.

Ernst, Dieter (1990), "Tecnología y Competencia Global: El desafío futuro para las economías de reciente industrialización", en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 16; pp. 17-44.

Evans, David (1989), "Alternative Perspectives on Trade and Development", en: H. Chenery y T.N. Srinivisan, editores, *Handbook of Development Economics*, Elsevier Science Publishers, Vol. II; pp. 1241-1303.

Fajnzylber, Fernando (1987), "Las economías neoindustriales en el Sistema Centro-Periferia de los ochenta" y Debate, en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 11, enero-junio; pp. 125-182.

Fajnzylber, Fernando (1988), "Competitividad internacional: evolución y lecciones", en: *Revista de la CEPAL*, no. 36; diciembre; pp. 7-24.

Fajnzylber, Fernando (1990), "Sobre la impostergable Transformación Productiva de América Latina", en: **Pensamiento Iberoamericano**, no. 16; pp. 85-129.

Fajnzylber, Fernando (1991), "Inserción internacional e innovación institucional", en: **Revista de la CEPAL**, no. 44; pp. 149-78.

Fanelli, José María, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwucel (1990), "Growth and Structural Reform in Latin America: Where we stand", en: **Documentos CEDES**, No. 57. Versión castellana, de la que citamos, en: "Crítica al Consenso de Washington", Lima, **FONDAD-CEPES-DESCO**, Documento de Trabajo No. 1; pp. 25-107.

FMI (1992), **World Economic Outlook**, Washington, mayo.

Freeman, Christopher y Carlota Pérez (1990), "Los Países del Pacto Andino y los Cambios en la Economía Mundial: Una Estrategia para la Modernización en la Década del Noventa", Junta del Acuerdo de Cartagena; Marzo 20.

García D., Eduardo (1990), "Selección de ventajas comparativas dinámicas", en: **Revista de la CEPAL**, No. 41, agosto; pp. 209-11.

GATT (1993), **Informe sobre el Comercio Mundial**, Ginebra, Marzo 29.

Gereffi, Gary (1991), "Repensando la Teoría del Desarrollo: Visión desde Asia Oriental y Latinoamérica", en: Portes y Kincaid, 1991: 49-96.

Helpman, E. y Paul Krugman (1986), **Market Structure and Foreign Trade**, Cambridge, MIT Press.

Henderson, Jeffrey (1993), "Against the economic orthodoxy: on the making of the East Asian miracle", en: **Economy and Society**, vol. 22, no. 2, mayo; pp. 200-217.

Jiménez, Félix (1986), **Economía No-Neoclásica**, Lima, CEDEP.

Kaplinsky, Raphael (1989), "'Technological Revolution' and the International Division of Labour in Manufacturing: A Place for the Third World?", en: *The European Journal of Development Research*, Vol.1, no.1, junio; pp. 7-37.

Kriedte, Peter, Hans Medick y Jürgen Schlumbohm (1986), *Industrialización antes de la industrialización*, Barcelona, Grijalbo.

Krugman, Paul, ed. (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Massachusetts, The MIT Press.

Krugman, Paul (1987), "Is Free Trade Passé?", en: *Economic Perspectives*, vol. 1, no. 2; pp. 131-144.

Krugman, Paul (1988), "La Nueva Teoría del Comercio Internacional y los Países Menos Desarrollados", en: *El Trimestre Económico*, vol. LV (1), no. 217; pp. 41-66.

Krugman, Paul (1990), *Rethinking International Trade*, Cambridge, MIT Press.

Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (1991), *International Economics -Theory and Policy*, Nueva York, HarperCollins Publishers.

Kuhn, Thomas (1962), *Teoría de las Revoluciones Científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, varias ediciones.

Lal (1983), citado por Salazar (1991).

List, Friedrich (1840), *Sistema Nacional de Economía Política*, Madrid, Aguilar, 1955.

Lora, Eduardo, ed. (1991), *Apertura y Crecimiento - el reto de los noventa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y FEDESARROLLO.

Lustig, Nora (1988), "Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo", en: *Estudios CIEPLAN*, No. 23, marzo; pp. 35-50.

Mandel, Ernest (1978), *The Second Slump, A Marxist Analysis of Recession in the Seventies*, Londres, NLB.

Meller, Patricio (1992), "América Latina en un eventual mundo de Bloques Económicos", en: Andrea Butelmann y Patricio Meller, eds., *Estrategia Comercial Chilena para la Década del 90*, Santiago, CIEPLAN, diciembre; pp. 25-68.

Menzel, Ulrich (1988), *Auswege aus der Abhängigkeit. Die entwicklungspolitische Aktualität Europas*, Frankfurt, Suhrkamp.

