

CRECIMIENTO, COMERCIO INTERNACIONAL E INSTITUCIONES:  
Reflexiones a Raíz de las Negociaciones TLC-ALCA

(Resumen)

Las discusiones TLC-ALCA hacen pertinente revisar los problemas de crecimiento, apertura y consolidación institucional en Colombia. Dichas negociaciones trascienden los temas arancelarios e incluyen derechos de propiedad y organización institucional. El crecimiento del ingreso real per-capita de América Latina presenta un rezago abismal respecto al del Sudeste Asiático (1,5% vs. 4,8% anual durante 1965-2004), agravándose durante el periodo post-crisis 1997-2004. Mientras Asia ha duplicado su ingreso per-capita cada quince años, América Latina ha tenido que esperar casi medio siglo y Colombia cerca de 40 años.

Las negociaciones TLC-ALCA posibilitan modernizar nuestra economía y mejorar la organización institucional. Ningún país en vías en desarrollo ha logrado consolidar su crecimiento sin volcarse sobre el mercado externo. Para sostener el camino de desarrollo no existe formula diferente a la de aplicar buenas políticas económicas: baja inflación, tasas de cambio flexibles, un buen régimen tributario (con adecuada progresividad social), descentralización fiscal. Esto se verá reforzado a medida que se mejore la organización Estatal y es aquí donde las negociaciones internacionales deben constituirse en un buen “anclaje” institucional.

Por: Sergio Clavijo \*

Julio de 2004

Clasificación JEL: Crecimiento y Apertura (F43), Instituciones & América Latina (N46).

---

\* / Miembro de la Junta Directiva Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas son exclusiva responsabilidad del autor. Email: sclavive@banrep.gov.co

## **I. Introducción**

Las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y del Tratado de Libre Comercio de Colombia con los Estados Unidos (TLC) han revivido la discusión sobre la relación entre el crecimiento económico y el comercio internacional. Esta constituye la cuarta jornada nacional de grandes polémicas alrededor de estos temas, después de otros tres grandes debates: el del periodo 1974-75, al inicio de la Administración López (“convertir a Colombia en el Japón de Suramérica”); la última etapa de la Administración Barco 1988-90 (“la apertura comercial silenciosa”); y durante la Administración Gaviria 1990-94 (iniciando con “la aceleración del desmonte arancelario” y culminando con el tratado de libre comercio con Mexico y Venezuela, G-3).

El debate actual ha dejado claro que ya no se trata de una simple polémica sobre “el orden de la liberación económica” (cuenta comercial vs. cuenta de capitales) o sobre “la velocidad del desmonte de los aranceles industriales”; es evidente que se ha avanzado en las últimas tres décadas. Ahora los temas de discusión son mucho mas complejos y tienen una mayor incidencia sobre el desarrollo económico de largo plazo: se discuten los temas de derechos de propiedad, organización institucional a todos los niveles (laboral, ambiental, compras públicas, controversias jurídicas) y negociaciones alrededor de la prestación de servicios (J.H. Botero, 2004; R. Botero, 2004; CGR, 2003 y 2004). También se han involucrado factores socio-políticos en la explicación de la gobernabilidad, las instituciones y su impacto sobre el crecimiento (Prasad, et.al. 2003 p.29-34; Rajan, 2004).

Algunos hechos empíricos nos permiten ratificar el giro y la importancia de estas nuevas negociaciones en materia comercial. Respecto al giro que han tomado estas negociaciones, con menor énfasis en el tema arancelario y mayor discusión sobre el entorno legal e institucional, cabe señalar que el arancel promedio efectivo que tiene hoy Colombia es apenas de 15% frente al 35% de décadas anteriores. Excepto por algunos pocos productos del sector agropecuario, que requerirán de una transición especial, la idea es que se

profundice dicha desgravación durante la próxima década, de tal manera que se llegue a un arancel efectivo similar al 5% que tiene hoy Chile.

Será necesario, en todo caso, sustituir en el futuro cercano esos menores ingresos arancelarios por mayores ingresos tributarios de renta e IVA, en montos que se estiman entre 0,3-0,5% del PIB, dependiendo de la dinámica que tome el comercio internacional con los Estados Unidos, probablemente a partir del año 2006 (Light y Rutherford, 2003 p.23). En el caso de llegarse a consolidar un acuerdo en el marco del ALCA, dicha sustitución arancelaria podría requerir un esfuerzo adicional cercano a 0,2% del PIB. No obstante, la posibilidad de un acuerdo ALCA hoy luce mas remota, a raíz de los incidentes Doha-Cancún (Schott, 2003 p.65).

Estados Unidos, por su parte, presenta hoy un arancel promedio efectivo del orden de 1,6% para el total de sus importaciones, aunque a nivel de los productos agropecuarios dicho arancel se eleva a 12% (Zoellick, 2002 p.27). Ahora bien, como es sabido el meollo del asunto no tiene que ver tanto con estos aranceles agropecuarios, sino con los generosos y ahora ampliados subsidios a la producción/destrucción de determinados productos agrícolas, especialmente después de que la Administración Bush decidiera incrementarlos desde finales del 2002.

Este tema ha sido exacerbado por los negociadores norteamericanos al señalar que los subsidios agrícolas solo se abordarán en el marco internacional de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Allí es evidente que los países en vías en desarrollo juegan un papel menor, frente a las disputas agrícolas con la Unión Europea, la cual decidió incrementar en un 5% el arancel promedio sobre los productos agrícolas procedentes de los Estados Unidos. Esto a la espera de que Estados Unidos inicie el desmonte de los US\$5,000 millones que gasta en subsidios agrícolas anualmente, estimándose que la Unión Europea gasta otros US\$4,000 millones en dichos subsidios (The Economist, 2003 p.67; 2004a p.15).

