

## NOTAS SOBRE EL MODELO DE APERTURA AL EXTERIOR EN AMERICA LATINA

*Adriana Pérez S.\**

### INTRODUCCION

La economía mundial, y consecuentemente la distribución de tareas y actividades productivas entre países y sectores, está viviendo una serie de transformaciones estructurales que ejercen una gran influencia sobre las relaciones económicas internacionales, en general, y sobre cada nación, en particular.

Este proceso de transformación, a pesar de la existencia de coyunturas que dificultan la evolución del mismo y ponen en juego un conjunto de intereses nacionales, conducirá —en el largo plazo— a la conformación de un nuevo esquema de desarrollo capitalista. (1) Este va a caracterizarse por la presencia de compañías multinacionales conduciendo el proceso de internacionalización del capital y por un importante redespiegue industrial que implicará a su vez una nueva división internacional del trabajo basada en la asignación de actividades productivas intensivas en mano de obra y en recursos naturales a los países periféricos, y de actividades productivas de punta o intensivas en capital y tecnología a los países centrales.

El nuevo esquema económico mundial mantiene y redefine las relaciones "centro-periférica, reestructura la "interdependencia entre desiguales", y de este modo, los procesos de desarrollo-subdesarrollo siguen vinculados, interaccionándose mutuamente y caracterizando el proceso histórico global de de-

\* Profesora del Departamento de Economía. Universidad de Antioquia.

(1) Sobre este tema se aconseja el artículo de P. Vuskovic que resume las principales ideas.

Vuskovic, Pedro "La reestructuración del capitalismo mundial y el nuevo orden económico internacional". Comercio Exterior, Vol. 28 No. 3, México Marzo de 1.978, páginas 262-266.

sarrollo (2). Pero, sobre esta estructura, las multinacionales se convierten en los principales agentes de la internacionalización de la economía, incidiendo fuertemente sobre los países de la periferia y también frenando relativamente el desarrollo independiente de las naciones del centro.

En síntesis, cada área se especializará en aquellas actividades en las cuales tenga una mayor eficiencia relativa, donde pueda producir bienes con ventajas comparativas. El modelo de apertura económica, que se está implantando en el mundo, se inscribe dentro del nuevo esquema mundial de división internacional del trabajo donde las empresas multinacionales constituyen las principales protagonistas e impulsadoras de dicha reestructuración del capitalismo.

El modelo de apertura hacia el exterior es pues una estrategia que permitirá el acceso libre de los países al mercado mundial, es una forma de hacer coincidir el libre cambio en lo externo y el "laissez-faire" en lo interno, es un requisito para implementar la especialización productiva acorde a las ventajas comparativas que significará una aceleración del crecimiento mundial a base de la expansión de las exportaciones.

Este documento intenta analizar el modelo de apertura económica que se está implantando en América Latina especificando sus diferentes variantes. Tan solo pretendemos situar el problema a nivel general. Para tal efecto, hemos dividido el trabajo en cuatro partes: en la primera, se discute la viabilidad actual del modelo de apertura implícito en el nuevo esquema de división internacional del trabajo a nivel del centro y de la periferia; en la segunda parte y ya adentrándonos en el problema latinoamericano, se señalan algunas posiciones teóricas que intentan explicar los caminos que puede o debería seguir el proceso de internacionalización de la economía latinoamericana; luego pasamos a definir rápidamente las metas planteadas a nivel general para conseguir tal apertura económica, y por último, se analizan las variedades de la estrategia en América Latina desde los siguientes puntos de vista: el rol del comercio exterior, el papel que le corresponde al Estado y los condiciona-

(2) Cuando hablamos de "periferia" nos referimos a los países subdesarrollados o dependientes; por el contrario, los "centros" constituyen los estados desarrollados o avanzados del sistema, al respecto, véase:

SUNKEL Y PAZ. "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Siglo XXI - Páginas 34-40

mientos de la nueva industrialización para exportación o también llamada industrialización exo-dirigida.

