

# CONSTRUYENDO ESTRATEGIAS COMERCIALES EN AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA. LA DESCUIDADA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

*Building trade strategies in contemporary Latin America.  
The neglected political dimension of international trade*

Alfonso Dingemans<sup>1</sup>  
*Instituto de Estudios Avanzados  
Universidad de Santiago  
Santiago, Chile  
alfonso.dingemans@usach.cl*

Vol. XI, n° 18, 2013, 129-152  
Fecha de recepción: 17 de agosto de 2012  
Fecha de aceptación: 24 de mayo de 2013  
Versión final: 16 de julio de 2013

**RESUMEN:** Las reformas económicas desarrolladas durante la década de los noventa propusieron una visión estática de las ventajas comparativas, reduciendo la política comercial al manejo de aranceles y minimizando el carácter multidimensional y estratégico de la inserción económica internacional. Los desalentadores resultados en América Latina, respecto a su capacidad de

---

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Americanos (Usach), Ingeniero Comercial y Licenciado en Ciencias Económicas (U. de Chile). Investigador post doctoral Fondecyt, N° 3120110, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile y docente en Universidad Central. Ha publicado en libros y en revistas indexadas sobre la historia económica reciente y la economía política internacional de América Latina, y las relaciones económicas internacionales América Latina - Este Asiático.

generar mayor valor agregado, sugieren que conviene volver a replantear su diseño. En este artículo se argumenta que se debe prestar más atención a unir las estrategias comerciales con el *soft power* y especialmente con una estrategia nacional de desarrollo. Los hallazgos sugieren, además, que las condiciones institucionales mínimas para tal proyecto en América Latina están dadas.

*Palabras clave:* comercio internacional, estrategias comerciales, *soft power*, estrategia de desarrollo, América Latina

Abstract. The economic reforms of the nineties proposed a static view of comparative advantages, reducing trade policies to the management of tariffs and minimizing the multi-dimensional and strategic nature of an international economic insertion. Current discouraging results in Latin America regarding its ability to generate higher added value to its exports suggest that this design should be restated. This article argues that more attention should be paid to linking trade strategies with soft power and particularly so with a national development strategy. Findings also suggest that the minimum institutional conditions for such a project are indeed present in Latin America.

*Keywords:* international trade, trade strategies, soft power, development strategy, Latin America

## Introducción

Las reformas económicas desarrolladas durante los años noventa a escala mundial dieron una virtual indisputada supremacía a las fuerzas de mercado por sobre las políticas públicas activas (o intervención estatal), en términos de alcanzar el crecimiento y desarrollo económico (Stiglitz, 2003). La deslegitimación de los tradicionales instrumentos de intervención estatal en la economía convirtió también a la política comercial —en el contexto de la promoción de la apertura económica de los países— esencialmente en el manejo de aranceles, abandonando la dimensión, podría decirse, sistémica que este había tenido durante el período de la industrialización sustitutiva. Asimismo, la dimensión política se redujo a entender cómo la interacción entre diferentes actores políticos moldeaba el grado de proteccionismo (medido en el nivel de los aranceles). El papel del Estado en el comercio internacional se redujo básicamente a ofrecer un entorno macroeconómico estable y una infraestructura adecuada (incluyendo los tratados de libre comercio).

Sin embargo, el nexo entre crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del PIB es complejo. Se ha descubierto que la diversificación de las exportaciones, principalmente a través de la incorporación de tecnologías más complejas (y, por tanto, de valor agregado) en los bienes exportados, es una condición necesaria para generar crecimiento económico (v.gr., Agosin, 2006), y en eso las economías latinoamericanas han fracasado considerablemente (Dingemans y Ross, 2012). Se

había pensado que el mercado sería capaz de lograr la diversificación por sí solo, pero el antiguo movimiento pendular entre más mercado o más Estado pareciera inclinarse actualmente por lo último, no en el último lugar debido a los acontecimientos producidos en Europa y Estados Unidos.