El otro elemento empírico que explica porqué estas conversaciones impactarán el desarrollo de largo plazo de Colombia tiene que ver con el papel del rubro de servicios. Se trata de

pasar de negociaciones de “apertura comercial en bienes”, como en los años ochenta, a una verdadera globalización en servicios de todo tipo, lo cual representa el gran desafío de esta década.

El mejor ejemplo proviene de los propios Estados Unidos, donde se ha evidenciado que las fuentes de crecimiento y de generación de empleo ya no provienen de la industria o el agro, sino que en cerca de un 80% obedece a la expansión del sector servicios. Para el mundo en desarrollo, el mejor paradigma lo constituye el caso de la India, donde las telecomunicaciones y el software se han vuelto los motores del crecimiento, en una sociedad todavía rural (hasta en un 70%) y con grandes desbalances fiscales (cerca del 10% del PIB), (The Economist, 2004b).

Todo lo anterior pone de presente que las negociaciones comerciales de décadas anteriores no constituyen ninguna panacea por sí solas, pues la simple rebaja de aranceles no transforma a una sociedad. Aquí lo que está en juego, con el TLC-ALCA, es la posibilidad de acceder a unos criterios internacionales de organización del Estado Colombiano. Estos empiezan por temas tan elementales como el respeto a la Ley-Internacional en la solución de disputas comerciales, siguiendo por prácticas de sentido común en materia de pagar a los trabajadores sus prestaciones sociales (íntegramente), a las empresas sus regalías por las patentes que les pertenecen, y, terminando, por producir los bienes y servicios en condiciones ambientales sostenibles.

La gran ventaja es que estas leyes y prácticas ya no podrán ser “fabricadas-amañadas” por jugadores locales que buscan explotar las condiciones “rentistas” de cada Estado-Nacional-débil, sino que se ciñen a unos principios de conveniencia multilateral. Dicho de otra manera, a través de estos acuerdos internacionales se derrota la “lógica de una in-acción colectiva”, que hasta el momento han explotado para su propio bien camarillas que cabildean a favor de los sectores que disfrutaban de las restricciones al comercio y a la libre competencia (Zakaria, 2004 p.244-248). Así, pues, la globalización nos obliga a pensar en desafíos mucho más complejos que la simple desgravación arancelaria.

Como decíamos, lo que está en juego es la organización institucional que quiere adoptar Colombia para enfrentar la globalización de todos los servicios, empezando por el desarrollo de la infraestructura física requerida para ello (puertos-carreteras-comunicaciones) y terminando por el respeto jurídico (a las Altas Cortes) y el respeto económico (a los cuerpos reguladores, que por Constitución ya son independientes del gobierno).

Colombia tiene una gran oportunidad de hacer valer sus avances en materia de democracia, con una bien ganada descentralización política-económica, pero donde nuestra práctica económica diaria todavía tiene mucho de “i-liberal”, en el sentido de no tener suficientemente acendrado el respeto por las reglas del libre comercio nacional-internacional (Kalmanovitz, 2001; Montenegro, 2001; Zakaria, 2004). Cuando sea una realidad que el Estado-nacional solo interviene para corregir verdaderas fallas de mercado y que hace bien su labor como supervisor de reglas aprobadas bajo el principio de la separación de poderes, entonces podremos decir que somos de talla internacional y que estamos en capacidad de competir en un mundo globalizado, consolidando así una verdadera democracia operativa en el plano político y económico.

En la segunda sección de este escrito pasaremos revista a lo ocurrido en materia de crecimiento económico y comercio internacional, haciendo una comparación entre el desempeño del Sudeste Asiático y el de América Latina durante el periodo 1965-2004. Allí veremos las diferencias abismales que aun mantenemos no solo en desempeño económico, sino en materia de apertura comercial en bienes y servicios.

En la tercera sección discutiremos el papel de las instituciones en la globalización, donde creemos que las buenas políticas económicas son la base para ir construyendo instituciones sólidas que permitan apalancar el desarrollo económico. Por último, presentamos algunas conclusiones.

## II. Crecimiento y Comercio Internacional

En pleno auge del capitalismo Manchesteriano (1860-80), Marx analizaba la rebelión de los obreros contra las máquinas ante el temor de que su alta productividad llevara al despido masivo de muchos de ellos (Wheen, 2000). Sin embargo, la expansión de nuevos sectores fue absorbiendo dicha mano de obra con una mejora sustancial en las condiciones de vida del grueso de la población obrera.

Después vendría Hilferding advirtiendo que el capital nacional de esas empresas productivas se había convertido en un poderoso capital financiero internacional, anunciando la globalización del capitalismo durante los tempranos años de 1890-1910 (Mandel, p.310-2). Al igual que Lenin, concluyeron que dicha globalización amenazaba, a través de las multinacionales, a todas las industrias locales y que frenarían el desarrollo de los países que en ese momento apenas hacían su tránsito hacia modos de producción capitalistas.

