

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

El caso colombiano en el marco latinoamericano

Introducción

El pensamiento económico latinoamericano y las políticas que en él se han inspirado han tenido una evolución desde el extremo de la protección total, como condición para la "sustitución de las importaciones industriales"; hasta la apertura completa, basada en la teoría de la ventaja comparativa y financiada por las bonanzas de productos básicos, o, simplemente, por la disponibilidad de crédito externo fácil y abundante.

Hoy, esta segunda alternativa está desacreditada con razón. Los países que comenzaron a aplicarla bajo el espejismo de los altos precios de los productos básicos que exportaban, crearon hábitos de consumo con considerable componente importado, que los condujeron a los altísimos niveles de endeudamiento que hoy padecen prácticamente todos los países de la Región. El endeudamiento funcionó además como un sustituto cómodo del esfuerzo tributario y del ahorro interno, indispensables para el crecimiento sano.

Por otra parte, los países ricos (que habían predicado la apertura total de la economía, como receta infalible para el desarrollo) aplicaron políticas cada vez más proteccionistas, precisamente en los sectores en que se podían registrar ventajas comparativas a favor de los países de nuestra Región.

Ponencia del doctor Jorge Ramírez Ocampo, en el Congreso Latinoamericano de Economistas, celebrado en México durante los días 29 a 31 de octubre de 1984.

Como reacción frente a este proceso y a estas frustraciones, existe hoy nuevamente una corriente de pensamiento económico latinoamericano que recomienda el retorno al pristino modelo Cepalino.

En mi opinión, la tesis: "sustitución de importaciones", con su antítesis: "apertura incondicional"; debería movernos a tratar de formular una nueva síntesis que rectifique los errores de las fórmulas anteriores y capitalice los aspectos positivos de las experiencias vividas. Es necesario incorporar nuevos principios económicos que inspiren y galvanicen nuevamente el espíritu de nuestra Región, para que se comprometa el inmenso esfuerzo que implica la promoción del desarrollo social y económico de nuestras naciones.

Retornar a cualquiera de los modelos anteriores sería intentar que el reloj de la historia marchara hacia atrás. Es necesario que nuestro nuevo modelo de desarrollo tenga la credibilidad y la probabilidad de éxito que justifique el compromiso político de todas las fuerzas vivas de nuestras naciones.

No es, desde luego, la intención de esta ponencia presentar un modelo formal y completo que responda a tan exigentes requisitos. Me limitaré a hacer una crítica somera de los dos modelos anteriores, para formular después algunas ideas esquemáticas que puedan contribuir a estimular a mis colegas del Continente para que unan sus inteligencias en la búsqueda de esta nueva síntesis de la estrategia de desarrollo para América Latina. Estimo, por lo demás, que la gran catalizadora de este proceso debería ser la CEPAL, benemérita institución que ha reunido tradicionalmente una élite de nuestros economistas y que cuenta con los recursos y la dirección necesarios para comprometerse en esta tarea.

Mi análisis se basa principalmente en la experiencia colombiana, que es la que he conocido y experimentado mejor. Mis conclusiones se inspiran también en la experiencia exitosa de algunos países asiáticos, cuyos resultados han sido más estables que los nuestros, a pesar de que sus costos sociales han sido considerables.

Tesis:

I. El modelo de la "Sustitución de Importaciones Industriales"

No hace muchos años se identificaba el concepto de industrialización, con el de desarrollo económico. Hasta tal punto llegaba el esfuerzo de los teorizantes del desarrollo para asimilar el proceso de crecimiento económico a la evolución de la industria, que se llegó inclusive a catalogar a los países más avanzados como "países industrializados".

Más aún, en la jerarquía de valores implícita en las decisiones de política económica, se tenía al sector industrial como actividad de mejor categoría, mientras que los sectores primario y terciario —es decir, la agricultura y minería, y el suministro de servicios— eran relegados a un plano subalterno, pues se consideraba que su contribución al proceso de desarrollo no era significativa.

Por el contrario, en algunos de los estudios que estuvieron en boga durante el decenio de los años cincuenta, se planteó con argumentos estadísticos muy amplios, la tesis de que las exportaciones de productos primarios estaban sometidas a un proceso secular, quizá irreversible, de deterioro en la relación de términos de intercambio. Esta conducía a la dependencia económica y política neocolonialista que explicaba el subdesarrollo. El brillo con que fue expuesta esta tesis reforzó el argumento de que sólo aquellos que se comprometieran en un proceso acelerado de industrialización, a cualquier costo, podrían garantizar la autonomía de sus sistemas económicos y el desarrollo a largo plazo. Quedó, pues, planteada la "teoría de la dependencia" que responsabiliza a los países del centro industrial del subdesarrollo de los de la periferia.

En este contexto, el instrumento de dominación de los ricos sobre los pobres era la liberación de las

fuerzas del mercado, que invariablemente protegían a los más poderosos, quienes predicaban interesadamente la eficiencia de la "mano invisible", sin intervención del "Estado Gendarme". Era necesario, entonces neutralizar esa teoría con los sistemas de planificación que permitieran canalizar racionalmente la intervención del Estado.

Al contraponer la planeación a la mano invisible, y al identificar a esta última con el concepto de mercado, se estableció un sistema de planeación que miraba exclusivamente a la oferta; planeación que le daba las espaldas al mercado, y que solo tenía como orientación para determinar los futuros volúmenes de demanda la experiencia de los países más desarrollados, que ya habrían transitado por las etapas de desenvolvimiento económico en que se encontraba la respectiva comunidad.

La planeación se concentró en la programación de la oferta, partiendo de la hipótesis de que ésta creaba su propia demanda en el mercado doméstico, conforme lo había postulado la Ley de Say.

En el caso latinoamericano, la conclusión del análisis que acabo de presentar fue la implantación de "la teoría de la sustitución de importaciones industriales", como mecanismo para aprovechar los mercados domésticos como base para lograr el objetivo de la industrialización, ya que se pensaba que se consideraba imposible penetrar los de los países desarrollados.