De esta manera, conviene profundizar en de qué manera se podría dar nueva vida a las políticas comerciales alicaídas en América Latina a través de la (re) incorporación de la dimensión política en ellas. Este artículo pretende aportar a tal discusión a partir de la propuesta de Tulchin (2004) a favor de incorporar el *soft power* al diseño de las políticas comerciales, lo cual nos obligará a hablar de *estrategias* comerciales, puesto que requieren de la articulación de variadas políticas sectoriales, tanto domésticas como exteriores, que involucran actores públicos y privados. Se argumentará que ese enfoque es muy atractivo, pero incompleto, puesto que no es lo suficientemente consecuente con su propia definición de lo que debiera ser una estrategia (que se entiende como sinónimo de “sistémico” u “holístico” con un horizonte de planificación de largo plazo) y por ende se propone que es necesario articular explícitamente la estrategia comercial con un proyecto de desarrollo (económico y social) nacional.

Pese al ímpetu del optimismo en la autorregulación, Devlin y Moguillansky (2010) indican que la práctica de redactar e implementar estrategias de desarrollo formales nunca se abandonó por completo en América Latina, aunque con diferentes características. Podría decirse que la articulación entre la estrategia nacional de desarrollo y la comercial estaban presentes durante el período de industrialización sustitutiva (Ocampo, 2006), con un sesgo antiexportador y en muchos casos incluso antimercado, pero que esta se perdió en gran parte durante la implementación del Consenso de Washington en los noventa, con un sesgo anti-Estado y un excesivo optimismo en las capacidades de las fuerzas de mercado. La actual propuesta buscaría ensamblar de manera más equilibrada las piezas presentes.

Para tal efecto, es necesario presentar una breve evaluación de la factibilidad de su implementación en América Latina, la que, por razones de espacio y por falta de datos disponibles, no puede ser exhaustiva. Se centrará principalmente en la factibilidad de generar alianzas público-privadas y la capacidad de Estado (*state capacity*) en América Latina, tomando como punto de referencia a Asia, considerado tanto un éxito como un modelo a seguir. Se concluye que la evidencia sugiere que las condiciones institucionales mínimas están presentes para proceder a la articulación de una estrategia comercial con una estrategia de desarrollo nacional a través de la generación de *soft power*.

La organización del artículo es la siguiente. En la primera sección se definirá qué se entiende por estrategia comercial, para después ofrecer una definición del *soft power*. En la tercera sección se discutirá de qué forma un mayor nivel de *soft power* podría beneficiar la eficacia de una estrategia comercial. En la cuarta se repasarán las estrategias nacionales de desarrollo (desde 1960) más importantes en América Latina, para indagar después en la presencia o no de algunas condiciones

institucionales mínimas para articular una estrategia comercial en los términos anteriormente descritos. En la última sección se presentan las conclusiones.

## Definiendo una estrategia comercial

Actualmente, las recomendaciones económicas convencionales enfatizan la apertura económica y el libre comercio para los países tanto menos como más desarrollados. Esto convierte a la política comercial —entendida como la intervención directa o indirecta del gobierno que altera el ambiente en el cual las transacciones internacionales ocurren (Kerr, 2008: 1)— en el instrumento principal para moldear la forma en la que un país decide abrir sus mercados e insertarse al mundo.

Pese a la evidente amplitud de esta definición, en el ámbito tanto académico como práctico la discusión respecto a la definición y evaluación de la política comercial se ha reducido principalmente al manejo de los aranceles, es decir, a los impuestos y/o subsidios que se aplican a las exportaciones e importaciones (Banco Mundial, 2011: 3). Así, Milner (1999: 93) define de modo bastante más restrictivo las “políticas comerciales” como todas las políticas públicas que tienen un impacto directo en los precios domésticos de los transables, esto es, bienes y servicios comerciados cruzando las fronteras nacionales como importaciones y/o exportaciones. Tales políticas no incluyen solo aranceles a las importaciones, sino también impuestos a la exportación.

Es decir, la discusión ha estado en constante diálogo con el comercio libre. Los economistas han tendido a concentrarse en entender por qué algunos países han mostrado una preferencia por alejarse del comercio libre, y los científicos políticos han tendido a concentrarse en entender por qué algunos países han mostrado una preferencia por acercarse al comercio libre (Milner, 1999: 92-93). Asimismo, la economía política del comercio internacional también ha mostrado una marcada preferencia por entender la relación entre los grupos de presión y las barreras arancelarias (ibídem).