Esta premonición también resultó fallida, pues dichas multinacionales crearon no solo nuevas industrias, sino un gran desarrollo del sector servicios, que a la fecha presentan el mayor dinamismo y esperanza para los países en vías de desarrollo. Pero no solo ocurrió esta expansión productiva (apoyada en las máquinas, el capital financiero y las multinacionales), sino que las condiciones de vida del grueso de la población se han mejorado sustancialmente en medio de esta globalización. Esta no es una afirmación retórica, sino el producto de cuidadosas investigaciones.

Por ejemplo, Fischer (2003 p.10) concluye que a nivel mundial la población bajo la línea de pobreza (medida por el “índice de cabezas viviendo con un dólar por día”) se redujo del 28% al 23% entre 1987 – 1999, aunque este resultado varía mucho por regiones, pues hubo un incremento en África (47% al 49%), un estancamiento en América Latina (11%) y una reducción en el Sud-Este Asiático (24% al 11%). No obstante, en términos absolutos el número de pobres se mantuvo en cerca de 1,200 millones a nivel global, aunque en

América Latina se redujo de 64 a 57 millones, lo cual todavía representa un gran desafío en la lucha contra la pobreza absoluta.

Mas aun, cuando estos cálculos de pobreza se hacen ajustando por la “paridad del poder adquisitivo de las monedas a nivel local”, se encuentra que la reducción de la pobreza ha sido aun mas rápida. Se ha estimado que la franja de pobres podría estar actualmente por debajo del 5% a nivel mundial, si se mide contra el índice de un dólar/día (a tasa de paridad local) o del 19%, si se mide contra el índice de dos dólares/día (a tasa de paridad local), según Sala-i-Martin (2002).

En 1989, el mundo presenció el colapso del muro de Berlín (“*Good-bye Lenin*”), simbolizando el fracaso de 70 años de experimentos de planificación central y, mas recientemente, China e India han volcado sus sistemas productivos hacia mercados cada vez mas libres, donde la iniciativa y el capital privado son el pivote de sus rápidas tasas de expansión.

Los ideólogos del populismo han respondido, entre tanto, con diatribas contra el llamado “Consenso de Washington”, el cual, según ellos, resumía el decálogo neo-liberal. En verdad, dicho consenso tan solo esbozaba una serie de principios de ordenamiento económico, abogando por un Estado menos burocrático y por una mayor presencia reguladora para unos mercados privados mas dinámicos. No se trataba de un “manifiesto de políticas económicas”, sino de una agenda mínima. No debe sorprendernos entonces que buena parte de esa agenda siga teniendo tanta relevancia como en su versión original de principios de los años noventa (Williamson, 1990; 2000).

Así, las teorías sobre una supuesta “conspiración internacional” para empobrecer a los mas débiles, que tanto se infieren de las lecturas de Stiglitz (2001), han sido rebatidas por la pronta recuperación económica del periodo 2001-2004 y por la expansión del comercio internacional, particularmente en Asia. A nivel académico, buena parte de los colegas de Stiglitz, provenientes de las mas variadas ideologías, también han rechazado dicha hipótesis de “conspiración” y han criticado fuertemente la carencia de propuestas alternativas, que

sean viables, para mejorar las posibilidades del mundo en vías de desarrollo (Rogoff, 2002; B. Friedman, 2002 p.8; Basu, 2003 p.893; Fischer, 2003 p.15 ; Rubin, 2003; Rodrik, 2003 p.3).

Todos estos autores reconocen que se han cometido errores de política económica, principalmente relacionados con fijaciones “artificiales” del tipo de cambio y el dirigismo Estatal en materia crediticia, muchos inducidos por la falta de gobernabilidad local. No obstante, la dificultad estriba en demostrar que estando en medio de la crisis Asiática, “operando en la sala de emergencias”, hubieran existido soluciones mucho mas apropiadas para enfrentarla y evitar efectos dominó. Paradójicamente, las entidades multilaterales han sido duramente criticadas por ser excesivamente complacientes en los casos de América Latina y muy duras en materia fiscal con el Sudeste Asiático (Meltzer, 2000).

Poca diferencia práctica hace hoy que las multilaterales pongan nuevos ropajes a las reglas de ordenamiento básico y que se “adornen” con nueva jerga cada año (*Public-Private-Partnership; Comprehensive-Development-Framework, etc.*), si lo que realmente cuenta es que los gobiernos no desborden sus capacidades de gasto y apliquen bien sus recursos en materia de educación, salud, nutrición y vivienda. Poco se avanza si se concluye que el problema con dicho “consenso” era que le faltaba la “cara humana” del mayor “gasto social”, en aras del cual terminaron sobre-endeudándose los países en vías de desarrollo, sin consolidar un mayor bienestar.

En cambio, las economías que se fundamentan en permitir que los diferentes mercados operen sobre la base de sus precios de equilibrio y se apoyan en Estados-fuertes, pues van saliendo adelante con mejoras sustanciales para su población y en medio de variados arreglos institucionales (Rodrik, 2003). Esos Estados deben hacer respetar la propiedad privada, los procedimientos legales y proteger a los mas desvalidos, a través de los esquemas tributarios progresivos y redistribuyendo el gasto focalizado en nutrición, salud, educación y vivienda.



En el cuadro 1 ilustramos el desempeño de los países del Sudeste Asiático que han liderado el crecimiento del ingreso per-capita y lo comparamos con lo ocurrido en América Latina durante el periodo 1965-2004. En primer lugar está el caso del Japón, el cual arrancó su “despegue económico” desde finales de los años cincuenta y registró una expansión promedia de 3,7% anual en su ingreso real per-capita durante los años de auge de 1965-1996.

