

## LA POLÍTICA COMERCIAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Hasta ahora hemos analizado los instrumentos de la política comercial y sus objetivos sin especificar el contexto, es decir, sin decir mucho acerca del país que emprendía esas políticas. Cada país tiene su propia historia y sus problemas pero, al analizar la política económica, una diferencia obvia entre países es la de sus niveles de renta. Como sugiere la Tabla 11.1, los países difieren enormemente en sus rentas per cápita. En un extremo del espectro están los países desarrollados o avanzados, un club cuyos miembros incluyen a Europa occidental, varios países en gran medida fundados por europeos (entre ellos, los Estados Unidos) y Japón; estos países tienen rentas per cápita que, en muchos casos, superan los 40.000 dólares anuales. Sin embargo, la mayor parte de la población mundial vive en países que son sustancialmente más pobres. El rango de rentas entre estos **países en desarrollo**<sup>1</sup> es, a su vez, muy amplio. Algunos de estos países, como Corea del Sur, se consideran en la actualidad miembros de un grupo de naciones de «nueva industrialización», con un estatus de país desarrollado de *facto*, tanto en términos de estadísticas oficiales como de la forma en que piensan de sí mismos. Otros, como Bangladesh, son aún desesperadamente pobres. Sin embargo, para prácticamente todos los países en desarrollo, el intento de cerrar la brecha de ingresos con los países más avanzados se ha convertido en una preocupación central de su política económica.

¿Por qué algunos países son mucho más pobres que otros? ¿Por qué algunos países que eran pobres hace una generación han conseguido realizar con éxito un drástico progreso, mientras otros no? Son cuestiones muy debatidas, y tratar de contestarlas, o incluso de describir en detalle las respuestas que los economistas han propuesto a lo largo de los años, va mucho más allá del ámbito de este libro. Sin embargo, lo que podemos decir es que los distintos puntos de vista a lo largo del tiempo acerca del desarrollo económico han tenido un papel muy importante en la determinación de la política comercial.

Durante unos 30 años tras la Segunda Guerra Mundial, en las políticas comerciales en muchos países en desarrollo influyó con fuerza la creencia de que la clave para el desarrollo económico era la creación de un sector industrial potente, y que la mejor forma para crear ese sector industrial era mediante la protección de los fabricantes nacionales frente a la competencia internacional. La primera parte de este capítulo describe la lógica de esta estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones, así como las críticas de esa estrategia que se hicieron cada vez más frecuentes a partir de los años se-

<sup>1</sup>La expresión *país en desarrollo* es utilizada por las organizaciones internacionales y hoy en día es un término generalizado, aunque algunos países «en desarrollo» han experimentado niveles de vida en declive durante una década o más. Un término más descriptivo, pero menos delicado, es *países menos desarrollados* (PMD).

MyEconLab Datos en tiempo real

**TABLA 11.1 Producto interior bruto per cápita, 2009 (dólares, ajustados por las diferencias de los niveles de precios)**

Estados Unidos	49.428
Alemania	40.511
Japón	37.449
Corea del Sur	32.954
México	14.943
China	10.371
Bangladesh	1.929

**Fuente:** Conference Board Total Economy Database.

tenta, y la emergencia a finales de los ochenta de una nueva perspectiva convencional que acentuaba las virtudes del libre comercio. La segunda parte del capítulo describe el notable cambio de la política comercial de los países en desarrollo desde la década de 1980.

Por último, mientras los economistas debatían las razones que explican la persistencia de grandes brechas entre las rentas de las naciones, desde mediados de los sesenta un creciente grupo de países asiáticos ha asombrado al mundo al alcanzar tasas espectaculares de crecimiento económico. La tercera parte de este capítulo se dedica a la interpretación de este «milagro del este asiático» y sus (enormemente debatidas) consecuencias para la política comercial internacional.

### OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

Después de leer este capítulo será capaz de:

- Resumir los argumentos a favor del proteccionismo, tal y como ha sido aplicado históricamente en los países en desarrollo, y analizar la industrialización mediante la sustitución de importaciones y el argumento de la «industria naciente».
- Resumir las ideas básicas que subyacen al «dualismo económico» y su relación con el comercio internacional.
- Analizar la reciente historia económica de los países asiáticos, como China y la India, y explicar detenidamente la relación entre un rápido crecimiento económico y la participación en el comercio internacional.

## Industrialización mediante la sustitución de importaciones

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años setenta muchos países en desarrollo intentaron acelerar su desarrollo mediante la limitación de las importaciones de bienes manufacturados para fomentar un sector industrial que abasteciera al mercado nacional. La estrategia se hizo popular por distintas razones, pero los argumentos económicos teóricos en favor de la sustitución de importaciones desempeñaron un papel importante en su auge. Probablemente la más importante de estas razones fue el *argumento de la industria naciente*, que mencionamos en el capítulo 7.

## El argumento de la industria naciente

Según el argumento de la industria naciente, los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa potencial en la producción de manufacturas, pero las nuevas industrias manufactureras en los países en desarrollo no pueden competir, inicialmente, con las manufacturas establecidas anteriormente en los países desarrollados. Para permitir que las manufacturas tomen impulso, los gobiernos deberían apoyar temporalmente las nuevas industrias, hasta que tengan un tamaño suficiente para enfrentarse a la competencia internacional. Así pues, tiene sentido, según este argumento, utilizar aranceles o cuotas de importación como medidas transitorias para permitir el inicio de la industrialización. Es un hecho histórico que algunas de las mayores economías de mercado del mundo iniciaron su industrialización sustentadas en barreras comerciales: los Estados Unidos tuvieron elevadas tasas arancelarias en las manufacturas durante el siglo XIX, mientras que Japón impuso amplios controles de importación hasta los años setenta.

**Problemas del argumento de la industria naciente.** El argumento de la industria naciente parece muy posible y ha persuadido, de hecho, a muchos gobiernos. Sin embargo, los economistas han encontrado muchos peligros en este argumento y han sugerido que debe ser utilizado con cautela.

En primer lugar, no siempre es buena idea intentar avanzar hoy hacia industrias que tendrán una ventaja comparativa en el futuro. Supongamos que un país que es abundante en trabajo está en un proceso de acumulación de capital. Cuando acumule suficiente capital tendrá ventaja comparativa en industrias intensivas en capital. Sin embargo, esto no significa que deba intentar desarrollar esas industrias inmediatamente. En los años ochenta, por ejemplo, Corea del Sur se convirtió en exportador de automóviles; probablemente no hubiera sido una buena idea que esta nación desarrollara su industria automovilística en los años sesenta, cuando el capital y la mano de obra cualificada eran todavía muy escasos.