## I— VIABILIDAD ACTUAL DEL MODELO DE APERTURA

Frente a la distribución de tareas y actividades a nivel mundial; que hemos anteriormente descrito, surgen preguntas acerca de cómo los países centrales y periféricos se están acomodando a la nueva realidad, de cómo se realiza ese profundo reajuste económico-social a niveles puramente nacionales. Acaso los centros han aceptado por completo en la década pasada el nuevo modelo impulsador de actividades de punta, intensivas en mano de obra calificada y tecnología, en detrimento de sus industrias tradicionales, y con el peligro de provocar un alto grado de desempleo?. Es que la adaptación al nuevo esquema mundial no significa también para América Latina problemas difíciles a nivel económico y social? ¿quienes han ido liberalizando su comercio exterior y explotado eficientemente sus ventajas comparativas con el fin de alcanzar la interdependencia entre países que plantea el esquema general y que conduciría a aumentar el producto y el bienestar del sistema?

Desde el punto de vista de los países centrales, la poca viabilidad de aplicación de un modelo aperturista ha sido una realidad en la década del 70 y probablemente el factor más explicativo de este comportamiento haya sido la existencia de una larga coyuntura de muy lenta recuperación iniciada con la crisis del petróleo de 1.973. Esta crisis vino a agravar aún más la crisis económica de carácter estructural de los países centrales, a superponerse a una gran cantidad de problemas existentes desde la segunda guerra mundial, a interrumpir la fase cíclica dinámica vivía toda la economía mundial.

Los movimientos en los países industrializados contra la competencia internacional de los países del Tercer Mundo se han ido incrementando en vez de disminuir en la década pasada, hasta tal punto que podemos hablar de un "nuevo proteccionismo" caracterizado por diferentes acciones y mecanismos que se originan fuera del marco del GATT y que dificultan el proceso de liberalización del comercio internacional. Entre ellos, todo tipo de restricciones no-arancelarias como la fijación de precios de referencia, la aplicación de derechos compensatorios y anti-dumpings, las restricciones cuantitativas a la importación, los acuerdos de comercialización concertada, el uso arbitrario de cláusulas de escape. También hay otras actividades desarrolladas en los paí-

ses centrales que explican el rechazo de algunos sectores nacionales al nuevo modelo como, por ejemplo la "inversión defensiva" destinada a mejorar la productividad industrial tradicional sujeto a la concurrencia de los países del Tercer Mundo, las presiones de los sindicatos las que son inevitables debido a los problemas de empleo creados por la coyuntura y el reajuste estructural, la ayuda gubernamental a la industria tradicional, a través de subvenciones al empleo o a diferentes sectores como la siderurgia, la construcción naval, las fibras sintéticas. (3)

Todos estos hechos están demostrando, en fin de cuentas, la actitud cautelosa o por lo menos pesimista de ciertos grupos socio-económicos, dentro de los ámbitos nacionales del centro, frente al reacomodo internacional de actividades productivas que implica la nueva división internacional del trabajo.

Por el contrario, la aplicación del modelo aperturista es más viable actualmente en América Latina en gran parte por el escaso poder autónomo de decisión y limitada soberanía política-económica, producto del carácter dependiente que ha caracterizado la región desde sus orígenes. Es casi imposible que nuestros países puedan rechazar, por un lado, la estrategia de largo plazo implantada desde el exterior y desvincularse totalmente del proceso y, en segundo lugar, que ellos puedan reaccionar frente a la crisis de 1.973 como lo están haciendo los países centrales o sea con una mediana capacidad de respuesta, o de presión o manipulando ciertos mecanismos típicos de defensa nacional. Más bien lo que ha provocado la crisis es acentuar la heterogeneidad de los países de la periferia, dividiéndolos en productores y no-productores de petróleo y ejerciendo de este modo una influencia aún más negativa si se piensa en un proyecto común para el Tercer Mundo que debería discutirse en las reuniones del Nuevo Orden Económico Internacional. (4)

- (3) Para un buen análisis del "nuevo proteccionismo" de los países centrales y los efectos sobre la periferia, ver:

Balassa, Bela "El nuevo proteccionismo y la economía internacional". Integración Latinoamericana INTAL - Mayo 1.979 No. 35 Págs. 3-20.