Menzel, Ulrich y Dieter Senghaas (1986), *Europas Entwicklung und die Dritte Welt*, Frankfurt, Ed. Suhrkamp.

Nochteff, Hugo (1988), "Revolución industrial y alternativas regionales", en: *Revista de la CEPAL*, No. 36; pp. 25-32.

Ocampo, José Antonio (1986), "New Developments in Trade Theory and LDC's", en: *Journal of Development Economics*, vol. 22; pp. 129-170.

Ocampo, José Antonio (1991), "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo", en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 20; pp. 193-214.

Ocampo, José Antonio (1990), "Impacto macroeconómico del control de importaciones", en: Eduardo Lora, editor, *Inflación y Estabilización en América Latina - Nuevos modelos estructuralistas*, Bogotá, FEDESARROLLO y Tercer Mundo Editores; pp. 153-198.

Ominami, Carlos (1988), "Doce Proposiciones acerca de América Latina en una Era de Profundo Cambio Tecnológico", en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 13, enero-junio; pp. 49-65.

Pérez, Carlota (1985), "Microelectronics, long waves and world structural change", en: *World Development*, vol. 13, no. 3.

Pérez, Carlota (1986), "Las nuevas tecnologías, una visión de conjunto", en: C. Ominami, ed., *La Tercera Revolución Industrial*, Buenos Aires, RIAL; pp. 43-89.

Pérez, Carlota (1989), "Technical Change, Competitive, Restructuring, and Institutional Reform in Developing Countries", en: **SPR Discussion Paper No. 4**; diciembre.

Pérez, Carlota (1990), "Los Países del Pacto Andino y los cambios en la Economía Mundial - Una Estrategia para la modernización en la década del noventa", Lima, JUNAC, enero.

Portes, Alejandro y Douglas Kincaid, compiladores (1991), **Teorías del Desarrollo Nacional**, San José, Editorial Universitaria Centroamericana.

Roemer, Paul (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", en: **Journal of Political Economy**, vol. 94, no. 5; pp. 1002-37.

Rojas, Mauricio (1988), "Reflexiones acerca del debate sobre los orígenes de la industrialización latinoamericana y su entorno ideológico", en: **Estudios CIEPLAN**, No. 23, marzo; pp. 67-86.

Sachs, Jeffrey (1987), "Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs", en: Corbo y otros, **Growth-Oriented Adjustment Programs**, Washington, FMI y BM; pp. 291-325.

Sagasti, Francisco (1992), "La política científica y tecnológica en el nuevo entorno de América Latina", en: **Comercio Exterior**, vol. 42, no. 11, noviembre; pp. 991-94.

Sagasti, Francisco y Gregorio Arévalo (1992), "América Latina en el nuevo orden mundial fracturado: perspectivas y estrategias", en: **Comercio Exterior**, vol. 42, no. 12, diciembre; pp. 1102-10.

Salazar, José Manuel (1991), "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", en: O. Sunkel, comp., **Desarrollo desde dentro - un enfoque neoestructuralista para la América Latina**, México, Fondo de Cultura Económica; pp. 455-99.

Schmidt, Wolfgang (1992), **América Latina entre la polarización del mercado mundial y la apertura**, Quito, CAAP.

Schuldt, Jürgen (1991), "Desarrollo autocentrado: una utopía desde las economías andinas", en: Efraín González de Olarte, ed., **Nuevos Rumbos para el Desarrollo**, Lima; Instituto de Estudios Peruanos; pp. 67-95.

Schuldt, Jürgen (1992), "Tecnología, Relaciones Norte-Sur y Desarrollo", en: ALOP, ed., **América Latina: opciones estratégicas de desarrollo**, Caracas, Nueva Sociedad; pp. 19-46.

Schuldt, Jürgen (1992a), "Acumulación del Capital y los Problemas de la Macroeconomía Ecuatoriana en el período de postguerra", Quito, CONADE-GTZ, **Proyecto Ecuador Siglo XXI**.

Senghaas, Dieter (1982), **Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen**, Frankfurt, Ed. Suhrkamp. Versión castellana: **Aprender de Europa**, Barcelona, Ed. Alfa, 1988.

Senghaas, Dieter (1982a), "Elements of an Export-oriented and autocentric Development Path", en: **Economics**; pp. 7-17.

Singer, Hans W. y Patricia Gray (1988), "Trade Policy and Growth of Developing Countries: Some New Data", en: **World Development**, vol. 16, no. 3; pp.395-403.

Singer, Hans W. (1989), "El desarrollo en la posguerra", en: **Comercio Exterior**, vol. 39, no. 7; pp. 597-617.

Sonntag, Heinz Rudolf (1988), **Duda/Certeza/Crisis: La evolución de las Ciencias Sociales en América Latina**, Caracas, Ed. Nueva Sociedad.

