

¿Es exportable el modelo español de apertura al exterior a otras economías?

ENRIQUE VERDEGUER PUIG

Subdirector General de Estudios sobre el Sector Exterior

Dirección General de Política Comercial

¿SON EXPORTABLES LOS MODELOS DE DESARROLLO?

A lo largo de la década de los años ochenta, surgió un intenso debate entre los especialistas del Desarrollo Económico sobre la posibilidad de adoptar una estrategia universal de transición hacia el desarrollo económico, que pudiera ser aplicado indistintamente en todos los países no avanzados del mundo.

En la base de este debate subyacía la evidencia de que determinados países y, más concretamente, los denominados dragones asiáticos habían sido capaces de alcanzar, en relativamente poco tiempo, unos niveles de renta per cápita y de estabilidad macroeconómica por encima del de las economías latinoamericanas y muy lejos del de los países africanos.

Se planteaba, por lo tanto, si el modelo de desarrollo de las economías asiáticas era exportable a los países en desarrollo, especialmente, a las economías latinoamericanas que, como es sabido, se enfrentaban a lo que se ha conocido como la década perdida, en un contexto caracterizado por su incapacidad para hacer frente al pago de su deuda exterior.

Esta posibilidad de utilizar recetas generales para todo tipo de economías ha vuelto a ser reavivada en la actualidad, como consecuencia del proceso de globalización al que asistimos, en el que las políticas económicas dominantes tienden a converger y en el que el paradigma neoliberal parece imponerse en la mayoría de gobiernos e instituciones.

Sin embargo, este enfoque universal no tiene en cuenta que, detrás de niveles de renta per cápita similares, se encuentran características muy distintas de los países, que condicionan la evolución de sus economías, de tal forma que lo que puede ser válido en unos países no lo es en otros.

Probablemente, un ejemplo sirva para ver esas diferencias. Tomemos el caso de dos economías como Corea del Sur y Argentina. A principios de los años ochenta, los dos eran países que presentaban elementos comunes. Así, según la clasificación de los países en desarrollo del Banco Mundial, se encontraban dentro de las economías de renta intermedia, ambos estaban incluidos entre los principales prestatarios del mundo, y ninguno de los dos era un gran exportador de petróleo. Al mismo tiempo, el Fondo Monetario Internacional incluía, tanto a Argentina como a Corea, en la cate-

goría de países que se endeudaban en el mercado, dado que ambos obtuvieron, entre 1978 y 1982, al menos dos tercios de su financiación exterior de acreedores privados. Por lo que a su endeudamiento exterior respecta, la posición de Argentina y Corea era también relativamente similar. La diferencia estribaba en que, en términos del PIB, la deuda exterior coreana era superior a la argentina, si bien en términos de sus exportaciones, el peso del endeudamiento exterior argentino era mayor.

A la hora de analizar los factores explicativos de la distinta evolución de Corea y Argentina en las dos últimas décadas, así como el diferente impacto sobre dichas economías de su situación de endeudamiento, es necesario considerar al menos cinco grandes rasgos diferenciales entre ambos países. En primer lugar, mientras que la economía coreana era una economía claramente abierta al exterior, la economía argentina había apostado por un modelo de crecimiento cerrado, como lo prueba el que mientras que la tasa de apertura al exterior de Corea, medida como el porcentaje que la suma de exportaciones e importaciones de bienes y servicios representaba en términos del PIB, se situaba a finales de los setenta próxima al 70%, la tasa de apertura de la economía argentina no llegaba al 20%. En segundo lugar, la economía argentina había dado muestras, con anterioridad a la crisis de la deuda, de una cierta incapacidad por controlar el crecimiento de los precios, de tal forma que, a lo largo de todos los años de la segunda mitad de la década de los setenta, su tasa de inflación había alcanzado los tres dígitos, cuando en Corea se situaba en promedio en el 17%, lo que en un contexto internacional claramente inflacionario, derivado de los aumentos del precio del petróleo, se situaba incluso por debajo de la inflación de algunos países desarrollados. Detrás de esta tendencia al descontrol de los precios de la economía argentina, se situaba, por un lado, la falta de competencia en la mayoría de los sectores