- (4) El programa del NOEI, sancionado en la 6a. sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (mayo 1.974) y sugerido por los países periféricos, dió lugar a una política de confrontación con los países centrales. Habiendo ésta fracasado, la tendencia actual es la de reordenar las relaciones Norte-Sur a través de programas como los de la supervivencia. Ver:

Comisión Brandt "Norte Sur. Un programa para la supervivencia". Ed. Pluma 1.980

## II-- POSICIONES TEORICAS FRENTE AL REACOMODO MUNDIAL

La viabilidad del modelo de apertura en América Latina está también relacionada con las posiciones teóricas que existen en el momento y que intentan comprender el fenómeno; resumimos entonces algunos de los principales enfoques teóricos frente a las posibilidades de la nueva inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial.

Encontramos, en primer lugar, los partidarios del modelo liberal-aperturista que tiene como fundamento teórico el análisis clásico y neoclásico de las ventajas comparativas, y como política económica el libre cambio en lo externo y el "laissez-faire" en lo interno.

Si bien esta posición no se explicita corrientemente, sus defensores sostienen que a través del aflujo de capitales, de la introducción de nuevas técnicas y del "libre funcionamiento del mercado", cada nación acelerará su crecimiento y, en consecuencia, todo el sistema capitalista se beneficiará en su conjunto. (5)

En el otro extremo, hallamos aquellos autores que defienden la tesis del desligamiento o desvinculación de la periferia dentro de la economía mundial y sostienen que el único camino para llevar adelante una industrialización autónoma y popular, que contraste fuertemente con aquella otra inserta dentro de la división internacional del trabajo, es el de la auto-afirmación de las naciones de la periferia y su tránsito hacia el socialismo. (6)

En tercer lugar, existe un grupo importante de teóricos que aceptan como un hecho irreversible la vinculación de la periferia en la economía mundial pero sostienen que la industrialización orientada al mercado mundial tiende a per-

(5) Un excelente trabajo que analiza las teorías neoclásicas a la luz del desarrollo periférico es el de:

Presbisch, Raúl "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico". Revista de la CEPAL - Abril de 1.979 - Páginas 171-192.

(6) Esta posición fué muy importante en la década de los sesenta. Entre sus exponentes más representativos: Samir Amin y Arghiri Emmanuel. Encontramos un enfoque similar en el artículo de:

Benachenhou, Abellatif "Les conditions internes et internationales d'un vrai décollage. Pour un développement populaire et autonome" "Le Monde Diplomatique" II/1980.

petuar el proceso histórico dependiente de América Latina y por consiguiente la internacionalización es sinónimo de interdependencia entre desiguales. Este amplio sector de opinión es más positivo "vis-a-vis" al fenómeno de la apertura y reconociendo los males que acarrea, intentan propugnar soluciones alternativas que permitan reducir o evitar los efectos negativos de dicha internacionalización.

Dentro de esta posición se distinguen varios planteamientos, pero tal vez el más conocido sea el pensamiento de la CEPAL que propugna una inserción más activa de nuestros países en la economía mundial a través de: la continuación de políticas de diversificación de exportaciones, la adopción de una posición frente a las multinacionales que permita a nuestros países negociar las diferentes formas de contratación, la implementación de una política de redistribución del ingreso tendiente a fortalecer el mercado interno, el apoyo firme a los procesos de cooperación regional y, sobre todo, el fortalecimiento de la unidad de los países del Tercer Mundo frente al proceso de negociaciones del N. O. E. I.

"¿Cómo transformar la inserción pasiva en la economía internacional en una interdependencia dinámica? . . . El desafío consiste precisamente en concebir en qué forma los países de la región pueden aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece su inserción en las corrientes de la economía internacional y minimizar sus efectos adversos; cómo tomar un papel activo en el diseño de las reglas que norman los flujos comerciales y financieros, en vez de ser actores relativamente pasivos; y cómo conciliar los requisitos de política económica necesarios para lograr estos objetivos con los que serían precisos para alcanzar las metas de crecimiento y redistribución". (7)

Otros autores dentro de esta última corriente del "desligamiento relativo" de la periferia presentan también una solución alternativa a la posición liberal-aperturista pero enfatizando la promoción de la producción de bienes tecnológicamente complejos y el rol activo del Estado en la orientación del proceso de acumulación de crecimiento y de distribución del ingreso.