Sunkel, Osvaldo (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", en: **El Trimestre Económico**, No. 150; pp.

Sunkel, Osvaldo, ed. (1990), **Desarrollo Desde Dentro**, México, Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, Osvaldo (1990a), "Algunos aspectos del cambiante contexto económico internacional y su relevancia para América Latina", Santiago de Chile, mimeo., septiembre.

Taylor, Lance (1988), "La Apertura Económica. Problemas hasta fines del siglo", en: El Trimestre Económico, vol. LV (1), no. 217; pp. 67-174.

Taylor, Lance (1988a), Varieties of Stabilization Experiences, Oxford University Press.

comentarios

Mauricio Pinto
Pablo Lucio Paredes
Oswaldo Dávila
Zonia Palán

Mauricio Pinto

Creo necesario aclarar que mis comentarios son personales, no quisiera que se confunda mi posición de miembro de la Junta Monetaria del actual Gobierno, con la exposición de los mismos. Aprecio el destacado trabajo del Dr. Schuldt, sobre todo porque denota tener mucho tiempo para leer la cantidad de bibliografía que recomienda porque señala con valentía ciertos puntos sobre los cuales es importante que el país discuta y analice; yo no soy Economista de profesión, yo soy Ingeniero; no soy ni **político empresario ni empresario político**, por lo tanto mi apreciación sobre la necesidad de buscar un comercio exterior más dinámico por parte del Ecuador, está basada en mi práctica empresarial, que exporta a mercados competitivos productos industrializados y realizados en el Ecuador y que ha tenido éxito y buenos resultados.

Es evidente que el país necesita cambios, y es notorio que la primera cosa que debe buscarse en el país es un cambio de actitud mental; no se puede seguir teniendo una actitud mental negativa como la que existe en el Ecuador desde que tenemos nuevamente democracia a partir del gobierno de Jaime Roldós Aguilera; no se puede y no se podrá desarrollar en el país políticas de largo plazo si es que no se entiende que la economía es de largo plazo y no puede ser y no podrá ser de corto plazo.

Esa actitud mental negativa que tiene el país en todo sentido, es la que nos lleva a despreciar una política económica definida al menos proyectada para una década, no se diga para los términos que el propio Dr. Schuldt sostiene; no es asunto que se puede arreglar hasta el término de este siglo, tendrá que ser una nueva generación la que emprenda el reto.

Yo quisiera aquí ser un poco más optimista que el Dr. Schuldt: creo que con voluntad y con un cambio de actitud mental, podremos tener por lo menos el inicio de una nueva política económica para este país. Desde el punto de vista de un empresario, el Ecuador no puede esperar a que se den condiciones ideales para poder aplicar teorías macroeconómicas que impulsen su desarrollo. Voy a ser gráfico en mi ejemplo: si un enfermo está de muerte y no tiene todas las condiciones para ser operado hay que tomar una

decisión, o se opera asumiendo el riesgo, o el paciente se muere. Esa es la situación del país, si no se toman decisiones y no se toman acciones que permitan insertarse al menos en el umbral que mira hacia el desarrollo.

La primera condición a crear, es el mercado; una producción que no se venda no puede crecer. En Ecuador existían leyes de fomento del sector industrial, sí, pero ¿cuánto costó al país ese desarrollo? En Ecuador existieron tasas preferenciales para el desarrollo agrícola, ¿dónde se fueron las utilidades de esas tasas preferenciales? ¿Hacia qué se desvió los réditos de esas tasas preferenciales?

En Ecuador ha existido un estado fuerte, un Estado grande que ocupa un 50% de la fuerza laboral afiliada al IESS, y sin embargo, no nos hemos desarrollado; yo creo en un estado fuerte pero pequeño y preparado; si analizamos cómo está estructurado el Estado ecuatoriano, quiénes son los trabajadores del Estado ecuatoriano, cuántos de esos trabajadores están capacitados para entender el proceso, será muy duro contestar, porque nos vamos a dar cuenta de que más del 50% de los empleados estatales no están preparados para los puestos que están desempeñando. Por lo tanto hay que hacer un achicamiento de ese aparato estatal, desvinculando la gente que no está contribuyendo a buscar caminos para el desarrollo. Yo estoy convencido que una apertura entre países con más o menos la misma estructura, va a permitir desarrollar un mercado mucho más amplio y por tanto, más oportunidades de desarrollo sobre todo en el sector manufacturero.