La teoría de la sustitución de importaciones industriales hizo carrera en nuestro país. A ella se supeditó la **tasa de cambio** que se convirtió en un mecanismo altamente eficiente para transferir el excedente generado por el sector agrícola y, en especial el cafetero, hacia el sector industrial, por medio de tasas de cambio sobrevaluadas. En efecto, con este mecanismo se lograba pagar un precio menor por el café, mientras que se permitía a los industriales importar bienes de capital y materias primas con costos, en términos nacionales, considerablemente inferiores a los que implicaría la tasa de cambio de mercado.

Sin embargo, como la producción de esa nueva industria no estaba en condiciones de competir en los mercados internacionales, se recurrió al expediente de la **prohibición de importaciones** de aquellos bienes que fueran producidos internamente. La tasa de cambio sobrevaluada tenía como efecto indeseable la falta de competitividad de las industrias

que se beneficiaban de ella. Si queríamos industrializarnos, debíamos proteger nuestro mercado interno, para que éste sirviera a nuestra nueva industria como base para su desarrollo.

Pero este mecanismo impedía que el país generara las divisas necesarias para atender satisfactoriamente su demanda de importaciones, ya que las actividades diferentes del café y del petróleo no podían competir en los mercados mundiales, con base en un peso sobrevaluado.

En consecuencia se presentó el estrangulamiento de nuestra balanza comercial y fue necesaria una intervención creciente del Estado en la actividad económica, no ya para promoverla y controlarla, sino para evitar que ese estrangulamiento llevara a la quiebra del sistema. Por eso la prohibición de importaciones se extendió a aquellos bienes que se consideraban suntuarios y cuya cobertura creció o se redujo conforme a la evolución de los precios internacionales del café.

Este mecanismo tuvo un efecto adicional sobre la estructura de nuestra industria. En efecto, cuando un empresario examinaba las posibilidades de crear una nueva empresa, encontraba niveles mayores de rentabilidad y menores riesgos en la producción de bienes considerados suntuarios, ya que, si se colocaba en esta categoría era más fácil evitar la competencia de las importaciones. En esta forma, la industrialización con tasa de cambio sobrevaluada resultaba en mercados cada vez más estrechos y se concentraba en actividades ineficientes.

Pero los efectos de la teoría de sustitución de importaciones industriales no se limitaron a la política cambiaria. Cuando se examina, por ejemplo, el **sistema tributario**, se observa que el Estado colombiano, a falta de incentivos económicos de mercado para estimular a los empresarios a acometer actividades orientadas a la producción de bienes de consumo popular, o hacia las exportaciones, recurrió al expediente de las exenciones tributarias, las cuales, no solamente producían una distorsión en la asignación de recursos, sino que actuaban como válvula de escape para facilitar la evasión tributaria. No es sorprendente, en esas circunstancias, el que el sistema tributario colombiano fuera cada vez más inelástico a los aumentos del ingreso nacional; se viera cada vez más limitado en su capacidad para generar recursos sanos, y tuviera que recurrir a la emisión monetaria.

Otro ejemplo bastante claro de las manifestaciones de la teoría de la sustitución de importaciones en

la política económica colombiana se encuentra en el **mercado financiero**. Dicho mercado estaba regido por una clara dicotomía entre las tasas de interés del llamado mercado extrabancario y las aplicables al sistema institucional. Estas no eran solamente un mecanismo para subsidiar a quienes tenían acceso al crédito institucional, sino que además se convirtieron en un instrumento de asignación de recursos, al hacer muy bajo y a veces negativo el costo real del capital. El mecanismo de tasas de interés subsidiadas funcionó además como promotor de la emisión monetaria, ya que el único expediente apto para generar recursos baratos en cantidad suficiente, era el redescuento del Banco Central.

Dentro del modelo de sustitución de importaciones industriales se estableció un mecanismo adicional para transferir recursos del campo a la ciudad. Me refiero a los **precios políticos**, es decir, aquellos que no cubren los costos de los productores, y, por lo tanto, no se traducen en oferta de bienes y servicios al resto de la economía a los niveles señalados por el Gobierno. Son precios que generan escasez, especulación y controles policivos que nunca funcionan en forma enteramente satisfactoria. La mecánica de los precios políticos se diseñó para mantener niveles subsidiados de costo de vida para los trabajadores de las ciudades. Esos precios deterioran además la relación de intercambio entre el campo y la ciudad, porque normalmente se aplican a bienes de consumo elaborados con materias primas agropecuarias. En consecuencia, el estancamiento de los precios es trasladado del industrial al campesino, debido al mayor poder de mercado de aquel.

También se reflejan en competencia desleal de las importaciones de alimentos cuya justificación surge de la necesidad de mantener precios bajos en las ciudades y de los bajos niveles de producción agropecuaria que resultan de las políticas económicas ya descritas. Los precios políticos refuerzan así los efectos de asignación de recursos creados por la prohibición de importaciones, porque los empresarios prefieren la libertad de precios y los precios de los bienes considerados suntuarios nunca son controlados.

Para terminar este análisis del modelo de sustitución de importaciones industriales, se debe anotar el efecto que ha tenido sobre el proceso de **migración del campo hacia las ciudades**. Es bien sabido que en Latinoamérica se ha presentado un fenómeno de masificación de las ciudades, debido a la migración campesina. Dicho proceso resulta apenas natural, si se suman los resultados y los estímulos ofrecidos por

la política económica a quienes quisieran ofrecer su capacidad de trabajo al sector industrial, y los costos que debían pagar quienes permanecieran en el campo. Pero, el costo social de la migración campesina es incommensurable en términos de mayor demanda de servicios urbanos, de desempleo disfrazado, de delincuencia y de menor disponibilidad de mano de obra en el sector agrícola.

¿Cuál ha sido el efecto de este conjunto de políticas? No creo que se pueda decir que todos los resultados hayan sido negativos. Es evidente que hoy Colombia cuenta con una fuerza laboral calificada, con una clase empresarial y con una industria importantes. Es evidente también que esa infraestructura industrial se ha venido acomodando, a partir de 1967, a unas nuevas condiciones y a una nueva concepción del desarrollo y de la economía, que han permitido alguna respuesta frente a unas reglas que evolucionaron gradualmente hacia la apertura de la economía. Pero es igualmente claro que esa industria estaba acostumbrada a una protección ilimitada y que, cuando cambiaron las políticas, sufrió una muy aguda crisis.