(7) El Secretario ejecutivo de la CEPAL, Enrique Iglesias, traza las características de una estrategia de desarrollo más independiente para América Latina en:

Iglesias, E. "América Latina en el umbral de los 80". Revista de la CEPAL, Diciembre 1.979, página 44.

"El mercado carece de horizonte temporal y social. No tiene aptitud para promover la transformación de estructuras productivas relativamente atrasadas" . . .

. . . La posición alternativa a la liberal no implica negar la importancia del mercado . . . pero sí reconoce . . . que el Estado ha de jugar un papel clave en la orientación del esfuerzo de acumulación y en la transformación de la estructura productiva . . . e incidir . . . en la distribución del ingreso, de forma a compensar la tendencia a su concentración" (8).

### III- OBJETIVOS DEL MODELO

¿Pero en que consiste la nueva estrategia de desarrollo en América Latina?.  
¿Qué mecanismos deben implementarse para lograr la apertura externa?.  
¿Es que el nuevo modelo se aplica uniformemente en Latinoamérica?

En primer lugar, se pueden distinguir cuatro objetivos básicos que sirven de fundamento al modelo, que son los de: alcanzar altos niveles de crecimiento, lograr la estabilidad de los precios y sanear los problemas de balanza de pagos y del empleo (9). Los principios fundamentales para la consecución de tales metas son básicamente tres:

- i) El de la especialización productiva, que implica aprovechar las ventajas comparativas existentes y potenciales y, de este modo, maximizar el uso de los recursos de cada país en el concierto mundial.
- ii) El de la óptima asignación de recursos que, se deriva del anterior e implica una vuelta a la ideología librecambista y por ende, al nuevo papel que debe jugar el Estado.
- iii) El de la eficiencia productiva interna, lograda a través del libre funcionamiento del mercado y que debe conducir a alcanzar un alto grado de competitividad internacional.

(8) Curiel, Alberto; Rodríguez, Octavio, "El modelo de apertura económica". Parte II. CLACSO, Univ. Católica de Río de Janeiro. Diciembre 1.979.

(9) Para una caracterización del modelo de apertura, véase:

Curiel, A. y Rodríguez, O. Op. cit., Parte I

Esta estrategia de desarrollo debe estar complementada necesariamente por un conjunto de políticas de empleo, fiscales de precios e ingresos, de moneda y de comercio exterior, que no entren en contradicción con los planteamientos generales y de largo plazo del nuevo enfoque. Estas políticas de corte monetarista deben tener como objetivo el de controlar la oferta del dinero y todos aquellos factores que la afecten, principalmente el déficit fiscal. (10)

#### IV- LAS VARIEDADES DEL APERTURISMO EN AMERICA LATINA

Pasamos ahora a analizar las variantes del modelo aperturista que en la realidad se presenta y están en función de sus experiencias particulares a nivel económico-político, como de la interpretación conceptual propia del problema de la internacionalización que cada país sostiene. En otras palabras, las variedades del aperturismo en América Latina indican cómo cada uno intenta acomodar las modalidades y funciones del inevitable proceso global de la internacionalización dentro de su propia área considerando sus realidades y conflictos propios.

Es aquí donde podemos hacer un paréntesis para anotar que, si bien son los factores exógenos aquellos que motivan y conducen principalmente la implementación del modelo en América Latina, existen otros factores de carácter endógeno que intervienen en el proceso, que explican las diferencias dentro del aperturismo, que se confunden con las causas principales convirtiéndose aparentemente en los dinamizadores del proceso. Entre tales factores destacamos dos: el estrangulamiento externo crónico derivado de la aplicación de la estrategia de desarrollo vía sustitución de importaciones y el choque de los grupos socio-económicos o de las fuerzas internas de los países donde se está sufriendo tal transformación.

Esta aclaración nos permite clasificar a los países de la región en dos grandes grupos: los medianos y grandes donde el avance de la industrialización desde la crisis del 29 ha sido importante y continuo y, en segundo lugar, las econo-

(10) Respecto a las políticas de estabilización que se están implementando actualmente (y que guardan semejanza con las medidas aplicadas durante la década del 50 e inicios del 60), véase:

Foxley, Alejandro "Políticas de Estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso: Una perspectiva histórica". CLACSO - Universidad Católica de Río (Brasil) Diciembre 1.979.



más de menor desarrollo relativo, menos industrializadas y por ende ya bastante abiertas al comercio mundial. Nos interesa fundamentalmente el primer grupo por estar efectivamente en vías de internacionalizarse después de haber experimentado, en mayor o menor medida, un crecimiento hacia adentro con alto grado de proteccionismo.