Yo no estoy de acuerdo que las ventajas comparativas de Ecuador se las pueda dejar a un lado. Voy a dar un sólo ejemplo, la producción de flores: somos más competitivos en flores que Colombia, simplemente por un hecho, aquí tenemos una ventaja comparativa que se llama sol; esa ventaja permite que la flora ecuatoriana sea de mejor calidad, y sea más barata que la flor colombiana. Por otro lado, yo no creo que el Estado deba intervenir en el sector privado con empresas fuertes, por una simple razón, porque un estado incapacitado para manejar la producción, se vuelve corrupto. Hemos visto como han terminado las empresas privadas que se hicieron estatales y cuanto a costado al Estado mantener esas empresas. Por lo tanto, yo creo que si Ecuador se empeña, si sus habitantes se empeñan, si sus fuerzas políticas se empeñan en cambiar la mentalidad, podemos tener oportunidad de desarrollo a más corto plazo de lo que el Dr. Schuldt menciona en su trabajo.

Pablo Lucio Paredes

Quisiera agradecer y felicitar a Jürgen no sólo por este trabajo, sino por todo lo que ha aportado en estos años en Ecuador; con mucha frecuencia no hemos coincidido en nuestros criterios, pero quisiera sinceramente se sepa el aprecio que siempre he tenido a la claridad y a la profundidad; en estos espacios de discusión económica y política, vale mucho la gente que defiende un punto de vista; hay algunos que defienden el punto de vista liberal, hay otros como Jürgen que defienden lo contrario y luego hay gente que no defiende ni lo uno ni lo otro, y que simplemente se mueve en las aguas intermedias tratando de aprovechar las corrientes, las modas, las tendencias de este momento; por eso el gran aprecio a alguien como Jürgen, que de ninguna manera ha tratado de plegar a esas corrientes liberales en las que no cree, y ha defendido siempre su punto de vista.

Creo que en este trabajo hace exactamente eso, defender el punto de vista, llamémoslo estructuralista, frente al punto de vista liberal. Pero creo que el punto de vista liberal que analiza y que critica Jürgen en relación al comercio exterior, es solo una parte de lo que es el pensamiento liberal; yo creo que el pesimismo que manifiesta Jürgen viene de que hoy las cosas se están moviendo en el sentido liberal, pero que Jürgen y tal vez otros estén interpretando en una visión muy restringida; si entendemos el liberalismo y su esencia de fondo, creo que el país tiene futuro; siguiendo esa línea muchos de los logros acabarían simplemente pareciéndose a lo que Jürgen ha planteado como estrategia de desarrollo de comercio exterior. El movimiento estructuralista está tratando de recuperarse si se quiere bajo otro nombre, tomando muchas cosas que plantea el pensamiento liberal.

Afirma Jürgen con muchísima razón, que el comercio exterior (las cifras de exportación y de importación para simplificar), no depende directamente del tipo de cambio ni de los aranceles de subsidio a la importación o a la exportación; estamos totalmente de acuerdo que la dinámica externa de un país depende de mucho más que esas dos o tres variables, pero eso no es extraño al liberalismo, la propia teoría macroeconómica (no le llamemos ni liberal ni estructural), ha planteado en los últimos 10-15 años, que los equili-

brios que se dan en la balanza de pagos, en la balanza comercial y en los intercambios externos, depende fundamentalmente no del tipo de cambio y los aranceles, sino de los grandes equilibrios de ahorro y de inversión en la economía; es decir, como sostiene Jürgen, esta teoría macroeconómica y esa visión liberal de la teoría macroeconómica, sí plantea que los equilibrios externos dependen de toda la estructura económica, social y política, depende en suma de factores que van más allá del tipo de cambio y del arancel como son: la productividad, la distribución de la riqueza y la calidad de las inversiones.

Por todo lo dicho podemos afirmar que sí está contemplada en la visión liberal y en la visión macroeconómica, la necesidad de entrar en reformas estructurales de fondo si es que se quiere tener desarrollo del sector externo de la economía. El liberalismo no tiene una visión restringida del comercio exterior, al contrario plantea que hay cambios de fondo que deben darse para que ese comercio exterior pueda dinamizarse, dar un entorno positivo a esos factores como el tipo de cambio etc., que también son factores importantes y que no se pueden dejar de lado.

Nos dice Jürgen que la nueva teoría del comercio internacional efectivamente plantea temas importantes, como los rendimientos crecientes, las economías de escala y una serie de factores que en parte no estaban contemplados en visiones anteriores. Pero, ¿querrá eso decir que el liberalismo no ha tomado en cuenta esos factores, que para los liberales existe un mercado perfecto y que nunca se les ha ocurrido explorar las dificultades de esos mercados? ¡no! claro que no. El pensamiento económico y en particular el pensamiento liberal sí ha integrado en sus preocupaciones esos fenómenos, sí ha tomado en cuenta esos factores, que enrarecen los mercados. Hay que estar consciente que aquí estamos tratando uno de los problemas más importantes de la humanidad y uno de los más difíciles de sujetar a un recetario de soluciones; el liberalismo también ha avanzado en esta dirección, y el liberalismo ha reconocido tanto en el comercio exterior como el comercio interno, que allí donde hay eficiencia de los mercados, tiene que haber también una intervención estatal, y no lo que se afirma en extremo sobre la supuesta perfección del mercado libre. Lo que sí ha dicho el liberalismo y lo que hoy trata de discutir es en qué aspectos tiene que intervenir el estado y en que otros no debe intervenir.