Sin embargo, es bien sabido la serie de dificultades por las que atravesó el Japón durante los años noventa, llevándolo a registrar una expansión mas lenta de solo 1,3% anual por año en su ingreso per-capita durante los años de recesión de 1997-2004. Así, la expansión histórica de su ingreso real per-capita ha sido de 3,2% anual durante todo el periodo 1965-2004, lo cual implica que los ciudadanos Japoneses han venido duplicando su ingreso per-capita cada 22 años.

Mucho se ha escrito sobre las condiciones políticas y socio-económicas de la post-guerra que permitieron dicho “milagro de crecimiento económico” en el Japón (World Bank, 1993), pero pocas veces se destaca que se trata de una economía que luce relativamente cerrada. En efecto, la suma del valor de todas sus exportaciones y de sus importaciones apenas representaba un 18% del PIB en el año 2002. Ese crecimiento histórico dinámico fue solo posible gracias a la existencia de un gran mercado interno, que hoy disfruta de alto poder adquisitivo.

Después vinieron los “cuatro tigres” (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong-Kong), con rápidos “despegues” desde inicios de los años sesenta, reportando crecimientos reales per-capita promedio de 6,7% en los años de auge de 1965-1996, pero de “solo” 2,5% real en los años de recesión-recuperación de 1997-2004. Corea y Taiwán se han recuperado rápidamente, pero aun así su crecimiento se redujo a la mitad respecto del periodo de auge, mientras que Singapur y Hong-Kong registraron tasas relativamente bajas, como las de Japón.

Cuadro 1: Crecimiento Real Per-Capita en el Sudeste Asiático y América Latina  
(1965 - 2004, Promedios Anuales por Periodos )

(País / Período de Despegue)	Auge 1965 - 1996	Recesion 1997 - 2004	Total 1965 - 2004	Duplicación Ingreso (años):	Grado Apertur en 2002 (X+M) / PIB:
I. Japon (Desde Finales 1950s)	3,7	1,3	3,2	22	18
II. Los Cuatro 'Tigres' (Principios 1960s)	6,7	2,5	5,9	12	203
Corea del Sur	7,8	3,7	7,0	10	87
Taiwan	6,2	3,2	5,6	13	90
Singapur (Estado-Ciudad)	6,6	1,4	5,5	13	341
Hong Kong (Estado-Ciudad)	6,3	1,6	5,3	14	295
III. Los 'Nuevos Tigres' (Principios 1970s)	5,1	0,8	4,3	17	142
Indonesia	4,8	0,0	3,8	19	70
Malasia	4,6	1,2	3,9	18	229
Tailandia	5,9	1,2	5,0	15	126
IV. Mejores Desempeños Recientes	5,8	5,5	5,7	13	54
China (Desde 1979)	6,3	7,1	6,6	11	49
Vietnam (Desde 1979)	5,3	3,9	4,8	14	59
Filipinas	1,2	1,7	1,3	55	106
Sudeste Asiático de Alto Desarrollo ( I. a IV. sin ponderar)	5,3	2,5	4,8	15	104
Latino America	1,8	0,2	1,5	48	35
Chile (Desde 1984)	2,6	1,7	2,4	29	63
Colombia	2,4	-0,2	1,9	37	42

Fuente: Elaboración propia con base en World Bank (2003), IMF (2004) y Clavijo (1998).

En todo caso, el promedio histórico de crecimiento del ingreso per-capita para estos “cuatro tigres” es un increíble 5,9% real anual durante los años 1965-2004, lo cual indica que su producto per-capita se duplica cada 12 años y, en el caso de Corea del Sur, lo ha hecho cada década. Dado el tamaño relativamente pequeño de estas economías, su expansión obedece fundamentalmente al crecimiento de su comercio internacional, donde la suma de sus exportaciones e importaciones duplica o triplica el valor de su producto. Esto indica la profundización de sus mecanismos de importación para la re-exportación, generando un gran valor agregado, avances tecnológicos y ganancias en productividad.

La tercera oleada de crecimientos dinámicos se produjo a principios de los años setenta, cuando los “nuevos tigres” (Indonesia, Malasia y Tailandia) iniciaron su “despegue”, arrojando crecimientos en el ingreso per-capita real de 5,1% anual durante los años 1965-1996. No obstante, se presentó una marcada desaceleración a partir de la crisis y tan solo crecieron 0,8% anual en su ingreso per-capita real entre 1997-2004. Para todo el periodo 1965-2004 su crecimiento es, en todo caso, muy satisfactorio al alcanzar un 4,3% real per-capita, con lo cual su ingreso real se ha venido duplicando cada 17 años.

En este caso también se trata de economías abiertas al comercio internacional, donde el grado de apertura comercial promedio era de 142% a principios de esta década. Sin embargo, en lo relativo a la cuenta de capitales algunos de estos países han dado marcha atrás al restringir (erróneamente) las salidas de capital. Sobre este tema existe relativo consenso en que las volatilidades del mercado de capitales deben enfrentarse es con impuestos-encajes *a la entrada* de capitales privados de corto plazo, tal como lo han hecho Chile y Colombia (Fischer, 2003; Ffrench-Davis y Villar, 2003), aunque su efectividad es cada vez mas cuestionada. No obstante, en las negociaciones del TLC, Colombia hace bien en insistir en dejar abierta esta opción, así sea de manera temporal, como lo logró Chile.