El costo de la sustitución de importaciones no fue un ente abstracto e intangible. Por el contrario, quien quiera examinar con algún cuidado los sectores que pagaron la cuenta de ese proceso de industrialización, encontrará que éste tuvo el efecto de lesionar el proceso de modernización de la agricultura, y que, además generó una economía dualista en la cual sólo una pequeña porción de la población participó activamente como productora o como consumidora en el proceso económico. La concentración creciente de nuestra producción industrial en la satisfacción de demandas elitistas impidió que la gran masa de nuestra población contribuyera al proceso de desarrollo a través de la participación en el empleo y de la demanda de bienes de consumo masivo.

La teoría de la sustitución de importaciones industriales fue la respuesta latinoamericana al concepto de que la industrialización y el desarrollo eran conceptos idénticos. Y fue la respuesta a la teoría de la dependencia, la cual postula el principio de que el subdesarrollo es el corolario necesario de la dominación neocolonialista. Es paradójico, por consiguiente, observar que un Continente, cuyas esperanzas de desarrollo se han fundado en programas de sustitución de importaciones industriales, a través del cierre del mercado doméstico, ha tenido sus principales períodos de aceleración del crecimiento económico estimulado por el sector externo y no por

su mercado local. En efecto, los períodos de alto crecimiento de la mayor parte de los países de América Latina han tenido su origen o en un aumento de los precios de las materias primas que exportan o, como sucedió recientemente, en un flujo masivo de crédito externo hacia sus economías.

Esos períodos de crecimiento acelerado se han agotado muy rápidamente; no han resultado en lo que Rostow llama "crecimiento autosostenido". ¿A qué podemos atribuir tan extraño fenómeno?

En mi opinión, hay tres razones principales que son complementarias y que promueven el temprano aborto de los períodos de crecimiento acelerado.

En primer lugar, la industria de sustitución de importaciones se ha desarrollado en forma casi exclusiva para atender los mercados internos. Por consiguiente, en la medida en que éstos han aumentado, estimulados por el crecimiento importado, se han producido incrementos del Producto Interno Bruto; pero, rápidamente estos procesos de crecimiento se han saturado, cuando los limitados mercados internos han sido atendidos adecuadamente.

En segundo lugar, casi todas nuestras industrias utilizan insumos importados. En consecuencia, su crecimiento ha implicado aumentos sustanciales de importación de insumos, que no pueden mantenerse cuando desaparece el estímulo externo, so pena de debilitar la balanza de pagos.

En tercer lugar, los programas de sustitución de importaciones industriales se han orientado primordialmente hacia la producción de bienes de consumo inmediato o durable y, en consecuencia, las políticas de reactivación de la economía han estimulado los consumos locales. Pero estas políticas tienen dos consecuencias negativas:

Una, que las propensiones marginales a ahorrar no aumentan cuando crece el Producto Nacional Bruto.

Otra, que los aumentos de consumo están estrechamente vinculados con altas propensiones marginales a importar.

Así, pues, un modelo que se creó como reacción contra la llamada "teoría de la dependencia", resulta ahora en incrementos de la dependencia durante los períodos de bonanza, y en crisis de balanza de pagos como corolario inmediato de la reactivación económica.

Antítesis:

II. El modelo de la "Ventaja Comparativa"

En la primera mitad del decenio de los años setenta se presentó un alza significativa en los precios internacionales de varios productos primarios a consecuencia de la crisis del dólar, y de circunstancias específicas que coincidieron cronológicamente y que afectaron la oferta de diversos bienes. Simultáneamente se consolidó la organización de la OPEP, que logró el aumento espectacular de los precios del petróleo. Estos factores crearon gran optimismo en el Tercer Mundo.

Como reacción a estos hechos y frente a las frustraciones de la "sustitución de importaciones industriales", se implantó en muchos países de nuestro Continente la teoría de la "Ventaja Comparativa". El origen del nuevo esquema de desarrollo de Latinoamérica tiene la más clara prosapia clásica. Todos los esquemas de la economía cerrada que habían dado origen a la sustitución de importaciones industriales, partían de la falsa hipótesis de que era posible aislarse de la influencia del resto del mundo. Por el contrario, los clásicos habían establecido que la manera de desarrollar la economía era a través del intercambio, en que cada nación se especializaba en la producción de aquellos bienes en que tenían ventaja comparativa. En esa forma, se ampliaba el tamaño del mercado mundial y se lograba operar un mecanismo cuyo resultado final era el enriquecimiento y bienestar de todos los partícipes.

El modelo mencionado comenzó a hacerse camino en Colombia hacia finales de los años sesenta, cuando se comenzó el ajuste gradual de las tasas de cambio, para lograr niveles de equilibrio que mejoraran la competitividad del conjunto de la economía y no de un solo sector. Posteriormente se buscó la racionalización de los tipos de interés, para evitar que fueran negativos, en términos reales, y se reformó el sistema tributario, para que fuera más elástico al crecimiento del ingreso.

La fórmula pareció operar satisfactoriamente. Las exportaciones no tradicionales crecieron a tasas nunca antes registradas; el Estado incrementó razonablemente su participación en el PNB, y el mer-

cado financiero comenzó a canalizar proporciones muy sustanciales del ahorro hacia actividades productivas.

Las fallas del nuevo modelo comenzaron a aparecer, en la medida en que nuestros productores aumentaron su participación en los mercados de los países ricos. Comenzamos a encontrar crecientes barreras arancelarias y no arancelarias a nuestras exportaciones, mientras se nos exigía la apertura total de nuestros mercados a la competencia de los productores foráneos. Las tasas domésticas de interés comenzaron a registrar niveles de rentabilidad en términos reales que nadie deseaba, pero que, aparentemente, reflejaban las tendencias del mercado. Los grupos de presión de los empleados públicos lograron una participación excesiva de los nuevos ingresos del Gobierno, y algunos líderes políticos creyeron encontrar en esos recursos la manera de aumentar su caudal de votos por la vía de los empleos públicos.