Antes de discutir el trabajo de Jürgen estuve revisando algunos elementos de la agenda para el desarrollo que preparó el CONADE hace como un año. En ese documento se reconoce que hay distorsiones en los mercados y que el estado debe intervenir, señalándose tres campos fundamentales para

dicha intervención y que también menciona Jürgen: uno, el desarrollo tecnológico, no como algo que puede simplemente "producir" el mercado que en muchos casos es miope; se necesita de un rol del estado en la información, en el mercadeo, en el crédito, en una serie de niveles técnicos en los que el estado es vital. En segundo lugar el crédito; en el mercado crediticio hay importantes distorsiones, de las que destacaremos dos fundamentales que tienen que ver con el comercio exterior, directa o indirectamente; una primera distorsión que afecta a todos los grupos medianos y pequeños ya que el sistema financiero privado no atiende esos grupos, cuestión que el estado debe corregir de alguna manera. Segundo, una distorsión que afecta las inversiones; el sistema financiero ecuatoriano tiende a prestar ayuda exclusivamente a las operaciones de bajo riesgo ahuyentando inversiones dirigidas al comercio exterior y que conllevan, riesgos mayores; aquí cabe también un rol del estado en apoyo a esas actividades de alto riesgo que puedan ser financiadas. La pregunta es entonces ¿cómo se debe hacer esa intervención? No creo que necesariamente deba existir para ello un Banco Nacional de Fomento, o una Corporación Financiera, manejados y controlados por el estado; para atender y corregir esas distorsiones del mercado, creo que hay otros mecanismos, pero lo destacable es que el liberalismo también plantea la necesidad de intervención del estado en tecnología, en educación, en crédito, etc.

Un tercer punto que creo importante relevar, es la experiencia histórica; si nosotros observamos desde los años 70 en adelante, hay muchos países que se han desarrollado, algunos en América muchos en Asia, a pesar de estar en la curva descendente de contratierra. Hay muchos países que han surgido a pesar de sus problemas en el comercio exterior, y hay muchos países que se han desarrollado apoyándose no únicamente en el comercio exterior, sino también en todo lo que éste genera al interno; no podemos creo yo decir en este momento, como estamos en el ciclo descendente, por tanto esperemos que empiece el ciclo creciente para insertarnos en el comercio mundial. ¿Qué hacemos mientras tanto? ¿nos cruzamos de brazos? Hay países que en los últimos 20 años han aprovechado de su inserción en el comercio exterior, a pesar de que ese comercio exterior como bien decía Jürgen no crece al 12%, sino al 6%; no nos olvidemos después de todo, que duplicar las exportaciones privadas ecuatorianas significa aumentar 1.200 millones de dólares de participación en el mercado internacional, incluso un mercado que crece poco y lentamente. Hay que tener en cuenta que los países Asiáticos otorgaron un rol más importante al estado: apoyo para el desarrollo tecnológico, apoyo para el desarrollo de la información y en ciertos casos apoyo para el

desarrollo crediticio; esto debería darse en el Ecuador también. Donde los países Asiáticos no fueron tan exitosos, fue en la intervención estatal en el sector privado; si se analiza lo que ha pasado en Corea, Taiwan y Japón, casos en los que el estado masivamente ha tratado de apoyar a ciertos sectores, han habido tantos fracasos como éxitos. Si se hubiera dejado al mercado que desarrolle esos sectores, se hubiera concluido posiblemente con un número igual o peor de fracasos o de éxitos que los que ha tenido el estado.

Oswaldo Dávila

Tuve la oportunidad de conocer a Jürgen en Perú, donde pude ver que el enfoque teórico que sustenta su trabajo, todavía se hallaba en simiente; ahora noto que, en su brillante trayectoria por Ecuador, sus ideas han madurado notablemente. Ahora que regresa a su país, con toda la experiencia vivida en Ecuador, espero siga desarrollando y fecundando lo que hoy nos lega.