Existen tres características generales del modelo aperturista que consideramos necesarias para analizar las variantes de la estrategia en América Latina: 1) la expansión de las exportaciones y liberalización de las importaciones, 2) el grado de participación relativo al Estado y 3) los condicionamientos de la nueva industrialización en lo referente a recursos humanos y naturales, a dimensiones de mercado y a la utilización de nuevas tecnologías y capitales del exterior.

- 1) La progresiva apertura se ha presentado en la región con diferentes grados en cuanto la amplitud y la profundidad lo que nos permite distinguir a grandes rasgos dos tipos de experiencias. La primera, la de los países del Cono Sur entre los cuales Chile conforma el ejemplo más ortodoxo. Este país ha ido reemplazando desde 1.973, rápida y totalmente, su estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones por el nuevo modelo de industrialización para exportación. Esta ruptura con el pasado, esta discontinuidad se haya inserta dentro de un contexto integral que abarca toda la nueva realidad política, económica y social del país.

El modelo chileno se somete presurosamente a la lógica de las ventajas comparativas (de ahí el fuerte crecimiento de sus exportaciones tradicionales de minería) y acepta rápidamente la competencia abierta al exterior planteando una drástica liberalización de las importaciones. (11)

La segunda variante del aperturismo implica por el contrario un reajuste más gradual y cauteloso planteadas las nuevas modalidades de inserción internacional. Podríamos hablar de una nueva estrategia la cual, aceptando la idea de la apertura externa, no rechaza de plano la continuidad del proceso ante-

(11) Sobre la experiencia Chilena, véase:

French-Davis, Ricardo "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo", Chile 1973-1.978. Revista de la CEPAL Diciembre 1.979 No. 9 Páginas 99-118.

rior, y de este modo intenta complementar los dos modelos, el pretérito con el actual.

“La falsa alternativa entre industrialización hacia adentro y hacia afuera se resuelve y diluye en la fusión de las opciones, que en lugar de excluirse se refuerzan mutuamente dentro del marco establecido por el proceso global de diversificación y dilatación fabriles”. (12)

Esta modalidad es más evidente en los países industrializados de la región, tales como México y Brasil, con un mayor grado de capacidad industrial existente, y por consiguiente, generadores de mayores resistencias dentro del mismo sector. En estos países se está intentando conjugar el proyecto de exportación de bienes tradicionales y de bienes de consumo durables y no durables —producto de su industrialización “sustitutiva fácil”— con la continuación de la producción de bienes de “sustitución difícil”. Es aquí donde vemos a encontrar a las firmas multinacionales asumiendo otra tarea, la de producir internamente dichos bienes.

Colombia podría incluirse en este último grupo de países aunque señalando ciertas diferencias de grado. En general, ha sido y es más aperturista que Brasil y Méjico, tal vez porque el desarrollo industrial del país no ha quemado las mismas etapas de sustitución que en dichos países, o porque la clase dirigente no se encuentra tan diferenciada a nivel económico como en otras partes. Colombia conformaría una variante intermedia entre los dos grupos de países arriba mencionados y se distingue por haber abordado gradualmente el nuevo cambio.

A partir de 1.967 comienza a sentirse en Colombia un viraje no dramático o no radical de estrategia de desarrollo: se inicia durante la administración del Dr. Lleras Restrepo una cierta liberalización de la economía y una fuerte promoción subsidiada de las exportaciones menores. (13) Ya en la década del 70, Colombia toma una posición abierta frente al mundo y trata de elimi-

(12) Pinto, Anibal “La apertura al exterior” en *América Latina*” Pag. 43. CLACSO, Universidad Católica de Río (Brasil) Diciembre 1.979.

(13) El Decreto 444/67 constituye uno de los antecedentes más importantes del mencionado viraje en Colombia.

nar su política de subsidios, sus trabas arancelarias (14) y a utilizar como pilar del nuevo desarrollo actividades tradicionales tipo la minería y dinámicas tipo la industria metalmeccánica o la industria eléctrica.