y, por otro, el persistente recurso a la monetización del déficit público. En tercer lugar, la estructura de las exportaciones argentinas reflejaba su carácter de economía no plenamente desarrollada, dado que la participación de las exportaciones de manufacturas en el total de exportaciones de bienes no superaba en 1980 el 20%, cuando en Corea estaba cerca del 90%. En cuarto lugar, las características del mercado de trabajo, en términos de los mecanismos de negociación laboral y más concretamente salarial, claves por su influencia en variables tan relevantes como la productividad y los costes, eran radicalmente distintas en ambos países. Finalmente, estos elementos diferenciales se reflejaban en la distinta capacidad de ambas economías de generar crecimiento económico y mayor bienestar de la población, como lo prueba el que en el conjunto de la década de los setenta el crecimiento medio de la renta per cápita en Argentina apenas llegó al 1%, mientras que en Corea alcanzó casi el 7%.

En definitiva, la comparación de estas dos economías y el distinto impacto que la crisis de la deuda tuvo sobre sus economías, a pesar de que su nivel de endeudamiento fuera muy similar, pone de manifiesto que la posibilidad de exportar modelos de desarrollo requiere de un cambio estructural previo de tal magnitud que lo hace prácticamente inviable. Más recientemente, los ejemplos de la transición de las economías centralizadas hacia economías de mercado, especialmente en el caso de Rusia, han vuelto a demostrar las graves consecuencias que se derivan de implantar sistemas económicos que no cuentan con la base necesaria para su desarrollo.

LECCIONES DEL CASO ESPAÑOL

Probablemente el cambio estructural más importante, experimentado por la economía española en los últimos tiempos, ha sido el de su integración en los mercados internacionales. En apenas

década y media, la economía española ha experimentado un proceso de internacionalización que nos ha situado en niveles de apertura al exterior similares a los de Alemania, Francia, Italia, o el Reino Unido. Este hecho es especialmente relevante si se tiene en cuenta, por un lado, el corto espacio de tiempo en el que ha tenido lugar y, por otro, el que implica un cambio radical en los hábitos de las empresas españolas que, durante la mayor parte del siglo XX, habían estado acostumbradas a un mercado interior muy protegido e intervenido y, por lo tanto, muy cerrado a la competencia exterior. De hecho, hasta hace relativamente poco tiempo, la exportación se consideraba, para la mayoría de las empresas españolas, como una actividad relativamente residual, de tal forma que nuestras empresas sólo vendían en el exterior cuando el mercado nacional estaba saturado o cuando se encontraba muy debilitado. Hoy en día, por el contrario, la exportación constituye un objetivo en sí mismo, de tal forma que para las empresas vender en el exterior es, en muchas ocasiones, similar a vender dentro de nuestras fronteras, por lo que, en última instancia, se trata de una decisión condicionada por cuál de las dos ventas es más rentable. Obviamente, todavía existen, por una parte, empresas para las que la actividad internacional es todavía lejana o, al menos, se percibe con cierto temor y, por otra, mercados como Asia o la Europa Central y del Este, en los que la presencia de nuestros productos es relativamente escasa, si la comparamos con nuestros principales socios comerciales.

Esta apertura de la economía española no sólo ha tenido lugar por lo que se refiere a los intercambios comerciales, sino que también se ha producido a través de la inversión directa, es decir, de la implantación de nuestras empresas en el exterior, de tal modo que hoy en día ya puede hablarse de auténticas empresas multinacionales españolas. De hecho, por primera vez en nuestra historia,

desde 1997, la inversión directa en el exterior es superior a la inversión directa recibida por España, si bien, en los primeros meses de 2002, dicha evolución se ha truncado. Por otra parte, y como consecuencia de unos flujos de inversión en el exterior por encima de los flujos de inversión recibidos, desde el año 2000, el valor del stock de inversión realizada es superior al valor del stock de inversión recibida.