Entrando en materia, quiero empezar señalando que hay algo con lo cual no coincido en el trabajo de Jürgen: es el problema de los ciclos de condición, largos y cortos de la economía; estos existen desde que existen las estadísticas, porque de otra manera no habrían podido medirse. No debemos olvidar que toda la teoría económica moderna se basa en estadísticas y en tendencias de largo plazo y, recordemos un dicho muy común que dice que hay mentiras, hay grandes mentiras y hay estadísticas. La tecnología de acumulación y difusión de la información, han modificado los conceptos del liberalismo; si el Sr. Adam Smith hubiera pensando que en algún momento iba a ocurrir lo que está ocurriendo ahora con el flujo de las comunicaciones, seguramente hubiera muerto de un infarto. La tecnología especialmente de comunicación, ha contribuido a que hayan cambios fundamentales también en las otras doctrinas.

Por esta misma razón, debemos buscar una entrada más rigurosa para poder analizar las perspectivas económicas de mayor alcance en Ecuador; aquí coincido con Jürgen en que el tema del comercio exterior es un buen acceso. Creo como él, que el comercio exterior no es un problema de únicamente factores macroeconómicos; es, al contrario, un problema más complejo y que integra muchos otros aspectos.

Si coincidimos entonces que entre el comercio exterior y la realidad del país existen múltiples y complejas vinculaciones, el problema viene a ser cómo definir los elementos que intervienen en el desarrollo integral del país; creo que debemos reconocer que hay elementos estratégicos que pueden presentarse en distintas combinaciones con la posibilidad de crear resultados diferentes. Esto ha pasado ya, por ejemplo, en los países asiáticos: se advierte en la base de su desarrollo una estructura mental, étnica, religiosa, cultural y

hasta política muy singular, fruto del entorno socio cultural gestado por los múltiples imperios en Asia.

En nuestro continente y particularmente en la región Andina, se ha constituido con los siglos un ámbito social y cultural muy distinto al de Asia, que nos particulariza y dificulta la aplicación de modelos homogéneos y comunes. Cuando observamos el tamaño de nuestros países, la situación se hace aún más compleja: Ecuador, en volumen de habitantes, apenas llega a la mitad de lo que solo la ciudad de México tiene; de ese total de habitantes en nuestro país, solo el 5% disfruta de una buena vida, un 10% lo hace más moderadamente, mientras más del 25% sobrevive en la miseria.

Creo pues que al interior de una combinación tan compleja de elementos económicos, culturales o demográficos, no nos queda más que invocar la novel *Teoría del caos* para entender los múltiples efectos de esa combinación. Allí podríamos comprender, aunque parezca cosa de risa, cómo afecta algo que sucedió en el incario, al Ecuador de hoy; o como se combina el viaje del presidente Durán Ballén a Japón con la pesca de truchas en Papallacta. Debemos aceptar que las relaciones entre los sucesos no son lineales, ni solamente curvas, ni bidimensionales, sino multidimensionales.

Con esto de fondo, creo que el modelo presentado por Jürgen se encuentra con esta primera dificultad: estamos hablando de un país pequeño, débil y complejo de cara a los retos de comercio mundial, un país con una experiencia limitadísima de producción interna y de distribución de ingresos. Nuestros industriales están quizá por primera vez frente a una durísima competencia, surgida y liderada por los países ricos que, pese a su enorme experiencia, se encuentran en franca crisis económica, cultural y de formación histórica, cuestión que les ha convertido en serios competidores nuestros, en las mismas cosas que nosotros producimos, situación nueva que afecta indudablemente nuestro comercio exterior.

Otro de los serios problemas que dificulta nuestro desarrollo viene de las restricciones financieras externas que, tal como van las cosas, seguirán estando ahí más allá del año 2000; yo me temo que cuando Jürgen vuelva después de 20 años; todavía nos encontrará cojeando, quizá de ambos pies. Es notorio que las medidas tomadas por el gobierno, inmersas en la doctrina neoliberal, revelan muchas contradicciones. Por ejemplo en lo que concierne al pago de la deuda externa y a la estrategia de nuevo endeudamiento; otro factor a contar es nuestra capacidad para enfrentar, a futuro, una carga financiera que, a tipos de interés de mercado, puede ir más allá de nuestras fuerzas. Sufrimos de una grave falta de competitividad incluso en la producción tradicional; el banano por ejemplo, pierde competitividad en los mercados europeos; mien-

tras Costa Rica produce por hectárea el doble que Ecuador, quizá porque no sabemos producir ni vender adecuadamente. Sumemos a esto algo preocupante: ese cuasi analfabetismo tecnológico que sufrimos los ecuatorianos que redonda, por ejemplo, en nuestra ignorancia sobre control de calidad. Alguien que nos visitó desde Japón, señaló que nosotros no sabemos nada sobre control de calidad y así pretendemos ampliar nuestras exportaciones a los países centrales. Somos muy neoliberales, pero calidad total es algo que ni siquiera conocemos.