En uno u otro caso, la apertura al exterior, en general, y la promoción de exportaciones y liberalización de importaciones, en particular, constituyen un viraje cauteloso o radical, gradual o dramático respecto al esquema pretérito de desarrollo basado en el mercado interno y sostenido en el proteccionismo comercial.

2) Esta sustitución de estrategia de desarrollo implica a su vez un cambio en las funciones de los estados y en la correlación de fuerzas internas. El nuevo modelo precisa un estado menos regulador, debe provocar entonces el desmonte gradual de la estructura intervencionista estatal. Por lo tanto pareciera ser que las tendencias futuras deberían inducir la privatización de las empresas estatales, la eliminación de la acción directa e indirecta del Estado sobre la estructura de los precios y salarios; en síntesis, el proyecto tiende a volver a reconstituir el Estado liberal del pasado y acomodarlo a las nuevas circunstancias históricas.

En la actualidad podríamos distinguir algunas posiciones en la región respecto al grado de participación del Estado: están aquellos países que propugnan una menor intervención del Estado en la producción y sostienen que éste sólo debe orientar al sector clave de la economía; es el caso de Chile, cuya actitud antiestatista es muy pronunciada y se traduce en una casi total abstención de intervenir directamente en la producción e indirectamente a través de políticas económicas que favorezcan a uno u otro sector. Hay otros países, como por ejemplo Colombia, que intentan mantener el Estado exclusivamente en su función indicativa, en su carácter de estrategia, orientando la economía a través de determinados instrumentos de política monetaria y cambiaria, y en su papel de acumulador creando la infraestructura física necesaria para un eficiente funcionamiento del modelo (15).

(14) El ingreso definitivo de Colombia al GATT se insertaría dentro de esa perspectiva.

(15) Aquí nos referimos específicamente a la relación existente entre los proyectos de dotación de infraestructura del Plan de Integración Nacional 1979 - 1.982 y la política de comercio exterior del INCOMEX.

Por último, existen otros países que sostienen por el momento al Estado no sólo en su función de orientador o planificador a nivel indicativo, sino también como productor de bienes estratégicos (como en Ecuador y Venezuela) o co-productor con el sector privado (como en Brasil y Méjico).

El modelo aperturista conlleva necesariamente ciertas modificaciones a nivel socio-político pues ya comienza a observarse que existen sectores económicos beneficiados por su implantación, como los exportadores de bienes tradicionales y/o dinámicos, los intermediarios financieros y comerciales ligados al comercio de la exportación-importación, y todos aquellos que de una u otra forma se hallan vinculados a la actividad económica externa.

El caso Chileno ejemplifica muy bien lo antedicho; la "neutralidad" (16) de la política económica del país es aparente en cierta forma pues tiende a favorecer el grupo de exportadores acentuando así la concentración del poder económico. La promoción de exportaciones implementada por el gobierno a través de una institución pública Pro-Chile se caracteriza por contar con franquicias aduaneras para la importación de insumos incorporados a las exportaciones, con la devolución del impuesto al valor agregado pagado por los insumos, con la exoneración del pago de gravámenes, con el tipo de cambio administrado por el Banco Central. Estas son todas políticas "no neutrales" tendientes a favorecer un sector clave para la consecución de los objetivos básicos de la nueva estrategia.

De otra parte, habrá otros sectores que perderán poco a poco las posiciones ganadas previamente a pesar de las reacciones y presiones que ejerzan en el momento ante la inevitable transformación, como el grupo de industriales y asalariados vinculados al proceso de industrialización pretérita, y la clase media-alta ligada al aparato estatal o al mercado interno.

3) Desde el punto de vista de los condicionamientos de la nueva industrialización, la primera tendencia observable en cualquiera de las variedades analizadas es la orientación del desarrollo industrial para exportar según el principio de las ventajas comparativas. América Latina cuenta con un gran po-

(16) Una política neutral es aquella que no tiende a favorecer especialmente a algún sector o grupo socio-económico, sino que intenta beneficiar al sistema en su conjunto.

tencial de recursos como para ser aprovechado en este tipo de industrialización exo-dirigida (17).