Este enfoque parece rendir frutos en América Latina. Los aranceles han sido reducidos de forma significativa en los últimos años y durante la última crisis no se han observado incrementos arancelarios. Al mismo tiempo, la inserción económica en el Este y Sudeste Asiático por parte de la gran mayoría de los países latinoamericanos se intensificó desde el acceso de China a la OMC en 2001, y los datos muestran altas tasas de crecimiento de las exportaciones (CEPAL, 2011). Pero también está la otra cara de la moneda. Si bien el volumen de las exportaciones se ha incrementado en la última década, la composición de la canasta exportadora de bienes latinoamericanos sigue estando limitada a los *commodities* (ibídem). Asimismo, en el caso de México —que ha intensificado los lazos comerciales con Estados Unidos y Canadá a través del NAFTA—, su inserción económica internacional ha sido calificada como una “desilusión” en términos de resultados económicos y sociales (Zepeda, Wise y Gallagher, 2009: 17). Esto sugeriría que las reducciones en los aranceles por sí solas no garantizan el éxito de una política comercial, en

su dimensión tanto cuantitativa como cualitativa. Como se muestra en otro lugar, los tratados de libre comercio —un instrumento de política tan popular en la última década— no reemplazan una estrategia de desarrollo económico nacional (Dingemans y Ross, 2012). En otras palabras, la inserción económica internacional basada en el enfoque estático de las ventajas comparativas no está teniendo los resultados esperados.

Además, no obstante la práctica, el comercio internacional abarca más dimensiones que las barreras arancelarias o siquiera las paraarancelarias. Como bien señala Tulchin (2004: 41), el comercio internacional abarca muchas dimensiones, porque cualquier economía abierta de mercado debe ensamblar la actividad económica privada, las políticas públicas y el poder nacional. Por supuesto, la forma en la que se articulan ha cambiado a lo largo de la historia, como se verá en la sección 5. La pregunta es, entonces, cómo combinarlos. Cuando la inserción económica internacional toma en cuenta la multidimensionalidad del comercio internacional, entonces hablaremos de “estrategia comercial”. En efecto, una estrategia comercial (gubernamental) se definiría como “una política pública autónoma diseñada para influir en los esfuerzos de los miembros privados de la comunidad nacional” (ibídem), la que a su vez es el resultado de una “matriz de presiones nacionales e internacionales que moldean la visión estratégica de una nación y determinan los elementos comerciales y no-comerciales de la participación de una nación en la comunidad internacional” (39). En otras palabras, lo que se plantea es que lo estratégico de una política comercial radica en su pertenencia a una política nacional multisectorial y en su capacidad de coordinar instituciones, actores e instrumentos de políticas.

Conviene, en ese sentido, diferenciar el concepto de estrategia de política comercial de la política estratégica de comercio (*strategic trade policy*), que se refiere más bien al comportamiento estratégico de firmas en un oligopolio internacional (Spencer y Brander, 1985). El significado de lo estratégico en este caso proviene de la teoría de juegos, donde un jugador anticipa las reacciones de otro(s) jugador(es) a sus acciones con el fin de poder ejercer algún tipo de control sobre el resultado del juego. De esta manera, una política comercial puede ser estratégica, pero no formar parte de una estrategia (por ser atomizada respecto a otros sectores de políticas).

Una segunda aclaración se refiere a lo que los neoestructuralistas denominan una estrategia de desarrollo basada en una política industrial proactiva (v.gr. Devlin y Moguillansky, 2010). Esta también enfatiza la necesidad de diseñar una estrategia de transformación productiva de largo plazo que abarque múltiples sectores, tanto privados como públicos, por lo tanto adhiere a una visión dinámica de las ventajas comparativas. Sin embargo, la gran diferencia es que, si bien una política industrial proactiva probablemente debe abarcar la dimensión del comercio internacional, esto no es lo mismo que asociar explícitamente la política exterior (que incluye la diplomacia) a ese proyecto de desarrollo nacional. En ese sentido, una política industrial carece en realidad de una dimensión internacional.