Otro problema gravitante es el de nuestro sistema político y su total corrupción a todo nivel, incluyendo lo jurídico. Esto impide cambios en el país hacia la aplicación de cualquier modelo; sea neoliberal, estructuralista o autocentrado. Para rematar el asunto, vivimos en una creciente desinstitucionalización de la sociedad: nadie cree ya en la institucionalidad democrática, y parece que nos estamos refugiando en una ciega confianza en la Iglesia y las Fuerzas Armadas.

El modelo propuesto por Jürigen viene a ser tan válido como cualquier otro; el problema está, sin embargo, en otro lado: de dónde partir hacia ese modelo, cuáles son las condiciones iniciales que hay que reunir. Hay algo en que creo coincidimos todos aquí; el país no tiene objetivos a largo plazo y esa falta de previsión y ánimo de futuro, ahogará cualquier modelo. Desafiémosnos a construir marcos políticos y jurídicos que garanticen condiciones de posibilidad a acciones de mayor plazo. Ayer leía una ponencia sobre entidades financieras que sostenía lo siguiente: si la nueva ley se aprueba en el país, habría que afectar o enmendar otras 480 leyes. Si sumamos a esto la crisis de la educación, particularmente la superior y el vacío ético de los comportamientos sociales, completaremos una imagen de un país poco viable.

No obstante, como decía Mauricio Pinto, no podemos detener al país; hay que seguir viviendo incluso a remolque de un mundo cambiante. Pero no por ello debemos dejar de esforzarnos por imaginarnos el futuro y, como ha hecho Jürigen Schuldt, tener el valor de concebir teorías que, si bien pueden ser difíciles de aplicar, por lo menos abren nuevas puertas al pensamiento económico de un Tercer Mundo que cada vez está más lejos del Primer Mundo.

Zonia Palán

Deseo primero desear a Jürgen un feliz retorno a su país y espero nos sigas visitando con frecuencia.

Cuando Pablo Lucio Paredes comentó el trabajo de Jürgen, planteó a los economistas un reto: existe o no una ruptura teórica entre el estructuralismo y el liberalismo; esta pregunta que deriva de su lectura del trabajo de Jürgen Schuldt, es una invitación a aceptarla desde un punto de vista estrictamente teórico; sin embargo yo quiero reconocer que los trabajos de Jürgen Schuldt, van más allá de ésta discusión, y que nos animan a encontrar nuevos elementos teóricos que permitan la interpretación de las realidades latinoamericanas y ecuatorianas; éste esfuerzo de Jürgen no sólo se presenta en este trabajo, sino que se distribuye a lo largo de todos sus esfuerzos.

Jürgen afirma claramente que su trabajo se inscribe en esa ruptura de paradigmas y que, dentro de ese alejamiento surgen nuevos conceptos que podrían llevar a la formulación de otras teorías y a elaborar políticas que puedan ser ejecutadas, tendientes a solucionar los grandes problemas que nos aquejan. Quiero entonces señalar algunos elementos teóricos, más bien marcando diferencias con Jürgen o precisando acuerdos teóricos.

Me parece fundamental que no olvidemos un hecho: el sistema económico internacional no es una realidad "natural" resultante de las fuerzas del mercado, ¿de que resulta este sistema económico? de una convivencia entre estados desiguales; no podemos decir que en esta "libre competencia", en este "libre" mercado mundial, todos tendríamos las mismas posibilidades de acceso, las mismas oportunidades de penetración, las mismas ocasiones de desarrollo científico y tecnológico o las mismas capacidades de negociación. El sistema económico internacional, al estar formado por estados desiguales, está marcado también por una división internacional del trabajo difícil de alterar en la realidad concreta; es en los países ricos donde se está generando la tecnología más avanzada que dirige las condiciones del mercado mundial. Esta tecnología cara y compleja, no puede ser adquirida indistintamente, peor aún por países como Ecuador.

Cierto es que el desarrollo del comercio internacional no se sustenta únicamente en ventajas comparativas estáticas o dinámicas, sino también en un buen manejo y uso de los recursos naturales; sin embargo, incluso ese aprovechamiento depende también de un determinado nivel de desarrollo científico y tecnológico, que no poseen nuestros países. Es falso aquello de una supuesta igualdad de condiciones en el acceso de las tecnologías de vanguardia; hay más bien diferencias cada vez más grandes entre los países lo que pone en cuestión la tesis de querer homogenizar el mundo y convertirlo en una zona de libre mercado.