En primer lugar, poseemos ventajas comparativas naturales y humanas (recursos no renovables, renovables, energéticos, hidro-eléctricos, mano de obra no calificada y calificada) necesarias para llevar adelante actividades tipo agro-industria, forestal, pesca, minería, industrias tradicionales. En segundo lugar, existen ventajas comparativas que pueden adquirirse en un período razonable como la producción de bienes de consumo o de capital intensivos en mano de obra especializada o no (la petroquímica, química, componentes eléctricos, ensamblaje de automotores).

La segunda tendencia que condiciona la nueva estrategia está relacionada con las dimensiones del mercado. En el presente se trata de privilegiar el mercado externo, y con menor énfasis el interno y el regional; el objetivo prioritario es alcanzar una mejor participación en el mercado mundial de materias primas y manufacturas.

Al privilegiar casi unilateralmente la demanda externa, el nuevo modelo descuida el mercado interno actual y potencial, fundamento de la industrialización pasada, y actúa más regresivamente sobre la distribución del ingreso. Es que si la actual política orienta las inversiones hacia la exportación, si utiliza el nivel salarial como elemento de competitividad internacional, si los precios internos se equiparan con los internacionales por efecto del libre funcionamiento del mercado, la distribución del ingreso tenderá inevitablemente a ser más concentrada. Luego, el actual modelo no contempla la situación de la mayoría de la población que verá afectado su poder de compra por la pérdida del nivel real del salario y por los cambios regresivos experimentados debido al sistema de precios.

Para concluir, cabe hacer sólo un comentario acerca de las modalidades de la inversión directa extranjera dentro del nuevo esquema: teóricamente se plantea la apertura al capital y tecnología del exterior, y en los hechos se viene observando que es una realidad el aflujo de capitales y que las posibilidades

(17) Un buen análisis del tema de las ventajas comparativas de América Latina se encuentra en:

Villanueva, Javier "La industrialización Latinoamericana y las nuevas condiciones de la economía Internacional". Integración Latinoamericana. INTAL. Diciembre 1.978 No. 31 Págs. 21-23.

de negociación y arreglos con las multinacionales aumentan considerablemente en la región; luego, la distribución mundial de tareas productivas no sólo ha fortalecido el establecimiento de unidades manufactureras extranjeras y la transferencia de tecnologías foráneas, sino que ha dado lugar a otras modalidades de la inversión extranjera como la creación de empresas financiero-comerciales (las "trading-companies"), la constitución de "joint ventures" y de "free trade areas" con fines de exportación, la celebración de programas de sub-contratación interna "intra-empresas" y mayor integración vertical. (18) Las industrias "maquiladoras" de México conforman un ejemplo típico del montaje de componentes importados desde los centros y exportación posterior de los bienes ensamblados nuevamente hacia los países importadores de insumo.

## V- CONCLUSIONES

Sobre la base del material expuesto en el documento, se plantean ahora algunas preguntas y/o líneas de investigación acerca de la inserción de Colombia en el nuevo contexto mundial a nivel de sus diferentes sectores:

1) Con respecto a la viabilidad actual del modelo aperturista en Colombia, cabe preguntarse si es conveniente para el país la adopción de dicha estrategia mientras los países centrales sigan manteniendo barreras no arancelarias que dificulten el buen desarrollo de las exportaciones colombianas.

Tal vez el ingreso a un foro de negociaciones como el G.A.T.T. sea un paliativo ante tal situación y el país pueda ir liberalizando su comercio exterior simultáneamente con los otros países. Pero si las concesiones arancelarias negociadas por Colombia no tienen su contrapartida significativa a nivel de beneficios del comercio internacional, ¿será ventajoso para el país formar parte de dicha institución internacional?

2) Frente a las diferentes posiciones teóricas resumidas en el documento (parte II), pareciera ser que la tesis del "desligamiento relativo" constituye una forma de consolidar el desarrollo anterior con el actual, de "reformular" o proponer soluciones alternativas a un modelo ya inevitable, de conseguir una inserción más activa en la economía mundial.

(18) Véase - Villanueva, Javier Op. cit. Págs. 3-31.