En segundo lugar, la protección de la producción de manufacturas no es buena, a menos que la propia protección ayude a hacer que la industria se haga competitiva. Por ejemplo, Pakistán y la India han protegido sus sectores manufactureros durante décadas, y solo recientemente han comenzado a realizar exportaciones de bienes manufacturados de cierta importancia. Los bienes que exportan, sin embargo, son manufacturas ligeras como textiles, no las manufacturas pesadas que protegen; así pues, se podría pensar que habrían desarrollado sus exportaciones manufactureras, aunque no hubieran protegido nunca su industria. Algunos economistas han llamado la atención sobre el caso de la «industria seudonaciente» en el que la industria es protegida inicialmente y, entonces, se hace competitiva por razones que no tienen nada que ver con la protección. En este caso, la protección de la industria naciente finaliza con un éxito aparente, pero en realidad puede haber tenido un coste neto para la economía.

De forma más general, el hecho de que es costoso y requiere tiempo desarrollar una industria no es un argumento para la intervención pública, a no ser que haya fallos en el mercado nacional. Si se supone que una industria es capaz de permitir ganancias suficientemente elevadas para el capital, el trabajo y otros factores productivos como para que merezca la pena su desarrollo, entonces, ¿por qué no desarrollan dicha industria los inversores privados sin ayuda de la administración? A veces se argumenta que los inversores privados en una industria tienen en cuenta solamente los beneficios actuales y olvidan las perspectivas futuras, pero este razonamiento no es consistente con la conducta del mercado. Al menos en los países avanzados, los inversores impulsan a menudo proyectos cuyos beneficios son inciertos y lejanos en el futuro. (Considérese, por ejemplo, la industria de la biotecnología en los Estados Unidos, que atrajo cientos de millones de dólares de capital años antes de que se produjera una sola venta comercial.)

**Fallos del mercado como justificación para la protección de la industria naciente.** Para justificar el argumento de la industria naciente es necesario ir más allá del posible pero cuestionable punto de vista de que las industrias siempre necesitan ser protegidas cuando son nuevas. El hecho de que la protección de la industria naciente sea justificable o no depende del tipo de análisis que hicimos en el capítulo 10. Es decir, el argumento para proteger una industria en su

nacimiento debe estar relacionado con determinados fallos de mercado, que impiden a los mercados privados desarrollar la industria con la rapidez que debieran. Las propuestas sofisticadas del argumento de la industria naciente han identificado dos fallos del mercado como razones por las que puede ser una buena idea proteger a la industria naciente: las **imperfecciones en el mercado de capitales** y el problema de la **apropiabilidad**.

La *justificación de las imperfecciones en el mercado de capitales* para la protección de la industria naciente es como sigue: si un país en desarrollo no tiene un conjunto de instituciones financieras (como bancos y mercados de valores eficientes) que permitan que el ahorro de los sectores tradicionales (como la agricultura) sea utilizado para financiar la inversión en sectores nuevos (como la producción de manufacturas), entonces el crecimiento de nuevas industrias se verá restringido por la capacidad de las empresas en dichas industrias para obtener beneficios a corto plazo. Así, los bajos beneficios iniciales serán un obstáculo para la inversión, a pesar de que los beneficios a largo plazo de dicha inversión sean altos. La política óptima es crear un mercado de capitales mejor; no obstante, la protección de las nuevas industrias, que aumentarían sus beneficios y, de este modo, lograrían un crecimiento más rápido, puede estar justificada como opción política de segundo óptimo.

El *argumento de la apropiabilidad* para la protección de la industria naciente puede adoptar múltiples formas, todas las cuales comparten la idea de que las empresas en una industria nueva generan beneficios sociales por los que no obtienen compensación. Por ejemplo, las empresas que acceden primero a una industria pueden haber incurrido en los costes de «establecimiento» de adaptación tecnológica a las circunstancias locales o de apertura de nuevos mercados. Si otras empresas las siguen sin incurrir en estos costes de establecimiento, las pioneras no podrán reclamar los beneficios de dicha inversión. Así pues, las empresas pioneras pueden, además de realizar la producción física, crear beneficios intangibles (como conocimientos y nuevos mercados) sobre los que no pueden establecer derechos de propiedad. En algunos casos, los beneficios sociales de la creación de una industria nueva excederán a los costes; a pesar de todo, precisamente por el problema de la apropiabilidad, la iniciativa privada no querrá entrar. La respuesta óptima consiste en compensar a las empresas por sus contribuciones intangibles. Sin embargo, cuando esto no es posible, hay un segundo óptimo para fomentar la entrada en nuevas industrias, mediante la imposición de aranceles u otras políticas comerciales.

Los dos argumentos de la protección de la industria naciente, el de las imperfecciones en el mercado de capitales y el de la apropiabilidad, son ejemplos claros en que los *fallos del mercado* justificarían interferir en el libre comercio. La diferencia es que, en este caso, los argumentos se aplican concretamente a industrias *nuevas*, no a *cualquier* industria. No obstante, aún persisten problemas generales del enfoque de los fallos de mercado. En la práctica resulta difícil evaluar qué industrias justifican un trato especial, y el riesgo de que una política que intente promover el desarrollo acabe por caer presa de determinados intereses. Se han dado casos numerosos de industrias nacientes que nunca crecieron y mantuvieron su dependencia de la protección.

## Promoción de la industria a través de la protección

A pesar de las dudas sobre el argumento de la industria naciente, muchos países en desarrollo han considerado este argumento como una razón convincente para prestar un apoyo especial al desarrollo de sus industrias manufactureras. En principio, dicho apoyo se podría proporcionar de diversas maneras. Por ejemplo, un país podría proporcionar subsidios a la producción manufacturera en general o concentrar sus esfuerzos en subsidios para la exportación de algunos bienes manufacturados en los que cree que puede desarrollar una ventaja comparativa. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, la estrategia básica para la industrialización ha consistido en desarrollar industrias orientadas hacia el mercado nacional, mediante el uso de restricciones al comercio como aranceles y cuotas para fomentar la sustitución de manufacturas importadas por productos nacionales. La estrategia de fomentar la industria nacional mediante la limitación de las importaciones de bienes manufacturados es conocida como **industrialización mediante sustitución de importaciones**.