Por último, tenemos el caso de los mejores desempeños recientes, donde se destacan China y Vietnam desde 1979. El crecimiento real de su ingreso per-capita en los años 1979-1996

ha sido de 5,8% anual y aun en los difíciles años de la post-crisis del Sudeste Asiático estos dos países han mantenido un ritmo de expansión de 5,5% anual durante 1997-2004. El registro para todo el periodo 1979-2004 ha sido de un crecimiento per-capita de 5,7% real entre 1979-2004, con lo cual su ingreso se estaría duplicando cada 13 años (y en China cada década).

En el caso de China se trata de una economía gigantesca con un potencial de mercado interno amplio y, aun así, ya muestra un grado de apertura significativo cercano al 50% (frente al 18% de Japón). El ingreso de China a la OMC ha avivado el impacto que tendrá sobre el comercio internacional en el futuro inmediato. En el caso de Vietnam, tratándose de una economía mas pequeña, ya es evidente su vocación de apertura comercial, cuyo indicador se encuentra en cerca del 60%.

¿Qué significan estas cifras históricas de crecimiento y apertura comercial (en bienes y servicios) para América Latina y Colombia? Un abismal rezago de América Latina respecto al desempeño de Asia;

En efecto, mientras en América Latina el crecimiento del ingreso per-capita anual fue apenas de 1,5% real entre 1965-2004 (y prácticamente de cero en el periodo post-crisis), el Sudeste Asiático (incluyendo China y Vietnam) ha registrado un crecimiento de 4,8% real por año. A este ritmo, esto significa que América Latina tendrá que esperar casi medio siglo para poder duplicar su ingreso per-capita, mientras que esos países de Asia lo estarán logrando en tan solo quince años. El contraste en materia de apertura comercial también sigue siendo notorio, pues mientras este promedia el 100% en Asia, apenas alcanza un 35% en América Latina, donde cabe destacar los logros recientes en Chile (con 63%) y Mexico (64%).

El caso de Colombia es particularmente triste, si se tiene en cuenta que en la década de los años cincuenta se decía que uno de los países del tercer mundo con mejores perspectivas en materia de crecimiento económico era Colombia (Currie, 1950 p.336) y otro era Filipinas. Pues bien, Colombia ha promediado un crecimiento en su ingreso real per-capita de apenas

1,9% anual en los años 1965-2004, bien por debajo del 4,8% real registrado por los países de Asia, antes señalados. A este ritmo de expansión, la actual generación de Colombianos que hoy se acerca a los 40 años apenas está viendo duplicar su ingreso real per-capita, al tiempo que los ciudadanos de Corea del Sur ya lo han visto multiplicarse cuatro veces.

El consuelo que nos queda a los Colombianos es mirar hacia atrás y pensar que al resto de América Latina le ha ido peor; también nos ha ido mejor que a Filipinas (con un crecimiento per-capita de 1,3% real en dicho periodo), aunque recientemente Filipinas creció a una tasa de 1,7% real entre 1997-2004, al tiempo que Colombia contraía su ingreso per-capita en cerca de -0,2% real.

Sin embargo, es mejor adoptar una actitud pro-crecimiento y tomar conciencia que, a pesar de todos estos debates sobre apertura comercial, la verdad es que Colombia continua teniendo un indicador de apertura en bienes y servicios de apenas el 42% (ver cuadro 1), frente a los patrones de 100% en Asia o de valores superiores al 60% en Chile o Mexico.

He aquí la importancia de las negociaciones TLC-ALCA, que, como ya lo explicamos, van mucho mas allá de la desgravación arancelaria y encierran todas las posibilidades de modernización económica y ordenamiento institucional. Mucho se ha debatido si la mayor apertura genera o no mayor crecimiento, siendo casi imposible aislar los efectos directos de la apertura en cualquier país (Rodrik, 2003). Pero lo que es un hecho histórico es que ningún país en vías en desarrollo ha logrado consolidar su crecimiento sin volcarse sobre los mercado externos (Fischer, 2003).

El propio Stiglitz (2001 p.61) lo ha dicho muy claro:

“El éxito económico del Sudeste Asiático se construyó sobre intervenciones gubernamentales que  *fueron efectivas y amigables con las condiciones de mercado*. Los elementos claves apuntaban a incrementar el ahorro y la inversión-eficaz, el auge exportador,  *el manejo macroeconómico sólido (incluyendo la baja inflación y políticas fiscales responsables)* y el énfasis en la rápida expansión del capital humano.... Si un país quiere crecer rápido, debe cerrar la brecha tecnológica y, en la mayoría de los casos,  *la inversión extranjera directa es el mecanismo para adquirir dicha tecnología* (nuestro énfasis).”

En Colombia se ha dicho que la apertura comercial fracaso, cuando ni siquiera tenemos unos índices de comercio internacional significativos y la poca profundización que se hizo durante los años noventa avanzó en medio de múltiples dificultades sociales que poco y nada tenían que ver con dicha desgravación arancelaria.

En primero lugar ocurrió la crisis cafetera, producto no de negociaciones comerciales, sino de las prácticas de un “cartel de productores” que terminó encareciendo excesivamente su producto a los socios demandantes de nuestro producto. Este absurdo llegó a tal nivel que resultaba mas barato comprar el café por fuera del llamado “pacto de cuotas” que a su interior. Finalmente dicho arreglo anti-mercado colapso en el periodo 1989-1993, cuando los Estados Unidos decidieron no renovar las cláusulas económicas del Acuerdo Internacional del Café.