Es cierto que un elevado porcentaje de la inversión, realizada en el exterior por parte de las empresas españolas, se explica por el proceso de privatizaciones, que ha afectado a sectores tan relevantes como la energía, las comunicaciones o el transporte, de tal modo que muchas de nuestras grandes empresas multinacionales se corresponden con antiguos monopolios. Del mismo modo, la inversión de las empresas españolas se benefició de los procesos liberalizadores y privatizadores que tuvieron lugar en la década de los noventa y que, en el caso de Latinoamérica, permitió a un país como España, de escasa tradición inversora en el exterior, convertirse en una de las grandes economías inversoras en la región.

La apertura de la economía española a los mercados internacionales ha ido acompañada de una cuota de mercado de nuestras exportaciones en el comercio mundial que, en líneas generales, ha mantenido una tendencia creciente, si bien desde 1998 se observa un cierto estancamiento de nuestra tasa de penetración en los mercados internacionales. Sin embargo, esta mayor presencia de nuestros bienes y servicios a nivel mundial ha ido acompañada, por un lado, de una excesiva concentración geográfica de nuestras ventas en el exterior. Esta excesiva concentración geográfica supone una escasa presencia relativa en mercados especialmente dinámicos, como los asiáticos o los de la Europa Central y del Este, así como una gran dependencia de la coyuntura económica de

muy pocos mercados, puesto que nuestros cinco grandes clientes (Francia, Alemania, Reino Unido, Portugal e Italia) son receptores de aproximadamente el 60% del total de nuestras ventas en el exterior. Por otro lado, de manera persistente, nuestras relaciones comerciales presentan un saldo deficitario, lo que se explica, básicamente, por nuestra dependencia energética y por nuestro déficit tecnológico, que se deriva de la gran elasticidad de nuestra inversión respecto a la importación de bienes de capital, lo que supone que en los períodos en que nuestra economía crece y en los que, por lo tanto, se reactiva el proceso inversor, se incrementan las compras al exterior de bienes de equipo, con el consiguiente efecto de incremento del déficit comercial.

En cualquier caso, el persistente déficit comercial de la economía española se ha visto compensado por la existencia de un recurrente superávit en la balanza turística y en la balanza de transferencias que, en determinados períodos, han llegado a permitir que la economía española presentase un saldo positivo en su balanza por cuenta corriente o, dicho de otro modo, que la economía española fuese prestamista neta frente al exterior. La existencia de este superávit en la cuenta corriente, durante determinados años en los que la tasa de desempleo se situaba por encima de la media de los países desarrollados, ha llegado a plantear ciertas dudas sobre la bondad de un modelo de crecimiento en el que, una economía que presentaba recursos desempleados, era, sin embargo, capaz de ahorrar por encima de su nivel de gasto y, por lo tanto, acumular activos frente al exterior.

En cualquier caso, a modo de síntesis, puede afirmarse que el proceso de internacionalización de nuestra economía se ha producido en un corto espacio de tiempo, en el que nuestra economía se ha beneficiado de su integración en el marco de las Comunidades Europeas y del propio proceso

de globalización de la actividad económica, lo que le ha permitido situarse en unos niveles de apertura similares a los de nuestros socios comerciales. Esta mayor apertura ha tenido lugar en un contexto caracterizado por la tendencia creciente de la cuota de mercado de la exportación española en el comercio mundial, así como de un cada vez mayor peso relativo de nuestra inversión en los flujos de inversión directa internacional. Sin embargo, este escenario, aparentemente envidiable, no debe ocultar debilidades permanentes que se concretan en una excesiva dependencia geográfica en pocos mercados, tanto en comercio como en inversión, una escasa presencia relativa de nuestros productos e inversiones en mercados especialmente dinámicos, un déficit comercial persistente basado, especialmente, en el saldo energético y en el déficit tecnológico, y el estancamiento experimentado en los últimos años por la cuota de mercado de nuestras exportaciones y de nuestra inversión directa.