Podemos preguntarnos por qué hay que elegir. ¿Por qué no fomentar a la vez la sustitución de importaciones y la exportación? La respuesta nos remite al análisis del equilibrio general del arancel del capítulo 6: un arancel que reduce las importaciones limita necesariamente también las exportaciones. Al proteger las industrias sustitutivas de importaciones, el país detrae recursos de sectores exportadores, reales o potenciales. Por tanto, la determinación de un país de conseguir la sustitución de importaciones aboca también a restar incentivos al crecimiento de las exportaciones.

La razón por la que se ha elegido la sustitución de importaciones habitualmente como estrategia de industrialización, frente al crecimiento de la exportación, estriba en una combinación de razones económicas y políticas. En primer lugar, hasta los años setenta, muchos países en desarrollo se mostraban escépticos acerca de la posibilidad de exportar bienes manufacturados (aunque este escepticismo también ponía en cuestión el argumento de la industria naciente para proteger las manufacturas). Creían que la industrialización estaba basada, necesariamente, en una sustitución de las importaciones por parte de la industria nacional, antes que en el crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados. En segundo lugar, en muchos casos, las políticas de industrialización mediante sustitución de importaciones encajaban de forma natural con las predisposiciones políticas existentes. Ya hemos mencionado el caso de las naciones latinoamericanas, que fueron impulsadas a desarrollar sustitutivos para las importaciones durante los años treinta a causa de la Gran Depresión y en los primeros años cuarenta debido a los trastornos comerciales de la guerra (capítulo 10). En estos países, la sustitución de importaciones benefició directamente al poder de los grupos de interés establecidos, mientras que la promoción de las exportaciones no tuvo apoyos naturales.

También conviene destacar que algunos defensores de la política de sustitución de importaciones creían que la economía mundial estaba diseñada para desanimar a los nuevos entrantes, que las ventajas de las naciones con industrias establecidas eran, sencillamente, demasiado grandes para ser superadas por economías de nueva industrialización. Los más extremistas demandaban una política general para desvincular a los países en desarrollo de los avanzados; pero incluso entre los defensores más moderados de las estrategias de desarrollo proteccionistas, este punto de vista según el cual el sistema económico internacional funciona, de forma sistemática, en contra de los intereses de los países en desarrollo ha sido muy común hasta la década de los ochenta.

Los años cincuenta y sesenta constituyeron el punto culminante de la industrialización mediante sustitución de importaciones. Los países en desarrollo comenzaron a proteger de forma general las etapas finales de los procesos industriales, como la transformación de alimentos y el ensamblaje de automóviles. En los países en desarrollo más grandes, los productos nacionales reemplazaron casi por completo a los bienes de consumo importados (si bien las manufacturas eran realizadas a menudo por empresas multinacionales extranjeras). Una vez agotadas las posibilidades de reemplazar bienes de consumo importados, estos países comenzaron la protección de los bienes intermedios, como carrocerías de automóvil, acero y productos de la industria petroquímica.

En muchas economías en desarrollo la sustitución de importaciones se detuvo ante sus límites lógicos: los bienes manufacturados sofisticados, como ordenadores o máquinas-herramientas de precisión, eran aún objeto de importación. No obstante, los grandes países que continuaron su industrialización mediante sustitución de importaciones redujeron sus importaciones hasta niveles considerablemente bajos. El caso más extremo fue el de la India: a principios de los setenta, las importaciones de la India, a excepción del petróleo, suponían tan solo en torno al 3% del PIB.

Como estrategia para fomentar el crecimiento de la producción de manufacturas, la industrialización mediante sustitución de importaciones ha funcionado relativamente bien. Las economías latinoamericanas generan en la actualidad casi una parte tan importante de su producción en las industrias manufactureras como las naciones avanzadas. (La India genera menos, pero porque su población, más pobre, aún dedica una proporción elevada de su renta a comprar alimentos.) Sin embargo, para estos países el fomento de las manufacturas no era un objetivo en

**CASO DE ESTUDIO****México abandona la industrialización mediante la sustitución de importaciones**

En 1994, México, junto con Canadá y los Estados Unidos, suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, un acuerdo que, como explicamos en el capítulo 12, ha resultado muy controvertido. No obstante, el cambio de México de la industrialización mediante sustitución de importaciones a un comercio relativamente liberalizado se inició casi una década antes de que el país se incorporara al TLCAN.

El progreso de México hacia un comercio libre revertía casi medio siglo de historia. Como muchos países en desarrollo, México recurrió al proteccionismo durante la Gran Depresión de los años treinta. Tras la Segunda Guerra Mundial, la política de industrialización para atender a un mercado nacional protegido se hizo explícita. Durante los cincuenta y sesenta se aumentaron las barreras al comercio, a medida que la industria mexicana se hacía más autosuficiente. En la década de 1970, México había limitado las importaciones de bienes manufacturados a artículos como maquinaria sofisticada que no se podían fabricar en el ámbito nacional salvo a un coste prohibitivo.

La industria mexicana producía muy poco para la exportación; los ingresos de divisas extranjeras provenían fundamentalmente del petróleo y el turismo, y la única exportación manufacturera significativa correspondía a las maquiladoras, fábricas especiales ubicadas cerca de la frontera estadounidense que estaban exentas de algunas de las restricciones comerciales.

Sin embargo, a finales de la década de 1970 México atravesó por problemas económicos, entre ellos un aumento de la inflación y una deuda externa creciente. Los problemas culminaron en 1982 cuando el país fue incapaz de devolver plenamente su deuda externa. Se produjo así una prolongada crisis económica que obligó a un cambio radical de política.

Entre 1985 y 1988, México redujo drásticamente sus aranceles y retiró la mayoría de las cuotas de importación que habían protegido previamente a su industria. El objetivo de la nueva política era convertir al país en un gran exportador de bienes manufacturados estrechamente integrado con la economía estadounidense. La entrada en vigor del TLCAN en los años noventa no afectó en gran medida a la reducción de las barreras comerciales, porque México ya había hecho un gran esfuerzo de liberalización comercial en la década anterior. Sin embargo, el TLCAN permitió garantizar a los inversores que este cambio de política no tendría marcha atrás.