En segundo lugar, los esfuerzo se apertura comercial se adelantaron en momentos en que en Colombia hubo un auge del narcotráfico que amenazó las instituciones. Esto tuvo negativas repercusiones sobre la actividad económica formal debido, entre otros factores, a la apreciación “ficticia” de la tasa de cambio real, especialmente durante los años 1993-1997.

Ahora que la tasa de cambio ha estado flotando durante los años 1999-2004 y que se ha logrado una devaluación real consistente con los fundamentales de la economía, los riesgos cambiarios son mucho menores. Adicionalmente, se tiene un régimen de “inflación objetivo” que ha sido exitoso en mantener la inflación en un solo dígito, con tendencias descendentes que deberían converger hacia el 3% de inflación en el largo plazo. Es claro entonces que se tienen condiciones macroeconómicas que deberían permitir sacar un mejor provecho de estas negociaciones comerciales, cuyo resultado debe ser lograr revivir la inversión extranjera directa en nuestro país, con los beneficios tecnológicos ya señalados.

### **III. Crecimiento e Instituciones**

Hemos argumentado que las actuales negociaciones TLC-ALCA constituyen una oportunidad para “anclar” nuestras instituciones cerca de los patrones internacionales que han probado ser promisorios para el crecimiento económico. Esto implica poder consolidar la descentralización política y fiscal; la separación de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el respeto por los órganos supervisores y, especialmente por los organismos reguladores, instituidos como entes autónomos por nuestra Constitución (tales como las Altas Cortes, la Comisiones Reguladoras de Energía, Aguas, y el Banco Central).

En Colombia se ha avanzado bastante en lo referente a los mecanismos de participación ciudadana desde la aprobación de la Constitución de 1991, pero aun no reina “el imperio de la Ley”, ni en lo referente a la seguridad ciudadana, ni en el respeto a la propiedad privada y a las reglas del juego de una economía de mercado (Kalmanovitz, 2001). En este sentido, es urgente consolidar los arreglos institucionales para que estos apalanquen el desarrollo económico, en vez de convertirse en obstáculos.

Se trata entonces de complementar la “democracia representativa” (que hoy incluye a los gobernantes locales de departamentos y municipios), con las tareas de largo plazo que cumplen los entes reguladores autónomos y las Altas Cortes, sin que estas se extralimiten en sus funciones (Clavijo, 2004). Solo de esta manera será posible superar esta turbulenta etapa de tener una economía “i-liberal”, en vez de una democracia operativa (Zakaria, 2004).

La pregunta del momento es: ¿Cómo hacer esto? Si las “instituciones mandan” sobre el curso que toman los países en vías de desarrollo (Acemoglu, et.al. 2001, 2002; Rodrik, et.al. 2002), pues lo obvio es “fabricar” o “importar” buenas instituciones. La alternativa de “importar” buenas instituciones no pasa de ser una utopía, ya que bien se ha argumentado que las “instituciones no tienen plasticidad” (Rodrik, et.al. 2003 p.10).

Luego solo queda el camino de construir buenas instituciones “con lo que da la tierra-colombiana”, como bien decía un ilustre ex – Presidente. La escuela institucional también ha avanzado al dejar claro que estas instituciones son el producto acumulado (el acervo) de buenas políticas económicas y sociales del pasado, sobre las cuales es difícil improvisar (Madisson, 1991). Existe un alto patrón de dependencia histórica, que determina el curso último de dichas instituciones. Mas aun, se ha dicho que replicar instituciones en otras tierras es casi un imposible, pues estas no obedecen al *dictum-legal*, sino a la práctica-cultural.

El punto de controversia en materia institucional continua siendo uno de “causalidad” y “origen”. Algunos investigadores encuentran que ciertos proxys de la política económica no logran explicar los diferentes patrones de crecimiento entre países y esto los lleva a concluir que entonces deben existir explicaciones “mas profundas” (causas mas exógenas), que según ellos se encuentran en las “instituciones” (Acemoglu, et.al. 2001, 2002).

Otros investigadores encuentran que esas explicaciones mas profundas tienen que ver con factores geográficos que afectan los asentamientos y la salud de sus pobladores (Sachs, 2004). Pero otros neo-institucionalistas concluyen, llevándonos a un plano aun mas escéptico sobre las posibilidades de encontrar el desarrollo, que en realidad definir “las instituciones” tiene muchos problemas, no solo por la distinción entre organizaciones formales, informales, sino por las serias dificultades que se tienen para capturar adecuadamente los factores culturales (Rodrik, 2003).

En un plano ya no de largo plazo y con un interés menos académico y mas de política económica, otros investigadores hemos encontrado que dicha dualidad se resuelva de forma mas práctica al concluir, como North (1990) y Madisson (1991), que dichas instituciones-arreglos-culturas son el resultado acumulado (el acervo) de una serie de decisiones de política economía (el flujo). En la medida en que dicho flujo se fundamenta en buenas políticas macroeconómicas, amigables al mercado, pues los resultados se irán manifestando en mayores tasas de crecimiento-ahorro-inversión, lo cual reforzará una mejor organización



social-judicial-económica. Esto dará como resultado un buen acervo de instituciones que refuerzan dicho desarrollo.

Dicho de forma mas práctica, para encontrar y sostener el camino de desarrollo no existe formula diferente que aplicar buenas políticas económicas: baja inflación, tasas de cambio flexibles, un buen régimen tributario (con adecuada progresividad social), descentralización fiscal; todo lo cual se verá reforzado cuando se vayan generando organizaciones Estatales que apoye esa descentralización política-ordenada, los entes reguladores y una banca central independiente (Clavijo, 2003).