¿Podrá esta posición vencer las ideas "liberales" o neoclásicas que un importante grupo de economistas, influidos teóricamente por los centros, tratan de aplicar en el país?. ¿Será posible que nuevamente renazca la confianza en el libre funcionamiento del mercado y que Colombia acepte el nuevo modelo incondicionalmente?.

3) Si la nueva estrategia de desarrollo precisa de un conjunto de políticas de corto plazo basadas en el monetarismo. ¿Cómo será posible hacerlas compatibles con programas ambiciosos de inversiones públicas, con medidas de promoción del comercio exterior, con intentos de redistribución del ingreso? No se ve claro en el país cómo políticas de estabilización de precios y de desarrollo industrial exportador puedan ser implementadas sin entrar en contradicción.

4) Hemos definido a Colombia como una variante intermedia del aperturismo en lo relativo al comercio exterior que se caracteriza actualmente por intentar completar el proceso de liberalización de importaciones. Es importante discutir el futuro de aquellas actividades tradicionales como la textil que, ya sufriendo los efectos de las importaciones clandestinas, queden desprotegidas ante la competencia internacional.

5) También Colombia constituye una variedad intermedia del aperturismo en lo relativo a las modalidades de intervención del Estado pues, junto al papel orientador de la economía, el Estado continúa ejerciendo una función de acumulación vista la imperiosa necesidad de construir infraestructura básica.

El plan de integración Nacional (PIN - 1.979 - 1.982) aparece en escena más como un requisito para el buen funcionamiento del modelo que como una demostración de intervención directa del Estado tipo década del 50.

6) Si el PIN es una condición necesaria para implementar el modelo aperturista ¿esto significa que lo que el Plan procura es más integrar el país con el resto del mundo que integrar el país interiormente?

7) ¿Existe el concepto de "neutralidad" en la política económica colombiana o todavía se intenta favorecer a determinados sectores económicos?. La continuación del manejo de la tasa de cambio, del C.A.T. como instrumento de exportaciones menores y de otros estímulos crediticios y tributa-

rios, demuestran que Colombia no ha asimilado todavía por completo la ideología del liberalismo en lo interno.

8) Con relación a la industrialización, el énfasis se encuentra en las "nuevas" actividades tipo la minería, la agroindustria, la metalmecánica, o la eléctrica, sectores donde el país posee ventajas comparativas y puede ser eficiente a nivel de producción exportable.

¿Esto significa que en Colombia el proceso de sustitución de importaciones, como modelo de industrialización, ha llegado a feliz término?

¿O será tal vez posible complementar la nueva estrategia de industrialización "exo-dirigida" con la continuación de algunas etapas de sustitución de importaciones, como en Brasil y Méjico?

9) Si la variable principal y determinante en el presente modelo es la demanda externa, ¿porqué no desarrollar más el grupo andino en vez de marginarlo?. Con ello, se agrandaría el tamaño del mercado externo, aprovechando simultáneamente y más eficientemente las ventajas comparativas existentes y potenciales de la subregión.

10) Si, por un lado, el nuevo modelo implica aumentar el flujo de capitales de inversión directa en el país con el fin de continuar la sustitución de importaciones de bienes intermedios o de iniciar una nueva actividad industrial exportadora.

Si, por otro lado, los programas de inversiones públicas proyectadas en la actualidad van a precisar, pese a los esfuerzos del fisco nacional, de importantes montos de crédito externo o inversión indirecta, no queda claro como la apertura al capital extranjero en sus diferentes modalidades puede llegar a ser compatible con dos de las metas del nuevo modelo: la estabilidad de los precios internos y el equilibrio de la balanza de pagos.

11) Por último, queda por discutir si el modelo de apertura económica puede resolver los problemas de desempleo abierto y sub-empleo que caracterizan al país. Desde el punto de vista de la creación de nuevos empleos, habría que analizar si la nueva estrategia conduce a un crecimiento industrial programado y nacional, capaz de vincular la mano de obra de los estratos modernos y de los informales urbanos. Visto el problema desde el ángulo de la deman-



da interna de bienes de consumo, habrá que discutir si el modelo otorga mayor poder de compra a la población y si, a través del libre funcionamiento del mercado y de un Estado no interventor, puede generar una distribución del ingreso no tan regresiva como la que existe en la actualidad.

Agosto 1980