Así pues, ¿cuáles fueron los resultados del cambio de política? Las exportaciones vivieron, en efecto, una gran expansión. En 1980, las exportaciones mexicanas ascendían a solo el 10,7% del PIB, y gran parte de ellas estaban formadas por petróleo. En 2012, las exportaciones habían aumentado hasta el 34% del PIB, fundamentalmente manufacturas. Hoy en día, las manufacturas mexicanas, más que estar dedicadas a atender al pequeño mercado nacional, forman parte de un sistema productivo norteamericano integrado.

Con todo, los resultados para la economía mexicana en general han sido en cierta medida decepcionantes. La renta per cápita ha crecido en los últimos 25 años, pero la tasa de crecimiento ha sido, en realidad, inferior a la que logró México cuando aplicaba una política de industrialización mediante sustitución de importaciones.

¿Significa esto que la liberalización comercial fue un error? No necesariamente. La mayoría (aunque no todos) de los economistas que han analizado el caso mexicano responsabilizan del crecimiento relativamente bajo a factores como la falta de educación. Aun así, el hecho es que el alejamiento de México de la sustitución de importaciones, aunque tuvo un gran éxito a la hora de convertir a México en un país exportador, no ha aportado cuanto se esperaba en lo que concierne a un progreso económico más general.

sí mismo; al contrario, actuaba como un medio dirigido al objetivo final del desarrollo económico. ¿Ha fomentado la industrialización sustitutiva de importaciones el desarrollo económico? Aquí aparecen serias dudas. Si bien muchos economistas aprobaron las medidas de sustitución de importaciones en los años cincuenta y principios de los sesenta, desde la década de 1960 la industrialización mediante sustitución de importaciones ha sido sometida a críticas crecientes y profundas. En efecto, el centro de atención de muchos de los enfoques de los analistas económicos y los políticos del sector se ha trasladado desde intentar fomentar la sustitución de importaciones a procurar corregir los daños causados por las inadecuadas políticas de sustitución de importaciones.

## Resultados de la política de apoyo a la producción de manufacturas: problemas de la industrialización mediante sustitución de importaciones

La industrialización mediante sustitución de importaciones empezó a perder apoyos cuando se hizo patente que los países que aplicaban esta política no reducían la brecha con las naciones avanzadas. De hecho, algunos perdían terreno con los países avanzados incluso cuando desarrollaban una base manufacturera nacional. India era más pobre, con respecto a los Estados Unidos, en 1980 de lo que había sido en 1950, el primer año posterior a su independencia.

¿Por qué no funcionó de la manera esperada la industrialización mediante sustitución de importaciones? Como razón principal suele argumentarse que el criterio de la industria naciente no era tan válido universalmente como muchos suponían. Un periodo de protección no crea un sector manufacturero competitivo si existen razones de base por las que un país carece de ventajas comparativas en la producción de manufacturas. La experiencia ha demostrado que los motivos del fracaso del desarrollo a menudo son más profundos que una simple falta de experiencia en la producción de manufacturas. Los países pobres carecen de mano de obra cualificada, de empresarios y ejecutivos competentes, y tienen problemas de organización social que dificultan el mantenimiento de una oferta fiable de todos los bienes, desde piezas de repuesto hasta suministro eléctrico. Esos problemas tal vez se encuentren dentro del ámbito de la política económica, pero no pueden ser resueltos por la política *comercial*: una cuota de importación puede permitir la supervivencia a un sector manufacturero ineficiente, pero no garantiza directamente la eficiencia de dicho sector. El argumento de la industria naciente es que, dada la protección temporal de aranceles o cuotas, las industrias manufactureras de los países menos desarrollados aprenderán a ser eficientes. En la práctica no siempre sucede así.

Con el fracaso de la sustitución de importaciones para producir los beneficios prometidos, la atención se ha centrado en el coste de las políticas utilizadas para promocionar la industria. En esta cuestión existe un creciente cuerpo de evidencia empírica que muestra que las políticas proteccionistas de muchos países en desarrollo han distorsionado gravemente los incentivos. Parte del problema reside en que muchos países han utilizado métodos excesivamente complejos para promover sus industrias nacientes. Es decir, han recurrido, a menudo solapándose, a controles sofisticados de tipos de cambio, cuotas de importación y exigencias de contenido nacional en lugar de simples aranceles. A menudo resulta difícil determinar la protección que puede procurar una regulación administrativa, y algunos estudios demuestran que el grado de protección es más alto y variable en las industrias de lo que el gobierno pretendía. Como muestra la Tabla 11.2, algunas industrias de Latinoamérica y el sudeste asiático han sido protegidas mediante regulaciones equivalentes a tasas arancelarias del 200% o más. Estas altas tasas de protección efectiva han permitido la existencia de estas industrias aun cuando su coste de producción equivale a tres o cuatro veces el precio de las importaciones a las que sustituyen. Incluso los más entusiastas defensores de los fallos del mercado como argumento para la protección consideran muy difícil defender tasas de protección efectiva de esta magnitud.

**TABLA 11.2 Protección efectiva de las manufacturas en algunos países en desarrollo (en porcentaje)**

México (1960)	26
Filipinas (1965)	61
Brasil (1966)	113
Chile (1961)	182
Pakistán (1963)	271

**Fuente:** Bela Balassa, *The Structure of Protection in Developing Countries*, 82. (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971), pág. 82.

Un coste adicional que ha merecido considerable atención es la tendencia de las restricciones a la importación a promover una producción ineficiente a pequeña escala. Incluso los países en desarrollo más grandes tienen mercados nacionales que representan solo una pequeña parte del tamaño de los estados de los Estados Unidos o de los países de la Unión Europea. A menudo, todo el mercado nacional no es suficientemente amplio para permitir alcanzar fácilmente una escala eficiente de producción. Aun así, cuando este mercado pequeño está protegido mediante, por ejemplo, una cuota de importación, si solo hubiera en él una empresa, esta podría obtener beneficios de monopolio. La competencia por estos beneficios provoca, normalmente, que varias empresas entren en un mercado en el que, en realidad, no hay espacio suficiente ni siquiera para una, y la producción se realiza a escala muy ineficiente. La respuesta al problema de la escala para los países pequeños es, como vimos en el capítulo 8, especializarse en la producción y exportación de una limitada gama de productos e importar otros bienes. La industrialización mediante sustitución de importaciones elimina esta opción al centrar la producción industrial en el mercado nacional.

Los que critican la industrialización mediante sustitución de importaciones consideran, además, que esta ha agravado otros problemas, como las desigualdades en la distribución de la renta y el desempleo.