Según Tulchin (2004), es esa dimensión internacional la que rescata la dimensión política de la inserción económica internacional, puesto que contempla aumentar el poder nacional. Pero, señala el autor (38), no en su concepción tradicional del *hard power* (tamaño del PIB, poderío militar, etc.); el éxito de una política comercial se determinaría más bien por el uso de los recursos del *soft power* (Nye, 1990, 2004). Esto significa que la discusión relevante gira en torno a la necesidad de incluir la política comercial como parte íntegra de una política exterior más amplia. Para ver de qué forma el *soft power* podría aportar al éxito de una inserción económica internacional, debemos definir primero qué entendemos por *soft power*.

### Definiendo *soft power*

Se entiende que los gobiernos utilizan el poder para obtener resultados favorables. Si bien la forma más tradicional del poder (el ya mencionado *hard power*) es la más conocida, Nye (1990) introdujo el concepto de *soft power* como su complemento. Desafortunadamente, su enorme popularidad es al mismo tiempo su peor enemigo, puesto que su uso ha sido ampliamente abusado y su significado escasamente entendido (Nye, 2006).

En primer lugar está su relación con el *hard power*. Nye (2008) identifica tres formas a través de las cuales un gobierno puede afectar el comportamiento de otros para obtener lo que desea. Un gobierno puede coaccionar, pagar y atraer. Por lo general, se asocia la coacción con el *hard power* y la atracción con el *soft power*. En cuanto al pago, algunos como Nye lo asocian con el *hard power*, y otros lo asocian con ambos tipos, dependiendo del contexto (Vuving, 2009). Entender el *soft power* es, por tanto, entender cómo se genera la atracción.

Se suele asociar el *soft power* con recursos específicos, pero según Nye (2006) esto sería un error, puesto que un mismo recurso (por ejemplo el poder económico) puede ejercer tanto *soft power* como *hard power*. Para que un recurso pueda ejercer *soft power*, es importante tomar en cuenta su uso y contexto. En consecuencia, Vuving (2009) propone identificar el *soft power* más bien con *reconocimientos (currencies)* en lugar de recursos. Estos reconocimientos serían propiedades o atributos de los recursos (o actividades), los cuales ejercen el poder solo en un contexto particular. Como sostiene Nye (2006), un gran ejército blindado puede producir una victoria militar en el desierto, pero difícilmente en un pantano. Similarmente, la música occidental moderna puede ejercer una atracción en los jóvenes iraníes, pero mucho menos en los ancianos. El uso de los recursos y su interpretación por parte de *otros* son por tanto elementos cruciales para entender el *soft power*.

Vuving (2009) identifica tres tipos de “recursos”: belleza, brillantez y bondad. La bondad opera a través de la actitud con que un país se relaciona con otros, especialmente la de altruismo recíproco que genera respuestas de gratitud y simpatía. La brillantez se refiere a los resultados de las acciones de un país. Si un país

es considerado “exitoso”, entonces generará respuestas de admiración y de deseo de copiar el éxito. Finalmente, la belleza se refiere a la relación que un país tiene con ideales, valores, causas o (cosmo)visiones. Si otros países se identifican con estos ideales, entonces la consistencia en su aplicación y defensa generará sentimientos de pertenencia, carisma o incluso inspiración.

¿Dónde se genera entonces el *soft power*? Nye (2006) sostiene que el *soft power* se genera principalmente a través de la cultura, los valores políticos y la política exterior, pero, si adherimos a la visión de Vuving, entonces el *soft power* puede ser generado en casi cualquier aspecto societal de un país. Esto parece ser compatible con lo que se entiende comúnmente por atracción: ella está en los ojos del espectador. A saber, Nye no reconoce —o al menos minimiza— el papel que la economía tiene dentro del *soft power*. Sin embargo, la atracción que generan los países asiáticos en general, China en particular, en América Latina como modelo a seguir, precisamente por su extraordinario éxito *económico* alcanzado, es tanto palpable como innegable. Al mismo tiempo, esta definición también sugiere que un país no puede controlar totalmente la generación del *soft power*. La atracción es un atributo asignado por un “otro”. De esta manera, un uso particular de los recursos puede generar *soft power* en un país pero no en otro. En suma, la atracción (y por ende el *soft power*) puede surgir en casi cualquier ámbito, pero nuestro control sobre ella es limitado.