En medio de esta frontal batalla, entre los diversos grupos de presión para retener una mayor participación del PNB se presentó la **helada en los cafetales de Brasil de 1975**. En mi opinión (que no es compartida por muchos colombianos) el gobierno de entonces manejó esta abundancia fortuita con seriedad y disciplina que no fueron imitadas ni en los países pobres ni en los ricos que registraron fenómenos similares. Recuérdense las dificultades de los países de la OPEP para sortear la bonanza petrolera; o las de las naciones del Mar del Norte para manejar los ingresos extraordinarios que obtuvieron de los mismos productos energéticos. De esas experiencias históricas queda una lección clara: Las bonanzas son difíciles de manejar. Dejan secuelas graves, desde el punto de vista económico y social.

Pues bien, al final de la bonanza cafetera, Colombia había acumulado reservas internacionales suficientes para nueve meses de importaciones; había logrado bajar su tasa de inflación por debajo del 15%; había reducido su endeudamiento externo; había registrado superávit fiscal, y había alcanzado más del 8% de crecimiento en su PNB; todo ello con uno de los niveles de desempleo más bajos de los últimos decenios. Quizás las dos fallas que pueden criticarse en esos resultados son las altas tasas de interés y el rezago en la tasa de cambio.

Pero la **bonanza cafetera termina en 1979**. Ya en 1980 los precios del café regresan a niveles más tradicionales. Terminada la bonanza, en lugar de ajustar las políticas económicas a la nueva situa-

ción, para capitalizar la situación favorable que se presentaba, se desarrolla un nuevo esquema, conforme al cual se busca acudir a los mercados financieros internacionales (en donde había recursos abundantes para quien quisiera demandarlos). El crédito externo se canaliza principalmente hacia el Gobierno que sustituye la disciplina del gasto y el esfuerzo tributario, por el expediente del crédito que se monetiza por distintos mecanismos. Se abren indiscriminadamente las importaciones para complementar los ingresos oficiales con los impuestos de aduana y para utilizar parte de las divisas innecesarias. Se aumenta la sobrevaluación del peso. Se bajan los niveles de desempleo a través de las obras públicas no reproductivas. Y se estanca la producción nacional a consecuencia de la competencia de unas importaciones que ingresan al país sin restricciones, con tasas de cambio subsidiadas.

La industria que había nacido bajo el signo de la protección, se precipitó en una crisis angustiosa, que resultó en una recesión general de la economía en 1982 y 1983.

Describo con crudeza la evolución de la economía colombiana durante los años posteriores a la bonanza cafetera, no con el ánimo de hacer una exagerada autocritica en el exterior, sino porque encuentro que en otros países de nuestra Región se presentaron fenómenos similares con consecuencias aún más graves que en el caso colombiano. Al fin de cuentas, nuestro endeudamiento sigue siendo moderado y nuestras industrias han logrado sobrevivir, así sea con dificultades, a la embestida de las políticas de apertura indiscriminada. Lamentablemente, en otros de nuestros países los estragos de las políticas económicas recientes son aún más deletéreos.

III. Notas para elaborar una "Nueva Síntesis"

Pero el fracaso de la total apertura reciente ha llevado a algunos de nuestros colegas a proponer el restablecimiento del modelo de sustitución de importaciones industriales, como si fuera una panacea equivocadamente abandonada. Por ese motivo resolví presentar con mayor amplitud la crítica de esa política. No se podría entender que volviéramos a un modelo que tuvo su oportunidad y cuyo resultado fue tan desfavorable para la estructura de nuestros sectores productivos. Es necesario que asimilemos las lecciones de las experiencias pasadas, para tratar de formular un esquema nuevo que

le permita a nuestro Continente el despegue hacia un crecimiento autosostenido, menos vulnerable que el que hemos tenido hasta ahora.

Presento mis puntos de vista para esta nueva síntesis con gran timidez y respeto por las opiniones de mis colegas y de los políticos de nuestros países que son quienes, en última instancia, tienen la responsabilidad y la capacidad para interpretar esas aspiraciones.

1. Tasa de cambio:

La primera nota común que se encuentra, cuando quiera que nuestra economía se ha encontrado en serias dificultades, ya sea dentro del modelo de la sustitución de importaciones, o del de la ventaja comparativa, ha sido que la tasa de cambio se ha rezagado y que está sobrevaluada. Esta situación, cuando se acumula durante períodos largos de tiempo, lleva a desajustes estructurales que nos hacen muy vulnerables. Casi podría decirse que la más importante lección de este ejercicio de autocritica es que la tasa de cambio constituye una variable fundamental de la política económica y que los países que se dan el lujo de permitir que se rezague, llegan invariablemente a registrar problemas graves en su proceso de desarrollo.

2. Confusiones conceptuales:

Hemos visto a lo largo de esta exposición, que uno de los problemas que ha sufrido la formulación de modelos de desarrollo de América Latina ha sido la confusión conceptual. Pongamos algunos ejemplos:

a) *Industrialización no es "desarrollo"*: Como señalamos al analizar el sistema de sustitución de importaciones industriales, existe el grave riesgo de confundir el desarrollo económico, con el de un solo sector de la economía, y, en particular, el industrial. Tal confusión lleva a multitud de errores de política económica y a imperdonables injusticias sociales contra los sectores que no se ven beneficiados con el modelo, los cuales pagan, en última instancia, los costos de las transferencias excesivas hacia el sector privilegiado. Una de las características que se pueden identificar sin dificultad en los modelos de desarrollo de los países orientales que han tenido éxito reciente en sus esfuerzos de desarrollo es, precisamente, la neutralidad de sus políticas frente a todos los sectores de la economía. Ello los ha llevado a una

asignación más equitativa de los esfuerzos y a una distribución menos injusta del ingreso y de los beneficios del desarrollo que en América Latina.