A finales de la década de los ochenta, la crítica de la industrialización mediante sustitución de importaciones había sido ampliamente aceptada no solo por los economistas, sino también por organizaciones internacionales como el Banco Mundial e incluso por los políticos de los propios países en desarrollo. La evidencia empírica parecía sugerir que los países en desarrollo que siguieron políticas de cierto libre comercio crecieron, en promedio, más deprisa que los que siguieron políticas proteccionistas (aunque la evidencia empírica ha sido puesta en duda por algunos economistas)<sup>2</sup>. El cambio de rumbo intelectual condujo a una considerable redefinición en las políticas, de manera que muchos países en desarrollo eliminaron las cuotas de importación y redujeron sus tipos arancelarios.

## Liberalización del comercio desde 1985

Desde mediados de los ochenta, varios países en desarrollo aplicaron menores tipos arancelarios y eliminaron las cuotas a la importación y otras restricciones al comercio. Este cambio hacia un comercio más libre es, probablemente, la principal característica de la política comercial de las dos últimas décadas y media.

A partir de 1985 muchos países en desarrollo redujeron los aranceles, eliminaron las cuotas de importación, y abrieron sus economías a la competencia de las importaciones. La Figura 11.1 muestra las tendencias de los tipos arancelarios medios de todos los países en desarrollo y de

<sup>2</sup>Véase Francisco Rodríguez y Dani Rodrik, «Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence», en Ben Bernanke y Kenneth S. Rogoff, eds., *NBER Macroeconomics Annual 2000*. Cambridge MA: MIT Press para NBER, 2001.

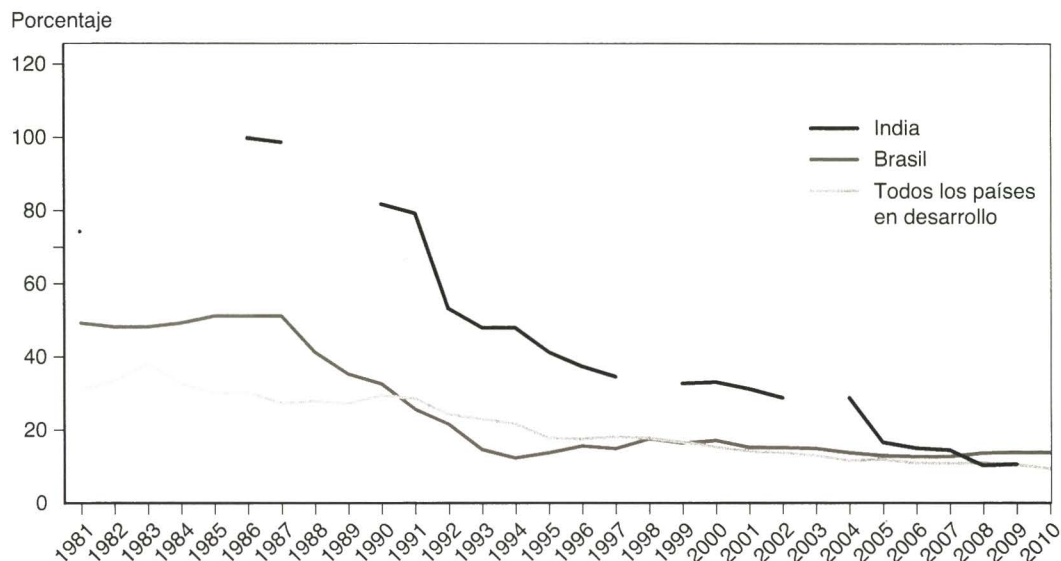


FIGURA 11.1

### Tipos arancelarios en los países en desarrollo

Un indicador del alejamiento de la industrialización mediante sustitución de importaciones es la fuerte caída de los tipos arancelarios en los países en desarrollo, que han descendido desde una media de más del 30% a principios de los ochenta a solo aproximadamente el 10% en la actualidad. Los países que antaño tuvieron políticas de sustitución de importaciones especialmente potentes, como la India y Brasil, también han sido los que han aplicado las mayores reducciones de las tasas arancelarias.

Fuente: Banco Mundial.

dos importantes naciones de este grupo, India y Brasil, que durante un tiempo recurrieron a la sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo. Como puede observarse, en estos dos países se ha producido una drástica reducción de los tipos arancelarios. En otras muchas naciones en desarrollo se produjeron cambios de política comercial similares, aunque no tan drásticos.

La liberalización comercial en los países en desarrollo ha tenido dos efectos evidentes. Uno fue el sustancial incremento del volumen de comercio. La Figura 11.2 representa las exportaciones e importaciones de los países en desarrollo, medidas como porcentajes del PIB, desde 1970. Como puede observarse, la proporción del comercio en el PIB se ha triplicado durante ese periodo, y la mayor parte de ese crecimiento se ha producido después de 1985.

El otro efecto fue un cambio de la naturaleza del comercio. Antes de modificar su política comercial, los países en desarrollo exportaban fundamentalmente productos agrícolas y de la minería. Sin embargo, como vimos en la Figura 2.6, ese patrón cambió a partir de 1980: la proporción de bienes manufacturados en las exportaciones de los países en desarrollo se disparó, y comenzó a dominar las exportaciones de las principales economías en desarrollo.

No obstante, la liberalización comercial, como la sustitución de importaciones, pretendía convertirse en un medio para alcanzar un fin, más que ser un fin en sí misma. Como hemos visto, la sustitución de importaciones perdió apoyos cuando se hizo evidente que no cumplía la promesa de permitir un rápido desarrollo económico. ¿Se han obtenido mejores resultados gracias al cambio hacia un comercio más abierto?