Curiosamente, la historia reciente nos indica que hasta se pueden tener arreglos institucionales aparentemente buenos, pero que al aplicar malas políticas económicas terminan por destruir la estabilidad institucional, colapsando la economía como un todo (caso de Argentina 1993-2002). También puede darse el proceso contrario, donde un país no cuenta con instituciones sólidas, ni arreglos muy democráticos, y, sin embargo, la aplicación de buenas políticas económicas van construyendo buenas instituciones (como el Chile de 1974-1984). Y hasta se puede dar el caso que ese buen arreglo económico llegue hasta consolidar una verdadera democracia (como el Chile del periodo mas reciente 1988-2004).

Así, pues, no existen caminos fáciles para asegurar el desarrollo sostenible, pero tampoco una condena histórica por no haber heredado “apropiados” colonizadores o instituciones anglosajonas. El crecimiento sostenido y las instituciones apropiadas se pueden ir construyendo si perseveramos en políticas económicas que promuevan el libre mercado, la iniciativa privada, el comercio internacional. Buenos arreglos institucionales logran abaratar los costos de transacción-información y vuelven mas operativa nuestra democracia representativa. Las actuales negociaciones comerciales son entonces una gran oportunidad para globalizar nuestras prácticas económicas y culturales, poniéndolas a tono con las exigencias del mundo moderno, y poder así consolidar instituciones democráticas que función y eviten los riesgos de las “sociedades rentistas”.

#### **IV. Conclusiones**

Las actuales discusiones sobre negociaciones comerciales (TLC-ALCA) nos han servido de pretexto para pasar revista a los problemas de crecimiento, apertura y consolidación institucional en Colombia. Es evidente que dichas negociaciones trascienden los temas arancelarios y son mucho más complejas. Igualmente tendrán una mayor incidencia sobre el desarrollo económico de largo plazo, pues se discuten temas sobre derechos de propiedad, organización institucional a todos los niveles (laboral, ambiental, compras públicas, controversias jurídicas) y negociaciones alrededor de la prestación de servicios. También se han involucrado factores socio-políticos en la explicación de la gobernabilidad, las instituciones y su impacto sobre el crecimiento.

La revisión del desempeño en materia de crecimiento económico nos llevó a la conclusión que América Latina presenta un rezago respecto de lo ocurrido en Asia, lo cual no encierra mayor novedad, de no ser por la abismal disparidad en dicha brecha de crecimiento, especialmente en el periodo más reciente 1997-2004. Vimos cómo mientras en América Latina el crecimiento del ingreso per-capita anual fue apenas de 1,5% real entre 1965-2004 (y prácticamente de cero en el periodo post-crisis), el Sudeste Asiático (incluyendo China y Vietnam) ha registrado un crecimiento de 4,8% real por año. Esto significa que, de continuar a este ritmo, América Latina tendrá que esperar casi medio siglo para poder duplicar su ingreso per-capita, mientras que esos países de Asia lo han estado logrando en tan solo quince años.

También hemos querido llamar la atención sobre el gran contraste que existe en materia de apertura comercial, pues mientras la relación de comercio de bienes y servicios al producto ha promediado un 100% en Asia, apenas alcanza un 35% en América Latina. En nuestra región solo cabe destacar los casos de apertura exitosa de Chile (con 63%) y México (64%).

Poco consuelo es que Colombia se compare con el resto de América Latina y concluya que nos ha ido menos mal o que nos comparemos con el pobre desempeño de Filipinas (con un

crecimiento per-capita de 1,3% real entre 1965-2004), aunque recientemente Filipinas creció a una tasa de 1,7% real entre 1997-2004, al tiempo que Colombia contraía su ingreso per-capita en cerca de -0,2% real. Es mejor adoptar una actitud pro-crecimiento y tomar conciencia que, a pesar de todos estos debates sobre apertura comercial, la verdad es que Colombia continua teniendo un indicador de apertura en bienes y servicios de apenas el 42%, frente a los patrones de 100% en Asia.

He aquí la importancia de las negociaciones TLC-ALCA, que van mucho mas allá de la desgravación arancelaria y encierran todas las posibilidades de modernización económica y ordenamiento institucional. Ningún país en vías en desarrollo ha logrado consolidar su crecimiento sin volcarse sobre los mercado externos. Para encontrar y sostener el camino de desarrollo no existe formula diferente que aplicar buenas políticas económicas: baja inflación, tasas de cambio flexibles, un buen régimen tributario (con adecuada progresividad social), descentralización fiscal; todo lo cual se vera reforzado cuando se vayan generando una organización Estatal que apoye esa descentralización política-ordenada, entes reguladores y una banca central independiente.

No existen caminos fáciles para asegurar el desarrollo sostenible, pero tampoco una condena histórica por no haber heredado “apropiados” colonizadores o instituciones anglosajonas. El crecimiento sostenido y las instituciones apropiadas se pueden ir construyendo si perseveramos en políticas económicas que promuevan el libre mercado, la iniciativa privada, el comercio internacional. Buenos arreglos institucionales logran abaratar los costos de transacción-información y vuelven mas operativa nuestra democracia representativa. En síntesis, las actuales negociaciones comerciales son entonces una gran oportunidad para globalizar nuestras practicas económicas y culturales, poniéndolas a tono con las exigencias del mundo moderno.