b) *La protección del trabajador, no es necesariamente lo mismo que la protección del trabajo.* En nuestro Continente se pueden identificar, casi invariablemente, políticas de prestaciones sociales y laborales que implican costos inmensos para las empresas, y que las llevan a preferir utilizar factores diferentes de producción con mayor intensidad que el trabajo. Eso resulta paradójico en países con abundante mano de obra y considerables niveles de desempleo. Pero es más sorprendente aún, si se tiene en cuenta que nuestra capacidad competitiva teórica, a nivel internacional, está fincada precisamente en nuestra abundancia de mano de obra; que el trabajo adecuadamente remunerado se constituye en un elemento dinámico de la demanda de bienes de consumo masivo, y que el objetivo principal del desarrollo debe ser la persona humana, como tal, la calidad de su vida y su derecho inalienable al trabajo. Los países asiáticos han resuelto ese problema en una forma mucho más directa: En lugar de concentrar en la empresa la responsabilidad de la seguridad social del trabajador, creando así barreras sustanciales a la generación de empleo, establecen esa función a cargo del Estado, con servicios básicos, dejando al empleador solamente la responsabilidad de remunerar a sus trabajadores dentro de los niveles y características de un mercado dinámico. En esa forma se protege el derecho al trabajo sin sacrificar al bienestar del individuo, ni el derecho de asociación. Pero hay un hecho adicional que es indispensable subrayar para definir la diferencia entre los modelos asiáticos y los latinoamericanos de desarrollo. En el Oriente el desarrollo está definido como mecanismo para mantener el empleo y no como un sistema enfocado a proteger sectores específicos de la producción. El empleo es el objetivo; el empleo es el instrumento; el empleo debe ser la gran palanca para penetrar los mercados internacionales; el empleo promueva la ampliación del propio mercado.

c) *El intervencionismo del Estado entorpece la intervención eficaz del Estado:* Es ésta una de las más notorias paradojas que encuentra quien analiza el proceso de desarrollo latinoamericano. El ánimo de lograr que el Estado proteja a todos los individuos; promueva todas las nuevas iniciativas; regule todos los procesos económicos; esté presente en todas las actividades, ha llevado a su hipertrofia. Dicho crecimiento exagerado lo ha llevado a incrementar de tal manera sus gastos de funcionamiento

que, a duras penas, le quedan recursos para la inversión. Pero, lo que es más grave, ese exceso de funciones y responsabilidades ha ido transfiriendo el poder real de los niveles políticos a los mandos medios, con lo cual se ha perdido la capacidad de intervención efectiva en la definición de las grandes directrices económicas y, en cambio, se ha incrementado la corrupción y el desorden administrativo. Ese intervencionismo ha llevado a los gobiernos a realizar acciones puntuales sobre la actividad particular, multiplicando los trámites en agencias que operan con criterios heterogéneos y, muchas veces, descoordinados; en lugar de concentrar su esfuerzo en la definición de reglas claras y estables, que le permitan al empresario medir sus riesgos sin tener que contar con la benevolencia del funcionario de turno. "El que mucho abarca poco aprieta", dice un proverbio español que hemos trasplantado a la mayor parte de nuestros países. Y el Estado ha pecado en la mayoría de nuestras naciones por querer abarcarlo todo y lograr estorbar casi todas las iniciativas de los sectores productivos.

d) *La economía competitiva, no es idéntica a la economía sin barreras:* Nuestros consejeros y maestros de los países desarrollados han tratado de persuadirnos de que la receta infalible para lograr el desarrollo es la apertura indiscriminada y total a la competencia de productos extranjeros. Pero, cuando toman sus decisiones, se olvidan, aparentemente, de sus propias lecciones. Por otra parte, es interesante observar que los países asiáticos, que cuentan con sectores externos que participan mucho más ampliamente en el PNB que los nuestros, mantienen la protección arancelaria y no arancelaria para sus sectores productivos. La diferencia con nuestro antiguo modelo de sustitución de importaciones industriales, consiste en que ellos protegen a todos sus sectores por igual; que mantienen tasas de cambio competitivas y que orientan su esfuerzo de desarrollo a actividades que puedan exportar competitivamente a los mercados mundiales; en lugar de concentrarse en la protección de las industrias dedicadas al abastecimiento de los limitados mercados locales. Los orientales protegen al trabajo local; nosotros hemos protegido tradicionalmente al sector industrial.

El modelo de desarrollo que refleje esta nueva síntesis debería, por consiguiente, incluir los siguientes elementos:

— El Estado actuará como vigoroso catalizador del desarrollo a través de reglas claras y estables

que promuevan el crecimiento de los mercados internos y externos crecientes, con costos competitivos.

— Para lograr ese propósito se partirá de una tasa de cambio de equilibrio y se adoptarán políticas monetarias y fiscales que se apliquen sin discriminaciones a todos los sectores de la economía.

— Los mecanismos de protección de importaciones se aplicarán por igual a todos los sectores; se incluirán instrumentos flexibles para evitar el *dumping* y otros sistemas de competencia desleal de los productores extranjeros, y ofrecerá niveles adicionales de protección a las industrias nacientes, durante períodos limitados.

— Buscará que las políticas para promover la demanda estimulen la inversión y las exportaciones, más bien que el consumo y las importaciones.

— Incorporará a la actividad económica a todos los ciudadanos de la nación a través de la protección al trabajo, amortiguando las políticas paternalistas en favor de los privilegiados que hoy están empleados. En esa forma garantizará el derecho al trabajo productivo y remunerativo.

Conclusión:

Theodor Schultz sostiene en su disertación para recibir el Premio Nobel de Economía que el **principal error de los países pobres** en la formulación de sus políticas económicas consiste en presumir que los fundamentos de la teoría económica son inadecuados para comprender los problemas de los países pobres y que es necesario formular una teoría económica distinta para resolver nuestros problemas. Esa conclusión del notable economista que ha dedicado la totalidad de su vida profesional a estudiar el desarrollo agrícola y el desarrollo económico de los países pobres, parece ser la conclusión más evidente del análisis presentado en esta ponencia; debemos buscar nuestras soluciones y la comprensión de nuestros problemas en las sólidas fuentes del pensamiento económico.

La otra lección que se desprende de la observación de los procesos de desarrollo es la de que no son los recursos naturales, sino el compromiso humano y político de las naciones, lo que explica el éxito de los procesos de desarrollo. ¡El objetivo del desarrollo es el hombre; el principal instrumento para lograrlo es también el ser humano!

BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES

Señoras y señores:

Esta ocasión de la Quincuagésima Quinta Reunión General Anual del Banco de Pagos Internacionales, me brinda, por primera vez, la oportunidad de dirigirme a ustedes y de extenderles una muy calurosa y cordial bienvenida. A mis colegas de la Junta Directiva y a mí personalmente, nos complace sobremedida el tener hoy aquí a los representantes de nuestros bancos centrales accionistas. Y nos es además placentero tener con nosotros visitantes de muchos otros bancos centrales e instituciones inter-

nacionales como también a un número de distinguidos invitados de la banca internacional y el mundo financiero.

Al aproximarse el fin de mis primeros seis meses como presidente de la Junta Directiva y del Banco,

Quincuagésima Quinta Reunión General Anual. Discurso de Monsieur J. Godeaux, Presidente de la Junta Directiva. Pronunciado en Basilea, Suiza, el 10 de junio de 1985. Traducido del inglés por Gonzalo Hernández Pineda, Departamento Internacional, Banco de la República.

deseo igualmente tomar esta oportunidad para rendir homenaje a mi predecesor el doctor Fritz Leutwiler, a quien nos complace tener hoy entre nosotros.

El doctor Leutwiler desempeñó este cargo durante tres años extremadamente difíciles, pues su nombramiento fue subseguido por la de una aguda crisis de deuda internacional en algunos países en desarrollo. La historia registra que bajo su autoridad y gracias a su previsión y determinación, el BPI, a través de préstamos de empalme y con el apoyo de varios bancos centrales, jugó muy importante papel en las operaciones de emergencia emprendidas para atender este trance.

En nombre de todos mis colegas de la Junta Directiva, deseo nuevamente expresarle nuestra sincera gratitud por su inestimable contribución en esa ocasión y, en forma más general, por su sobresaliente trabajo en promover la cooperación entre bancos centrales. Gracias a su prudente manejo en los asuntos del Banco, la institución que ahora tengo el privilegio de dirigir es fuerte, sana y goza del mayor respeto en todo el mundo.

Ustedes podrán observar por el Informe y las Cuentas que se les han presentado, como el Banco ha tenido una vez más, un año activo y muy exitoso. Más aún, se han mantenido nuestras excelentes relaciones con accionistas, con muchos otros bancos centrales y con organizaciones internacionales, mientras que nuestra creciente participación en el área de la investigación monetaria y económica y en la promoción de cooperación entre bancos centrales, nos han brindado gran satisfacción.

Deseo, ahora, comentar sobre los resultados del LV año financiero que terminó en marzo 31. Como es costumbre, el balance consolidado y la cuenta de pérdidas y ganancias, certificados por los auditores, aparecen al final del Informe que tienen ante ustedes. Los resultados financieros se detallan en el Capítulo VIII. Los puntos acerca del superávit del año y su distribución propuesta, se encuentran en el memorando que fue enviado hace unas semanas para consideración de los bancos centrales que tienen el derecho de asistir a esta reunión.

El total del balance general aumentó durante el último ejercicio 1.576 millones de francos oro, llegando a una cifra de 22.852 millones. La cuenta de pérdidas y ganancias mostró un superávit operacional neto para el último ejercicio de 71.206.434 francos oro, que viene a ser aproximadamente tres

millones más alto que la cifra correspondiente al ejercicio anterior. Después de tomar 2.839.801 francos oro para la Provisión de Costos Excepcionales de Administración, la utilidad asciende a 68.366.633 francos oro, lo que representa un aumento de 1.3% frente a la cifra del año anterior.

Me es grato comunicarles la recomendación de la Junta Directiva acerca de que esta asamblea decida sobre la distribución a los accionistas de un dividendo de 145 francos suizos por acción. El dividendo propuesto equivale a la suma de 13.366.633 francos oro, valor previsto en el balance general para este propósito, que sería pagadero el 1o. de julio de 1985.

Con respecto al saldo de las utilidades netas, el cual asciende a 55 millones de francos oro, la Junta Directiva recomendó de conformidad con el artículo 51(3) de los Estatutos, que la presente Asamblea General transfiera 22 millones de francos oro al Fondo de Reserva General, incrementándolo aproximadamente a 500 millones de francos oro, y que los restantes 33 millones de francos oro sean trasladados al Fondo de Reserva Gratuita, elevándolo a cerca de 296 millones de francos oro. Además aconsejó que este año no se efectúe ninguna transferencia al Fondo de la Reserva para Dividendos Especiales.

Realizaré ahora un breve repaso de los acontecimientos económicos y monetarios durante el último año. El panorama que se presenta contiene muchas de las mismas áreas de luz y sombra de hace un año. Por lo tanto, los formuladores de política continuaron afrontando los mismos problemas.

Entre los aspectos más alentadores, se destaca, ante todo, la continua expansión de la actividad económica de los países industrializados. El crecimiento del PNB real dentro del Grupo de los Diez, aunque desigualmente distribuido, llegó a casi el 5% del año pasado, tasa que sólo fue alcanzada una vez desde el primer "shock" petrolero en 1973. Este resultado obedeció, en gran medida, a la fuerte expansión de la actividad económica en los Estados Unidos, particularmente durante los primeros seis meses de 1984. Canadá y Japón, principales países que mantienen relaciones comerciales con Estados Unidos, alcanzaron igualmente tasas de crecimiento muy satisfactorias el año pasado. Por otra parte, en el Grupo de los Diez Países Europeos, tanto la aceleración en la tasa de crecimiento, como su verdadero nivel promedio de 2 1/4% fueron más bien modestos. Desde mediados de 1984, la expansión económica en los Estados Unidos se disminuyó considerablemente.

Buena parte del aumento de la demanda estadounidense fue absorbida por mayores importaciones a costa de la producción doméstica. En consecuencia, el crecimiento en el Grupo de los Diez es ahora menos rápido que antes. Esta desaceleración no es motivo de preocupación, siempre y cuando permanezca moderada, ya que en 1984 la expansión se concentró en la economía de los Estados Unidos de una manera insostenible que hubiera podido desatar presiones inflacionarias en ese país que frenarían dicha expansión.