Finalmente, hay que destacar que el uso de *soft power* no es mejor ni peor que el uso de *hard power* per se. La clave del éxito está en saber cuándo utilizar qué tipo de poder para alcanzar esos resultados favorables. El arte de elegir el tipo adecuado de poder para una situación particular se denomina *smart power* (poder inteligente). En otras palabras, el *soft power* por sí solo no puede crear una política exterior efectiva y viceversa (Nye, 2012). En el último caso conviene recordar los problemas que han experimentado los EE.UU. para implementar su política exterior, desproporcionadamente basada en el *hard power* durante el primer mandato de George W. Bush, en el Oriente Medio.

### *Soft power* y estrategias comerciales

A partir de estas aclaraciones conceptuales, cabe preguntarse entonces de qué forma el *soft power* se relaciona con el comercio internacional. Esto significa de qué forma debemos articular el ámbito económico y el político a través de políticas públicas activas. Existe una vasta bibliografía con posiciones a favor y en contra de la existencia de tales políticas que puede ser consultada (véase, por ejemplo, Devlin y Mogueillansky, 2010), la que sin embargo puede ser reducida a los siguientes argumentos principales.

Según la doctrina liberal, el ámbito de la economía y el de la política deberían estar separados, puesto que la intervención de la política en la economía es considerada, por definición, una distorsión por tres razones. En primer lugar, la política se visualiza como una fuente de conflicto y la economía (o el comercio)

como una fuente de armonía, de lo cual se desprende también la teoría liberal (o democrática) de la paz (popularizada en Friedman, 1999 y 2005). En segundo lugar, la intervención estatal se supone un alejamiento de los preceptos del comercio libre y por tanto una expresión de proteccionismo dañino para el crecimiento y desarrollo económico. Finalmente, como sostiene el enfoque de la Nueva Economía Política (v.gr., Kruger, 2000), la intervención estatal se expone a fallas de gobierno, siendo probablemente las más graves la corrupción, el uso ineficiente (e ineficaz) de fondos públicos, y el *rent-seeking behavior* (comportamiento de búsqueda de rentas).

Sin embargo, existe una progresiva crítica a esta visión. El mayor interés académico en la experiencia asiática postguerra y su mayor entendimiento resultante han llevado a considerar la intervención estatal como no distorsionadora *per se*, e incluso como virtuosa para el desarrollo económico. Si bien inicialmente se interpretaba el éxito asiático como un éxito *a pesar* de las políticas públicas activas implementadas (Banco Mundial, 1993), actualmente se considera que la mera estabilidad macroeconómica y su manejo coyuntural ya no es una condición suficiente para alcanzar tasas de crecimiento económico sostenidamente altas. Como sostiene Rodrik (2011), hablar de políticas industriales ahora ya no es un tabú. Incluso el Banco Mundial ha abandonado radicalmente su postura *laissez faire* de antaño (v.gr., Banco Mundial, 2011). Asimismo, la evidencia histórica apuntaría también a que los países actualmente avanzados han implementado políticas públicas activas en períodos claves y relativamente prolongados de su trayectoria (Amsden, 2003; Chang, 2002), al mismo tiempo que las fuerzas de mercado por sí solas, salvo raras excepciones (como Hong Kong), no son suficientes para impulsar de forma sostenida el desarrollo y crecimiento económicos. La pregunta según esta postura sería entonces cómo diseñar una estrategia para lograr el resultado deseado, puesto que la evidencia histórica también indica que hay buenas y malas políticas y estrategias.

La postura de Tulchin sostiene que el manejo hábil del *soft power* tiene ventajas para un país básicamente porque mejoraría su posición negociadora en términos bilaterales, minilaterales e incluso multilaterales. Como ejemplo cita a Chile, un país que logró negociar de forma excelente un TLC con EE.UU. debido a que su reputación como país democrático y económicamente “serio” habría generado una actitud receptiva en EE.UU., la que contrastaría con la actitud reticente que tuvo este país en respuesta al pedido de ayuda financiera de Argentina durante la crisis del 2001.