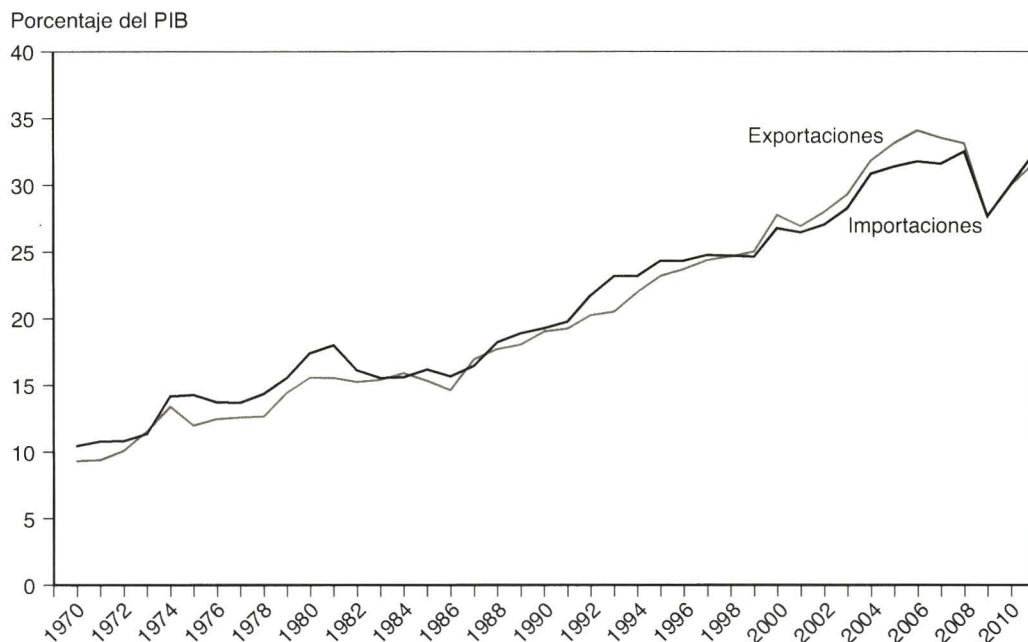


FIGURA 11.2

### Crecimiento del comercio de los países en desarrollo

Desde la década de 1980 muchos países en desarrollo empezaron a alejarse de las políticas de sustitución de importaciones. Una consecuencia ha sido un gran incremento, tanto de las exportaciones como de las importaciones, como porcentaje del PIB.

Fuente: <http://data.worldbank.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS>, <http://data.worldbank.org/indicador/NE.IMP.GNFS.ZS>

La respuesta es que, en el mejor de los casos, el resultado final es ambiguo. Las tasas de crecimiento en Brasil y otros países latinoamericanos han sido menores desde la liberalización comercial de finales de los ochenta que durante la industrialización por sustitución de importaciones. Por otro lado, la India ha experimentado una impresionante aceleración del crecimiento pero, como veremos en el próximo apartado de este capítulo, existe una intensa controversia sobre la parte que se puede atribuir a la liberalización comercial.

Además, se ha suscitado una creciente preocupación sobre el aumento continuo de la desigualdad en los países en desarrollo. Al menos en Latinoamérica el abandono de la industrialización por sustitución de importaciones parece relacionado con una reducción de los salarios reales de los trabajadores poco cualificados, incluso si aumentaron los ingresos de los trabajadores más cualificados.

Sin embargo, una conclusión está clara: la antigua opinión de que la sustitución de importaciones es el único camino para el desarrollo se ha revelado errónea, ya que una serie de países en desarrollo han logrado un extraordinario crecimiento cuando se abrían más al comercio, no cuando se protegían de él.

## Comercio y crecimiento: el despegue de Asia

Como hemos visto, en la década de 1970 ya había un profundo desencanto con la industrialización mediante sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo. Ahora bien, ¿con qué se podía sustituir?



FIGURA 11.3

**El despegue asiático**

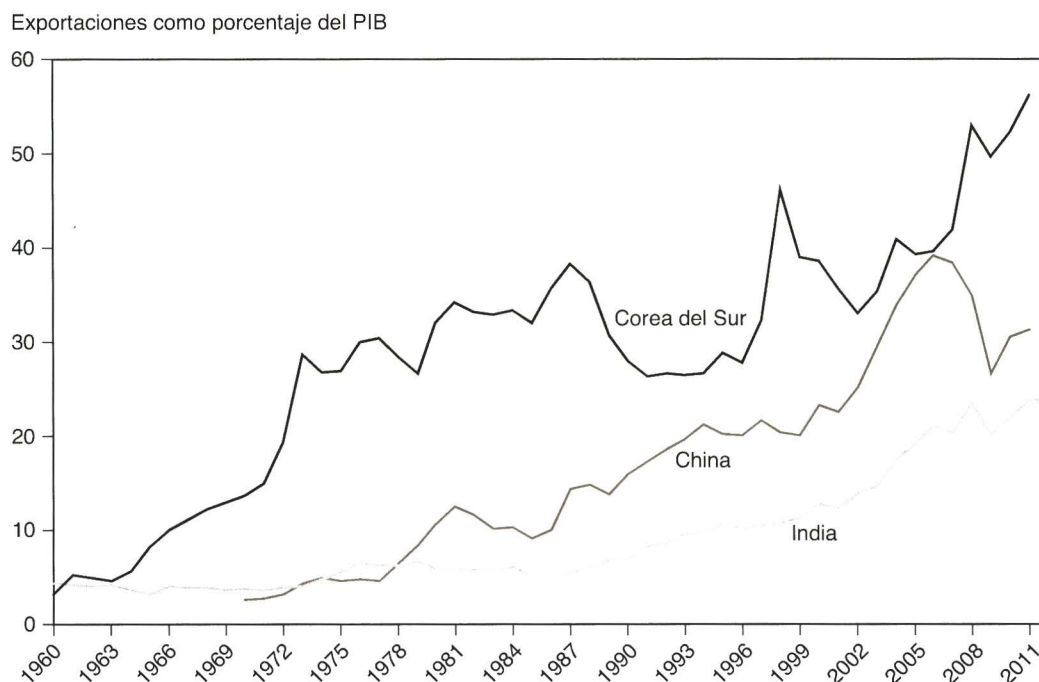
A partir de la década de 1960, varias economías empezaron a converger con los niveles de renta de los países avanzados. En el gráfico se muestra el PIB per cápita como porcentaje del nivel de los Estados Unidos y se utiliza una escala proporcional para destacar los cambios. Corea del Sur inició su ascensión en la década de 1960, China a finales de los setenta y la India, aproximadamente una década más tarde.

Fuente: Total Economy Database.

Empezó a surgir una posible respuesta a medida que los economistas y los políticos analizaban algunas sorprendentes historias de éxito en el mundo en desarrollo: casos de economías que experimentaban una drástica aceleración del crecimiento y cuyas rentas empezaban a converger con las de las naciones avanzadas. Al principio, estas historias de éxito afectaban a un grupo de economías del este asiático relativamente pequeñas: Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Sin embargo, con el tiempo su éxito se empezó a contagiar aunque, hoy en día, la lista de países que ha experimentado sorprendentes despegues económicos incluye a las dos naciones más pobladas del planeta: China y la India.