¿ES APLICABLE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA AL CASO LATINOAMERICANO?

El relativo éxito del modelo de apertura al exterior de la economía española ha generado un debate en torno a la posibilidad de trasladar la experiencia de España a los países de América Latina. Sin embargo, existen varios factores que ponen de manifiesto las dificultades que pueden existir a la hora de implantar dicho modelo de apertura. Un primer elemento que resulta una condición necesaria, aunque no suficiente, del éxito de la integración es el relativo a si realmente existe voluntad política de integrar a los países latinoamericanos. En este sentido, no debe olvidarse que uno de los elementos claves en el caso español es que había un elevado consenso sobre la necesidad de abrir nuestra economía a la competencia internacional, dadas las evidentes pruebas de agotamiento del modelo anterior, dominado por un elevado grado de protección e intervención. En el caso latinoamericano,

dicho consenso no parece tan evidente, aunque no podemos olvidar que existen fuertes diferencias entre los países de la región, como lo prueba el que los niveles de apertura al exterior son muy variables. Así, mientras que países como Chile o México, presentan niveles de apertura similares a las de la economía española, si bien tanto en el caso mexicano como en el venezolano dichos niveles están condicionados por la importancia del comercio de petróleo, otras economías de tanta relevancia para la región, como Argentina o Brasil, presentan tasas de apertura próximas al 20%. Unos niveles de apertura de esta magnitud suponen aproximadamente la tercera parte del de la economía española en la actualidad y poco más de la mitad que nuestra economía, a mediados de los años ochenta y principios de los noventa.

Sin embargo, el problema no radica tanto en el escaso grado de apertura actual de estas economías como en las dificultades para que la integración, en los mercados internacionales, tenga lugar en un plazo de tiempo relativamente breve. Por un lado, no podemos olvidar que el período de incorporación plena de las empresas españolas al comercio y la inversión mundial se vio claramente beneficiado por un contexto dominado por la liberalización de los intercambios, tras la culminación de la Ronda Uruguay con la firma del Acta de Marrakech, que, como es bien sabido, no sólo representó una notable reducción arancelaria y la práctica eliminación de los contingentes, sino que también supuso la incorporación de sectores que hasta entonces no habían estado presentes en las negociaciones del antiguo GATT, o lo habían estado de manera insuficiente, como puede ser el caso de la agricultura, el textil y, sobre todo, los servicios. Así, la suma de factores de carácter ideológico, con el predominio del paradigma liberal, junto con la irrupción de las nuevas tecnologías, impulsaba el crecimiento de los intercambios comerciales y de los flujos de inversión, generan-

do lo que luego se ha denominado como el proceso de globalización, caracterizado por la cada vez mayor interdependencia entre las economías del mundo. Esta situación beneficiaba y aceleraba el proceso de integración de España, lo que contrasta en gran medida con la situación a la que deben hacer frente las economías latinoamericanas, que se encuentran con un contexto internacional no sólo dominado por la recesión actual, lo que en principio no deja de ser una cuestión coyuntural, sino, lo que es mucho más grave, caracterizado por la incapacidad de impulsar una nueva ronda liberalizadora a nivel mundial, tras el fracaso de Seattle y las limitaciones de lo acordado en Doha.

Por otra parte, la economía española no sólo pudo beneficiarse de un marco legal e institucional favorable, que le facilitaba su esfuerzo de apertura, sino que su incorporación plena a los mercados internacionales se producía al mismo tiempo en que nuestra economía pasaba a formar parte del mayor proceso de integración regional que existe a nivel mundial, como es el caso de la Unión Europea. Por el contrario, los esfuerzos de integración en América Latina no han tenido los resultados deseados, especialmente en el caso del MERCOSUR, encontrándose en la actualidad en una situación de práctico estancamiento. La excepción la puede constituir el caso de México, cuya incorporación al NAFTA le ha supuesto concentrar, tanto sus exportaciones como sus importaciones, en el mercado estadounidense, de tal forma que casi el 90% de sus exportaciones se dirigen a Estados Unidos, mientras que alrededor del 70% de sus compras proceden del mercado estadounidense, si bien el ejemplo del NAFTA no es representativo, en la medida en que no refleja un acuerdo regional entre países de un nivel de desarrollo similar. En la base del relativo fracaso de los procesos de integración de la región, hay que mencionar la ausencia de un verdadero impulso político en la región; la relativa falta de