Creo que el concepto de libre comercio es un concepto abstracto porque la realidad concreta muestra que existe heterogeneidad, existen diferencias, existe diversidad. Cuando Jürgen plantea cual podría ser una política estratégica para el caso del Ecuador, siento que comparto mucho de lo que dice respecto a la necesidad de la intervención estatal, de la urgencia del desarrollo científico tecnológico, de la necesidad del cambio, y de una mentalidad gerencial; comparto todos esos elementos, pero me pregunto si es posible desconcentrar en términos económicos esta realidad, porque la estructura productiva nacional es una estructura altamente concentrada y la base que sustenta las exportaciones es aún mayor: apenas en 10 empresas exportadoras de este país se concentra el 80% de las exportaciones totales; es allí donde yo encuentro una cierta incongruencia en el planteo de Jürgen, porque si hay un proceso de concentración, ¿cómo es posible un proceso de redistribución?, si tenemos una estructura productiva altamente concentrada, entonces las estrategias de promoción de exportaciones no posibilitan por sí mismas una redistribución socio productiva por más que se diversifique.

En los últimos años se ha diversificado la estructura productiva en las exportaciones no tradicionales: hemos exportado flores, frutas, camarón, y sin embargo la estructura productiva y la propiedad siguen concentradas; los beneficios de esa economía no van a canalizarse a través de una redistribución social y por lo tanto, la utopía de centrar una estrategia de tal naturaleza en la ampliación del mercado interno, vuelve contradictorio el modelo planteado por Jürgen. Creo que el mercado interno, es un objetivo de política económica y también un objetivo de comercio exterior; sin embargo estamos hablando de "estrategias de exportación" y de formular "políticas de apoyo" para este sector, pero no decimos nada respecto de qué hacer con las importaciones, cuando nuestro mercado interno cada vez depende más de lo que se produce fuera del país; en efecto, el 93% del trigo necesario para la producción del pan que consumimos todos los días, lo importamos de EEUU; considero que una estrategia de comercio exterior debe mirar también el compor-

tamiento de las importaciones convertidas no sólo en satisfactores para la demanda industrial, sino incluso en satisfactores para el consumo directo de la población ecuatoriana. El mercado interno se convierte entonces en aquel espacio donde se contraponen algunas posibilidades de política económica que van en diferente dirección. Comencemos a mirar hacia dentro, para saber cual debería ser la orientación de la estructura productiva; no estamos cuestionando la necesidad de mirar hacia afuera, la necesidad de diversificar y lograr capacidad de negociación en el mercado mundial; sin embargo, tiene obligatoriamente que mirarse hacia dentro, porque si no hay mecanismos de distribución social (como señala el modelo de Jürgen), a través de transferencias del sector moderno al sector tradicional, entonces no tendremos mercado interno; sabemos que, cuando no hay posibilidades de recuperación del mercado interno, el país entero se convierte en lo que muchos analistas políticos señalan como ingobernable.

Más allá de una intervención del estado dirigida a crear condiciones para la producción exportable (como se está pretendiendo en el modelo de Jürgen y también en las apreciaciones de Pablo Lucio Paredes), más allá de que el estado se preocupe por crear esas condiciones, es importante que el estado intervenga en la redistribución social; de lo contrario, por más que se generen tales condiciones de producción y se aumenten los niveles de productividad y se homogenicen esos niveles, de ninguna manera el beneficiado será la población. Es necesario generar condiciones sociales, económicas y políticas, que permitan a nuestro estado elevar el nivel de negociación de nuestro país en el mercado internacional, pero eso pasa también por mejorar las condiciones de vida de la población de manera eficaz.

De un estudio que hice sobre comercio exterior, llego también a determinar que una política económica dirigida solo al control del tipo de cambio, de los aranceles, no es determinante para los movimientos de las exportaciones, porque en el mercado internacional lo determinante es qué producimos; lo que producimos los países latinoamericanos y el Ecuador siguen siendo productos agrícolas con un bajo contenido de valor agregado; los productos industriales, por más que ha crecido el porcentaje de sus exportaciones, no son de ninguna manera competitivos en el mercado internacional. No se puede seguir pensando que el pacto Andino y los procesos de integración latinoamericana sean salidas para elevar nuestros niveles de exportación; también estos países producen cosas similares a las nuestras.

En una estrategia de pensar hacia fuera, de dinamizar mejor la política exterior a través de las exportaciones, lo que se necesita fundamentalmente es de la otra parte, y ahí coincido con Jürgen en su tesis sobre la necesidad de

seguir insistiendo en la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones simultáneamente, con miras a lograr un ahorro de divisas nacionales que permitan el crecimiento y el desarrollo económico hacia dentro. Los exportadores nacionales siguen siendo rentistas y cualquier subsidio que vaya en favor del sector exportador no será distribuido socialmente; los subsidios estatales dirigidos a beneficiar este sector, si es que deben seguir existiendo deberán imponer condiciones de redistribución para que realmente haya posibilidades de crecimiento y desarrollo económico hacia dentro.