Pero el *soft power* puede cumplir además con otra función no considerada por Tulchin. De la discusión anterior se desprende que la probabilidad de ejercer una atracción se hace mayor a medida que la conducta de un país sea consistente (tanto en el tiempo como a lo largo de todos los ámbitos involucrados) y que se relacione con un proyecto nacional de desarrollo —que a su vez tendría como objetivo la creación de *nuevas* ventajas comparativas—. Dicho de otra forma, si un país pretende generar un determinado tipo de atracción por su modelo de desarrollo, entonces el objetivo de maximizar el *soft power* obliga a definir políticas



públicas coherentes de forma *sistémica*, enfatizando así la dimensión estratégica de la propuesta de Tulchin.

En efecto, si un país pretende proyectarse al mundo como una fuente de innovación tecnológica (atracción por brillantez), para generar ese tipo de atracción deberá tener políticas económicas coherentes y conducentes a ese resultado. Al mismo tiempo, para fomentar la innovación, deberá fomentar también valores coherentes con la innovación (por ejemplo, valores meritocráticos y los propios de una sociedad abierta), que se encuentran en la atracción por belleza. Finalmente, ambos ejes definen la forma en que el país se relacionará con otros países. Específicamente, una actitud de cooperación y colaboración en el más amplio sentido de la palabra sería perfectamente consistente con una sociedad capaz de generar innovaciones tecnológicas en un contexto meritocrático doméstico.

Por cierto, los reconocimientos no son unidimensionales como en este ejemplo. Así, un país, además de defender la meritocracia, puede defender los derechos humanos también. El punto de diseñar una estrategia coherente tiene que ver más bien con diseñar un conjunto de elementos articuladores que se encuentran en los *tres* simultáneamente. Esto respetaría también la definición de una *estrategia* comercial en el sentido de abarcar articuladamente múltiples sectores societales.

Así, la evaluación extremadamente positiva que hace Tulchin (2010) de Chile, dado que su manejo del *soft power* ha llevado a los resultados positivos ya mencionados, en realidad merece establecer algunos matices, puesto que los dos elementos centrales de su *soft power* serían la independencia económica y la defensa de los derechos humanos. La independencia económica no es una meta de desarrollo económico, es más bien un *medio* para lograr cierta meta. Asimismo, los valores propios de la defensa de los derechos humanos son loables, pero no se relacionan de forma clara ni con la independencia económica ni con una meta de desarrollo económico. Esto quiere decir que Tulchin no aplica su propia definición de “estrategia” en la evaluación del caso chileno, puesto que no se articulan de forma clara ni coherente los diferentes ámbitos societales, por lo que cabe preguntarse si efectivamente hay en Chile algo así como una “cultura estratégica”.

De lo anterior se desprende que la esencia de la introducción del *soft power* a las políticas públicas es lograr definir una relación entre los tres *currencies*, por un lado, y un proyecto nacional de desarrollo económico, por otro. Este principio no es en realidad más que una variante del principio básico de la administración llevada al nivel de países: si todas las unidades de un sistema apuntan en una misma dirección, entonces se generan sinergias (que en este caso se traduciría en *soft power*).

Por otro lado, la introducción del *soft power* en las estrategias comercial no es garantía de éxito, puesto que no aporta al diseño de políticas a nivel operacional. Es más bien un criterio que permite avanzar en la dirección de crear políticas exitosas. Los mecanismos de evaluación y ajuste del conjunto de políticas serían, por tanto, muy importantes para ir avanzando hacia el logro de los objetivos según los principios de la eficiencia adaptativa de North (1990). Es, en definitiva, una herramienta más en manos de los *policy makers* para diferenciar las “buenas” de las

“malas” políticas, bajo el supuesto que las políticas activas pueden ser efectivamente conducentes al desarrollo económico sostenido.

Habiendo definido entonces en qué consiste el *soft power* y en qué forma puede ser un aporte para la definición de una estrategia comercial, debemos evaluar de qué forma los países latinoamericanos han estado implementándolas y qué posibilidades hay de mejorarlas.