complementariedad entre las estructuras productivas de los países de la zona; la incapacidad de transmitir a los participantes la existencia de un reparto equitativo de los beneficios del proceso integrador; la inexistencia de un liderazgo que sea capaz de impulsar del proceso, especialmente, en momentos delicados; la no creación de instituciones de carácter supranacional que tomen decisiones vinculantes para todas las partes, y, finalmente, la debilidad de la estabilidad macroeconómica en muchos países de la región, sobre todo, en aquellos que, por tamaño, como es el caso evidente de Argentina y Brasil, tienen una mayor capacidad de arrastre sobre el conjunto de la región.

Esta ausencia de estabilidad macroeconómica, exagerada en ocasiones por los mercados que, en un contexto de información imperfecta reaccionan sobredimensionando los problemas y haciendo que muchas veces acaben pagando justos por pecadores, marca una diferencia sustancial respecto a la situación de la economía española de mediados de los años ochenta, que presentaba unas cifras de la balanza por cuenta corriente bastante equilibradas, una inflación superior a la media comunitaria, pero claramente por debajo de los dos dígitos predominantes a finales de los setenta y principios de los ochenta, una moneda con tendencia a la apreciación desde 1986 y reconocida en los mercados internacionales, a pesar de su historia de devaluaciones recurrentes, y una estructura productiva y una composición sectorial de sus exportaciones que, sin ser la de los principales países de la UE, llevaban incorporadas una intensidad de capital y de tecnología claramente por encima de las que caracterizan a las economías latinoamericanas en la actualidad. En este sentido, no puede olvidarse que la economía española se benefició claramente de la entrada de capital extranjero en la segunda mitad de los años ochenta y principios de los noventa, lo que hizo de España uno de los principales países receptores de inver-

sión directa del mundo, y de lo que también se podría beneficiar a América Latina si se consolida como un destino permanente de la inversión internacional.

CONCLUSIONES

La existencia de factores tecnológicos, de difícil marcha atrás, junto con elementos de tipo ideológico, en principio, de carácter más reversible, han impulsado el crecimiento de los flujos de comercio e inversión internacional, a pesar de que, tanto en el año 2001 como en el actual, estamos asistiendo a tasas de crecimiento negativas de ambas variables, después de prácticamente década y media de crecimientos positivos. De este proceso participan la mayoría de los países, si bien no todas en la misma intensidad, ni beneficiándose de igual modo. El caso de la economía española pertenece a aquella categoría de países que, en un intervalo de tiempo muy breve, ha internacionalizado su economía, lo que ha supuesto un auténtico cambio estructural para nuestra economía. Por el contrario, la región latinoamericana, con muy claras excepciones, continúa mostrando indicadores de integración claramente por debajo de la media de los países avanzados y de muchas de las denominadas economías en desarrollo, como es el caso de los países asiáticos. En este contexto, se plantea hasta qué punto es sostenible esta situación y en qué medida es compatible una convergencia real, en términos de bienestar con esos menores niveles de integración. Obviamente, ello no implica que la integración deba hacerse a cualquier coste, pero parece relativamente cuestionable el que las economías latinoamericanas sean capaces de establecer un modelo de desarrollo autónomo y al margen de los mercados internacionales, lo que no debe interpretarse como que la forma en que el proceso integrador está teniendo lugar a nivel mundial sea la más adecuada para aquellas economías que, de entrada, presentan unos déficit de credibilidad importantes. ●