El segundo aspecto alentador ha sido el relativamente buen comportamiento de la inflación. Entre finales de 1983 y el primer trimestre de 1985, la tasa anual promedio de los incrementos en los precios al consumidor dentro del Grupo de los Diez, declinó de 4 1/2 a un poco menos de 4%. En aquellos países cuyas tasas de inflación ya se habían reducido sustancialmente, los aumentos en los precios continuaron en forma moderada, mientras que en dos principales países europeos, Francia e Italia, donde la inflación había superado notablemente el promedio europeo, se logró un significativo progreso al reducirla. Particularmente estimulante fue el comportamiento de los precios en el mundo industrial, el cual ha continuado mejorando a pesar de la expansión de la actividad económica, o sea que los gobiernos no han tenido que recurrir a políticas restrictivas de demanda.

El sólo haber podido evitar políticas *stop-go* (alternación rápida de medidas de contracción y expansión) es un contraste grato frente a anteriores periodos de expansión. Ello se debió, principalmente, a los niveles más moderados que, en general, han alcanzado los salarios, como también el debilitamiento de los precios de los productos básicos.

En la parte internacional, un aspecto positivo en 1984 fue el crecimiento de 9% en el volumen del comercio mundial, dominado por un aumento de US\$ 66 billones en las importaciones de mercancía a Estados Unidos. Aunque esta tasa de crecimiento probablemente no se mantendrá este año, la perspectiva es de una continua expansión del comercio mundial. La otra buena noticia en el área internacional ha sido el fortalecimiento adicional de las situaciones de cuenta corriente de la balanza de pagos de muchos de los países en desarrollo. Más aún, comparado con 1983, esto reflejó el crecimiento de las exportaciones en vez de reducciones en las importaciones. El aumento en sus exportaciones, permitió a los países asiáticos en desarrollo, soportar un marcado incremento de sus importaciones,

mientras que en América Latina, no fue necesario continuar con las reducciones a las importaciones efectuadas en 1982 y 1983. Estos desarrollos de la balanza de pagos, sumados al progreso de ajuste económico doméstico y a la reestructuración parcial del endeudamiento externo en algunos países, permiten afirmar que el problema de la deuda externa ha pasado su etapa crítica.

Frente a estos confortantes desarrollos se debe resaltar una serie de áreas con problemas reales o potenciales. En primer lugar, el desempleo en los países de la Comunidad Económica Europea permanece muy alto, su nivel promedio es superior al 11%, y continúa ascendiendo en algunos de ellos. Aún más, todavía no se vislumbran señales de mejoramiento.

En segundo término, se han aumentado sustancialmente los desequilibrios en cuenta corriente de la balanza de pagos de los Estados Unidos y el Japón en los primeros tres meses de este año, el déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos se encontraba a un nivel anual de US\$ 115 billones y el superávit japonés en US\$ 37 billones. Aunque estos desequilibrios constituyen, en cierta medida, los lados opuestos de la misma moneda, el hecho es que los dos países permanecen en desequilibrio frente al resto del mundo. Como ya se señaló, hay que añadir que la oleada de importaciones a los Estados Unidos ha contribuido enérgicamente al lento crecimiento de la economía estadounidense.

En tercer lugar, la alta tasa de cambio del dólar, atribuible a movimientos de capital, claramente no es sostenible a largo plazo. Infortunadamente, en meses recientes se ha registrado un aumento en la volatilidad de las tasas de cambio del dólar en el corto plazo.

En cuarto lugar, a pesar de mi comentario de que el problema de la deuda externa ya pasó por su etapa crítica, debo afirmar que la situación continúa potencialmente frágil. El fortalecimiento de la posición externa de los países con problemas de deuda, no ha estado acompañado, en varios casos, por un comparable progreso en la reactivación de sus situaciones económicas y financieras domésticas. No es suficiente que estos países hayan alcanzado, como algunos de ellos lo lograron, mejoramientos espectaculares en su comercio exterior por medio de drásticas disminuciones en las importaciones o a través de aumentos en las exportaciones, principalmente como resultado del crecimiento de la demanda estadounidense, la cual ya ha disminuido

por sí misma. Ellos tienen que controlar ahora la inflación doméstica y restaurar sus tasas de interés a niveles positivos, en términos reales. Igualmente, deben adoptar políticas de industrialización que les permita participar continuamente en el desarrollo económico del mundo que los rodea.

Habiendo delineado así las áreas de luz y sombra de la economía mundial durante 1984, deseo mencionar dos aspectos de la situación financiera internacional del año pasado que considero de importancia. Uno de estos fue la notable actividad en el mercado internacional de valores —principalmente el mercado de bonos en eurodólares— el cual elevó, por primera vez, el volumen neto de las nuevas emisiones de valores al mismo nivel de los nuevos créditos netos de la banca internacional. Este desarrollo se explica por varias razones, entre otras, las condiciones favorables para los prestatarios en los mercados internacionales de capitales y la creciente preferencia por bonos en vez de depósitos bancarios por parte de los prestamistas finales. El otro aspecto se refiere al llamado "securitisation" o garantías al crédito internacional que han estado acompañadas por un uso cada vez mayor de instrumentos y técnicas nuevos en los mercados financieros. Estas innovaciones están diseñadas particularmente para proteger a prestatarios y prestamistas contra la volatilidad de las tasas de interés y de cambio, reduciendo los costos de endeudamiento.