La Figura 11.3 ilustra el despegue asiático y muestra las experiencias de tres países: Corea del Sur, el mayor del grupo inicial de los «tigres» asiáticos, China y la India. En cada caso se señala el PIB per cápita como porcentaje del estadounidense, un indicador que pone de relieve el grado de desarrollo económico de estos países. Como puede observarse, Corea del Sur inició su expansión económica en la década de 1960, China a finales de los años setenta y la India aproximadamente en 1990.

¿Qué provocó estos despegues económicos? Cada uno de los países que aparece en la Figura 11.3 experimentó un importante cambio de política económica en torno al momento en que despegó. Esta nueva política implicaba una menor regulación gubernamental de diversas áreas, incluido un movimiento hacia un comercio más libre. El cambio más espectacular se produjo en China, donde Deng Xiaoping, tras asumir el poder en 1978, convirtió una economía de planificación central en una economía de mercado en la que la búsqueda del beneficio propio tenía una relativa libertad de acción. Sin embargo, como se explica en el siguiente recuadro, los cambios de política en la India también fueron drásticos.



**FIGURA 11.4**    **MyEconLab** Datos en tiempo real  
**Creciente comercio de Asia**

**Fuente:** Banco Mundial.

En cada caso, estas reformas políticas fueron seguidas de un gran incremento del grado de apertura de la economía, medido por la proporción de exportaciones sobre el PIB (véase la Figura 11.4). Así pues, parece justo decir que estas historias de éxitos asiáticos demuestran que los defensores de la industrialización mediante sustitución de importaciones se equivocaban: es posible lograr el desarrollo mediante un crecimiento orientado a las exportaciones.

Lo que no está tan claro es el grado en que la liberalización comercial explica estos éxitos. Como acabamos de señalar, las reducciones de los aranceles y la supresión de otras restricciones a las importaciones solo fueron una parte de las reformas económicas que emprendieron estos países, lo que dificulta valorar la importancia de la liberalización comercial en sí. Además, los países latinoamericanos, como México y Brasil, que también liberalizaron fuertemente el comercio y se centraron en las exportaciones, no experimentaron despegues económicos comparables, lo que sugiere que, como poco, los demás factores desempeñaron un papel crucial en el milagro asiático.

De este modo, las repercusiones del despegue económico de Asia son aún un tanto controvertidas. Sin embargo, hay un hecho claro: la opinión antaño tan generalizada de que la economía mundial actúa en contra de los nuevos países emergentes, y de que los países pobres no se pueden enriquecer, se ha demostrado espectacularmente errónea. Nunca antes en la historia de la humanidad tantas personas han experimentado un crecimiento tan rápido en su nivel de vida.

## EXPANSIÓN DE LA INDIA

La India, con una población de más de 1.100 millones de personas, es el segundo país más poblado de la Tierra. También destaca como una creciente potencia en el comercio mundial, sobre todo en nuevas formas de comercio que intercambian información más que bienes físicos. La ciudad india de Bangalore ha adquirido fama por su creciente papel en la industria global de la tecnología de la información.

Sin embargo, hace una generación, la India era un actor de segunda categoría en el comercio mundial. En parte se debía a que el desempeño de la economía del país era, en general, muy deficiente: hasta aproximadamente 1980, la India conseguía apenas una tasa de crecimiento económico (a veces motejada despectivamente como «tasa de crecimiento hindú») de un punto porcentual por encima de la tasa de crecimiento de la población.

Este lento crecimiento se atribuía normalmente al efecto represor de las restricciones burocráticas. Los observadores hablaban del «imperio de las licencias»: cualquier tipo de iniciativa empresarial necesitaba permisos gubernamentales muy difíciles de conseguir, que limitaban la inversión y la innovación. Además, la débil economía india participaba muy poco en el comercio mundial. Tras la independencia del país en 1948, sus dirigentes adoptaron una forma particularmente extrema de industrialización mediante sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo para el país: la India casi no importaba nada que pudiera producir internamente, incluso si el producto nacional era mucho más caro y de calidad muy inferior a lo que se podía comprar en el ex-

tranjero. A su vez, los elevados costes reducían las exportaciones. Así que la India era una economía muy «cerrada». En la década de los setenta las importaciones y las exportaciones alcanzaban, en promedio, en torno a un 5% del PIB, cerca del nivel más bajo de cualquier país grande.

Entonces todo cambió. El crecimiento de la India se aceleró drásticamente: el PIB per cápita que había crecido a una tasa anual de 1,3% entre 1960 y 1980 se incrementó en torno al 4% anual desde 1980. Por otra parte, la participación de la India en el comercio mundial se disparó a medida que se redujeron los aranceles y se eliminaron las cuotas de importación. En definitiva, la India se ha convertido en una economía de alto rendimiento. Es todavía un país muy pobre, pero su nivel de riqueza aumenta rápidamente y ha empezado a rivalizar con China como centro de la atención mundial.

La gran pregunta es, por supuesto, por qué ha aumentado tan sustancialmente la tasa de crecimiento de la India. Esa pregunta es objeto de un intenso debate entre los economistas. Algunos han afirmado que la liberalización comercial, que permitió a la India participar en la economía global, fue crucial\*. Otros señalan que el crecimiento de la India empezó a acelerarse en torno a 1980, aunque los grandes cambios de la política comercial no se produjeron hasta principios de la década de los noventa\*\*.

Con independencia de cuál fuera el origen del cambio de rumbo, la transición india ha sido un acontecimiento bienvenido. Más de mil millones de personas tienen ahora una mayor posibilidad de alcanzar un nivel de vida decente.

\* Véase Arvind Panagariya, «The Triumph of India's Market Reforms: The Record of the 1980s and 1990s», Policy Analysis 554, Cato Institute, noviembre de 2005.

\*\* Véase Dani Rodrik y Arvind Subramanian, «From 'Hindu Growth' to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition», *IMF Staff Papers* 55 (2, 2005), pág. 193-228.

## RESUMEN

1. Se puede analizar la política comercial en los países en desarrollo mediante los mismos instrumentos analíticos que se utilizan para los países avanzados. Sin embargo, los asuntos concretos característicos de los países en desarrollo son diferentes. En particular, la política comercial de los países en desarrollo se ocupa de dos objetivos: promoción de la industrialización y resolución de los desequilibrios en el desarrollo de la economía nacional.