## Referencias

- Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson (2001) "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation" American Economic Review (December).
- Acemoglu, D., S. Johnson, J. Robinson, and Y. Thaicharoen (2002) "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises, and Growth" (Working Paper, May).
- Basu, K. (2003) "Globalization and the Politics of International Finance: the Stiglitz Verdict" Journal of Economic Literature (September).
- Botero, J.H. (2004) "Las Negociaciones Comerciales" (Ministerio de Comercio Exterior, Presentacion en el Foro sobre Crecimiento económico, Presidencia de la República, Marzo 5).
- Botero, R. (2004) "Libre Comercio con Estados Unidos, Perspectivas y Retos" Revista Carta Financiera (ANIF, Junio).
- Clavijo, S. (1998) "Repensando el Desarrollo Colombiano para el Siglo XXI: Lecciones de 35 años de Crecimiento del Sudeste Asiático" Revista Desarrollo y Sociedad Uniandes-CEDE, Marzo).
- Clavijo, S. (2003) "Crecimiento, Productividad y la Nueva Economía: Implicaciones para Colombia" Revista del Banco de la República (Mayo).
- Clavijo, S. (2004) Descifrando la 'Nueva' Corte Constitucional (Libros de Cambio, Editorial AlfaOmega, Febrero).
- Contraloría General de la República (2003) "Colombia entre el TLC, el ALCA y la Comunidad Andina" Revista Economía Colombiana (No. 299, Nov.-Dic.).
- Contraloría General de la República (2004) "Globalización y Competitividad" Revista Economía Colombiana (No. 300, Ene.-Feb.).
- Currie, L. (1950) The Basis of a Development Program for Colombia (IBRD, Washington D.C.).
- Ffrench-Davis, R. and L. Villar (2003) "The Capital Account and Real Macroeconomic Stabilization: Chile and Colombia" (Paper presented at ECLA, April).
- Fischer, S. (2003) "Globalization and Its Challenges" American Economic Review (Vol. 93, No.2, May).
- Friedman, B.J. (2002) "Globalization: Stiglitz's Case" (The New York Review of Books, August 15th.).
- IMF (2003) "United States-Selected Issues, Economic Integration in the Americas: Lessons From Nafta" (IMF-Country Report, August).
- IMF (2004) World Economic Outlook: Advancing Structural Reforms (April).
- Kalmanovitz, S. (2001) Las Instituciones y el Desarrollo Económico en Colombia (Editorial Norma).
- Light, M.K. and T.F. Rutherford (2003) "Free Trade Area of the Americas: An Impact Assessment for Colombia" Archivos de economía (DNP, No. 222, Abril).
- Madisson, A. (1991) Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View (Oxford University Press).
- Mandel, E. (1978) Late Capitalism (New Left Books, London).
- Meltzer, A. (2000) Report of the International Financial Institution Advisory Commission: Final Report to the Congress of the United States of America (IFIAC, March, available in internet).

- Montenegro, A. (2001) “El Modelo Anti-Liberal Colombiano” Carta Financiera (Revista de ANIF, Julio, No. 119).
- North, D. (1990) Institutions, Institutional Change, and Economic Performance (Cambridge University Press).
- Prasad, E.S., K. Rogoff, S. Wei, and M.A. Kose (2003) Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence (IMF Occasional Paper No. 220).
- Rajan, R. (2004) “Financial Systems, Macroeconomic Stability, and the Monetary Transmission Mechanism in Developing Markets” (IMF-Chief Economist, Presentación en el Banco Central de la República Argentina, Junio).
- Rodrik, D. (2003) “Growth Strategies” (Working Draft for Handbook of Economic Growth, Harvard University, June).
- Rodrik, D., A. Subramanian, and F. Trebbi (2002) “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development” (NBER Working Paper No. 9305, October).
- Rubin, R. and J. Weisberg (2003) In an Uncertain World (Random House).
- Sachs, J. (2004) “Developing Africa’s Economy: Doing the Sums on Africa” The Economist (Article by Invitation, May 22nd).
- Sala-i-Martin, X. (2002) “The Disturbing ‘Rise’ of Global Income Inequality” (NBER, Working Paper, No. w8904, April).
- Schott, J. (2003) “Unlocking the Benefits of World Trade” The Economist (November 1st).
- Stiglitz, J. (2001) “Redefining the Role of the State” World Economics (Vol. 2, No. 3, July – September).
- Stiglitz, J. (2002) Globalization and Its Discontents (W.W. Norton & Co., New York, June).
- The Economist (2003) “The Doha Round: Special Report” (September 20th).
- The Economist (2004a) “Fiscal Outrages in América: Veto one for the Gipper” (June 19th).
- The Economist (2004b) “Can India Work?: Special Report on India’s Economic Reforms” (June 12th).
- When, F. (2000) Karl Marx (Fourth State, London).
- Williamson, J. (1990) “What Washington Means by Policy Reform” Latin América Adjustment: How Much Has Happened? (Ed. J. Williamson, Institute for International Economics, Washington, D.C.).
- Williamson, J. (2000) “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?” The World Bank Research Observer (August, Vol.15, No.2).
- World Bank (1993) The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy (Oxford University Press).
- World Bank (2003) World Development Indicators (April).
- World Bank (2003) World Development Report: Sustainable Development in a Dynamic World (World Bank – Oxford U. Press).
- Zakaria, F. (2004) The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad (W.W. Norton Books, NY.).
- Zoellick, R. (2002) “Unleashing the Trade Winds” The Economist (December 7th).