Me he referido suficientemente al pasado inmediato. Mirando hacia el futuro, la tarea de mayor trascendencia para los formuladores de política será sostener el resurgimiento de la actividad económica en el mundo industrial, que ahora está en su tercer año. Las perspectivas de alcanzar esta meta, aún están muy lejanas. No hay duda, como ya lo he indicado, que el ritmo de crecimiento económico del mundo industrial, en la medida en que esté menos dependiente de la excepcional tasa de expansión en los Estados Unidos, podrá ser más, "sostenible" que el año pasado, siempre y cuando la disminución de la expansión no dé lugar a una recesión. Otras áreas con problemas que he identificado no parecen disminuirse y constituyen una amenaza potencial para el logro de un sostenido crecimiento no inflacionario, los desequilibrios externos de Estados Unidos y del Japón en particular, continúan acrecentándose y la tasa de cambio del dólar permanece insosteniblemente alta. No debemos sorprendernos, por lo tanto, que estos problemas sean los que han recibido la principal atención en meses recientes. Estos se analizan en el Informe Anual del Banco y no tengo más para añadir de lo que ya se ha dicho allí. Más bien,

me gustaría considerar cómo los bancos centrales pueden contribuir mejor con el fin de sostener la mencionada expansión económica.

Como punto de partida de este breve análisis, quiero considerar la observación de que, a pesar de varios años de políticas anti-inflacionarias, de ninguna manera se ha podido romper la vértebra de la inflación. Estados Unidos, no obstante la gran valorización del dólar en los mercados de divisas, todavía registra una tasa de inflación del 4%. Esta podría acelerarse si el ascenso del valor externo del dólar fuera a detenerse o, *a fortiori*, si fuera a descender. En otros países industrializados, con pocas excepciones, del cual el Japón es el principal, la inflación todavía es relativamente alta en cualquier nivel a excepción de la de los años setenta. Más aún, la declinación general de las tasas de inflación parece haber llegado a su fin; en efecto, en algunos países industrializados, recientemente se han acelerado un poco los aumentos de los precios. Finalmente, el actual nivel de tasas de interés de largo plazo en varios países sugiere que las expectativas inflacionarias aún se mantienen latentes.

Los bancos centrales deben, por lo tanto, adoptar políticas que tengan en cuenta la necesidad de prevenir un resurgimiento de la inflación, y aun progresar más en reducirla. Para muchos países, ello significa fijar metas para un crecimiento continuo y moderado de los agregados monetarios, lo cual evitaría reavivar expectativas inflacionarias, y permitiría un crecimiento económico, capaz de absorber gradualmente recursos hasta el presente no utilizados. Para otros significa fijar metas con el fin de lograr la estabilidad de la tasa de cambio. Para todos nosotros la vigilancia es el orden del día. Tomó bastante tiempo para que se reforzaran las expectativas inflacionarias al nivel que alcanzaron a finales de los años setenta, o sea que no es sorprendente si toma más de cuatro años deshacer ese proceso. El peligro aquí es reavivar la ilusión de que una expansión monetaria más rápida puede conducir a una disminución del desempleo. Dichas políticas, en el pasado, no han producido un crecimiento sostenido; si nuevamente se recurre a ellas, ciertamente fracasarán una vez más.

Además, los bancos centrales tienen la tarea de persistir en políticas monetarias diseñadas para controlar y reducir los peligros de la inflación dentro de un ambiente de rápidos cambios en los mercados financieros a los cuales ya me he referido. Estos cambios podrán dificultar más nuestra tarea en dos aspectos: primeramente, podrían complicar

la operación de una eficiente y confiable política monetaria, especialmente en aquellos países que utilizan los agregados monetarios como metas intermedias de política. Tanto la escogencia como el logro de estas metas se ha tornado más difícil. Más aún, la relación entre la evolución de los agregados monetarios y la economía real es más incierta y difícil de analizar.

En segundo término, tendremos que mirar con mucho cuidado los efectos de estos cambios sobre la estabilidad de los mercados financieros. Mientras que la innovación mejore la eficiencia de los mercados, se debe estar alerta de que proceda en forma ordenada. En estos recientes tipos de negocios financieros, algunos de los cuales son muy complejos, se están asumiendo nuevos riesgos. Por ejemplo, los bancos están asegurando un creciente volumen de facilidades de emisión de billetes. Hasta el momento, las emisiones reales de billetes bajo estos arreglos han sido bastante modestas, y los bancos no han tenido que cumplir sus promesas y llevarlas a cabo. Pero podrían estar obligados a absorber grandes cantidades de dicho papel, precisamente, porque los prestatarios ya no tendrían acceso al mercado.

Otro nuevo grupo de instrumentos financieros son los mecanismos de cobertura como los "swaps" en monedas o tasas de interés. Estos mecanismos son formas de seguro y, como cualquier póliza redistribuyen riesgos; a nivel de institución individual, se podrá suponer, que traen una mejor distribución de los riesgos, ya que en teoría, la institución que provee la cobertura está en capacidad de tomar riesgos adicionales, mientras la que recibe ha reducido la totalidad de sus riesgos. Sin embargo, la complejidad de estas operaciones y el número de instituciones que las realizan dificultará que cada participante comprenda completamente los riesgos

implicados en ellas, y podrá igualmente disminuir la transparencia de los mercados financieros internacionales.

Estoy convencido que tanto los operadores del mercado como las autoridades de supervisión monetarias y bancarias, todavía tienen mucho que aprender sobre estas y otras innovaciones financieras. Las autoridades deben asegurar que tienen a su disposición la información necesaria para evaluar los riesgos a que están expuestos cada uno de los bancos a raíz de la innovación financiera. Las autoridades también deben considerar las implicaciones de estas innovaciones sobre sus técnicas de supervisión y control monetario.

Hace una década, la supervisión de la banca comenzó a ser adaptada a la internacionalización de la industria bancaria a través de reuniones en el BPI de supervisores de bancos. Hoy día, probablemente se requieren adaptaciones adicionales con el fin de permitir la evaluación del alcance de cualquier efecto perturbador que pueda estar ligado a la mayor eficiencia de los mercados, producido por las innovaciones y los cambios financieros de los años ochenta.

En conclusión, no voy a errar en el pesimismo si les recuerdo que los bancos centrales solos no pueden crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico vigoroso, sostenido y no inflacionario. Excesivos déficit presupuestales en algunos países, como también severas políticas de salarios y precios, contribuyen a nuestras dificultades. Únicamente una generalizada y apropiada armonización de políticas permite que sostengamos la actual recuperación económica. Es tarea de los bancos centrales llamar la atención sobre la necesidad de dicha armonización de políticas y de adoptarlas.