2. La política gubernamental para promover la industrialización ha sido justificada a menudo mediante el argumento de la industria naciente, que sostiene que las industrias nuevas necesitan un periodo de protección frente a la competencia de los competidores establecidos en otros países. El argumento de la industria naciente es válido solo si se puede utilizar como argumento de fallo del mercado a favor de la intervención. Dos justificaciones habituales son la existencia de *mercados imperfectos de capitales* y el problema de la *apropiabilidad* del conocimiento generado por las empresas pioneras.
3. Al utilizar el argumento de la industria naciente como justificación, muchos países en desarrollo han seguido políticas de *industrialización mediante sustitución de importaciones*, con las que han creado industrias nacionales bajo la protección de aranceles y cuotas de importación. Aunque estas políticas han tenido éxito en la promoción de las manufacturas, han quedado lejos de proporcionar los beneficios esperados en cuanto a crecimiento económico y nivel de vida. Muchos economistas son hoy severos críticos de los resultados de la sustitución de importaciones, con el argumento de que ha fomentado una producción ineficiente con costes elevados.
4. A partir de 1985 muchos países en desarrollo, insatisfechos con los resultados de las políticas de sustitución de importaciones, redujeron en gran medida las tasas de protección de las manufacturas. Con ello, el comercio de esos países en desarrollo creció rápidamente, al igual que la proporción de bienes manufacturados sobre las exportaciones. Sin embargo, en lo que respecta al crecimiento económico, los resultados de este cambio de política han sido dispares.
5. El punto de vista de que el desarrollo económico debe tener lugar a través de la sustitución de importaciones, y el pesimismo acerca del desarrollo económico que se difundió cuando la industrialización por sustitución de importaciones parecía fracasar, ha sido abandonado tras el rápido crecimiento económico observado en varias economías asiáticas. Estas economías se han industrializado no por sustitución de importaciones, sino por las exportaciones de bienes manufacturados. Se caracterizan por altas ratios de comercio con respecto a la renta nacional y por tasas de crecimiento extremadamente elevadas. Las razones del éxito de estas economías son muy controvertidas, y existe un encendido debate en torno al papel que ha desempeñado la liberalización comercial.

## CONCEPTOS CLAVE

apropiabilidad, p. 278

imperfecciones en el mercado  
de capitales, p. 278

industrialización mediante  
sustitución de importaciones,  
p. 278

países en desarrollo, p. 275

## PROBLEMAS

MyEconLab

1. ¿Qué países parecen haberse beneficiado más del comercio internacional durante las últimas décadas? ¿Qué políticas parecen compartir estos países? ¿Respalda su experiencia el argumento de la industria naciente, o constituye un argumento en su contra?<sup>3</sup>
2. «La experiencia japonesa hace que el argumento en favor de la protección de la industria naciente sea mejor que ninguna teoría. En los primeros años cincuenta, Japón era una nación pobre que sobrevivía con la exportación de productos textiles y juguetes. El gobierno nipón protegió lo que al principio eran ineficientes industrias del acero y del automóvil, de elevados costes, y esas industrias llegaron a dominar los mercados mundiales». Discuta de forma crítica esta afirmación.

<sup>3</sup>Esta pregunta pretende ser un reto a los alumnos y ampliar la teoría expuesta en el capítulo.

3. Un país importa actualmente automóviles a 8.000 dólares cada uno. Su gobierno cree que los productores nacionales podrían producir coches por solo 6.000 dólares en cierto tiempo, pero que habría un periodo inicial de pérdidas durante el que producir los coches nacionales podría costar 10.000 dólares.
  - a. Suponga que cada empresa que intenta producir coches debe atravesar por un periodo inicial de pérdidas. ¿En qué circunstancias la existencia del periodo inicial de elevados costes justificaría la protección de la industria naciente?
  - b. Ahora suponga que, una vez que una empresa ha superado los costes de aprendizaje para producir coches a 6.000 dólares la unidad, otras empresas pueden imitarla y hacer lo mismo. Explique por qué puede eso impedir el desarrollo de una industria nacional, y cómo puede ayudar en este contexto la protección de la industria naciente.
4. India y México son países que aplicaron políticas de sustitución de importaciones tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la India fue mucho más lejos y llegó a producir casi todo por sí misma, mientras que México mantuvo su dependencia de las importaciones de bienes de capital. ¿Por qué cree usted que surgió esta diferencia?
5. Mencione algunas de las razones por las que la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones ha sido abandonada por una estrategia que fomenta la apertura comercial.

## LECTURAS RECOMENDADAS

- W. Arthur Lewis. *The Theory of Economic Development*. Homewood, IL: Irwin, 1955. Un buen ejemplo de los erróneos puntos de vista sobre las políticas comerciales para los países en desarrollo durante la corriente de sustitución de importaciones de los años cincuenta y sesenta.
- I. M. D. Little, Tibor Scitovsky y and Maurice Scott. *Industry and Trade in Some Developing Countries*. New York: Oxford University Press, 1970. Un trabajo clave sobre la aparición de un punto de vista más pesimista de la sustitución de importaciones en los años setenta y ochenta.
- Barry Naughton. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge: MIT Press, 2007. Un buen resumen de los cambios radicales en la política china con el curso de los años.
- Dani Rodrik. *One Economics, Many Recipes*. Princeton: Princeton University Press, 2007. Opiniones sobre comercio y desarrollo de un importante experto escéptico sobre las posiciones ortodoxas dominantes.
- T. N. Srinivasan y Suresh D. Tendulkar. *Reintegrating India with the World Economy*. Washington: Institute for International Economics, 2003. Un relato de cómo procedió la India para alejarse de la sustitución de importaciones, y lo que ocurrió después.

### MyEconLab puede ayudarle a mejorar su aprendizaje

**MyEconLab** Suponga que mañana tiene un examen. ¿Está preparado? En cada capítulo, las pruebas prácticas y los planes de estudio de MyEconLab señalan exactamente las secciones que domina y aquellas en cuyo estudio debe profundizar. De este modo podrá optimizar sus horas de estudio, y preparará mejor sus exámenes.

Para conocer su funcionamiento, consulte la página 9 y después acuda a

**[www.myeconlab.com](http://www.myeconlab.com)**.