## Atisbos de estrategias comerciales

En el siglo XV, durante el apogeo del mercantilismo clásico, el comercio internacional era una actividad en manos del Estado e íntimamente relacionado con el poder nacional y su capacidad de proyectarlo más allá de sus propias fronteras (v.gr., Pomeranz y Topik, 2005; Findlay y O’Rourke, 2009). En estas condiciones era difícil hablar de una política pública específica que abarcara el comercio internacional, puesto que era una pieza casi indistinguible de una política nacional más amplia. En el siglo XIX, en cambio, el comercio internacional se convirtió en una actividad privada. En rigor, solo desde entonces se puede hablar de una política comercial autónoma. De hecho, la relación entre un proyecto nacional y la política comercial fue perdiendo fuerza. El énfasis en el comercio libre y en los mecanismos de la división internacional del trabajo restringió el objetivo de la política comercial a uno estrictamente económico, específicamente, al manejo de los aranceles.

En América Latina, el primer intento de inserción económica internacional se produjo a finales del siglo XIX, cuando el desorden y caos del período post-Independencia fuera reemplazado por un cierto mínimo de orden. Sin embargo, la fuerza motriz de este proyecto fue el comercio libre y la división internacional del trabajo, aunque los niveles de proteccionismo eran considerables (Coatsworth y Williamson, 2004). Los objetivos de la política exterior eran principalmente la protección de intereses económicos. Solo a inicios del siglo XX, a raíz de la Gran Crisis de 1929, comenzaron a escucharse voces a favor de la articulación de una política más abarcadora (Haber, 2006), dentro de la cual la política comercial fue un componente de muchos otros. Es el período de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), donde primó el proteccionismo y la autarquía con el objetivo de fomentar la propia industrialización.

Dado que la ISI es el primer intento concreto de inducir un proceso de transformación económica desde el Estado, parece ser un buen punto de partida para ver en qué medida han existido estrategias comerciales o nacionales de desarrollo en América Latina, y en qué medida estas han estado articuladas. Devlin y Mogueillansky (2010) han investigado la existencia de estrategias nacionales de desarrollo contemporáneas en América Latina —aunque no llegan a definir claramente qué entienden por “estrategia” más allá de la noción que incorpora una visión de largo plazo— y muestran que la primera estrategia *formal* en la región vendría de la mano de la efímera Alianza para el Progreso (187), un proyecto regional impulsado por EE.UU. e

inspirado en los procesos europeos de reconstrucción postguerra. Posteriormente, a inicios de los setenta, aparecieron numerosos programas nacionales de desarrollo, salvo en Chile, que a mediados de los setenta implementó su ambiciosa reforma económica promercado. La dimensión internacional de dichos programas estaba presente, pero la promoción de las exportaciones se habría limitado más a “saldar la balanza de pagos que a su función directa en la transformación productiva o en el fortalecimiento de la inserción internacional” (Devlin y Moguillansky, 2010: 187).

TABLA 1: PLANES NACIONALES DE DESARROLLO FORMALES  
 EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (1960-90)

País	Nombre plan nacional de desarrollo formal
Argentina	Plan Nacional de Desarrollo (1970-74)
	Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (1971-75)
	Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-77)
Bolivia	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1976-80)
Brasil	Metas y Bases para la Acción del Gobierno (1970-72)
	Primer Plan Nacional de Desarrollo (1972-74)
	Segundo Plan Nacional de Desarrollo (1975-79)
Colombia	Plan de Desarrollo Las Cuatro Estrategias (1970-74)
	Para cerrar la brecha (1975-78)
	Plan de Integración Nacional (1979-82)
Chile	Plan de la Economía Nacional (1971-76)
	Plan Nacional Indicativo de Desarrollo (1976-81)
	Plan Nacional Indicativo de Desarrollo (1979-84)
Ecuador	Plan Integral de Transformación y Desarrollo (1973-77)
México	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1966-70)
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1971-75)
	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1977-81)
Perú	Plan Nacional de Desarrollo (1971-75)
	Plan Nacional de Desarrollo (1975-78)
	Plan Nacional de Desarrollo (1979-80)
Uruguay	Plan Nacional de Desarrollo (1973-77)
Venezuela	Planes Quinquenales (1960-88)

*Fuente.* Basada en Devlin y Moguillansky (2010: 188-189), a su vez basada en Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (CEPAL-ILPES, 1982).

Por esa razón no queda muy claro si podemos hablar de una estrategia comercial propiamente tal, puesto que en primer lugar en América Latina, a diferencia de la experiencia en el Este Asiático, la ISI no fue una situación intermedia en la futura inserción económica internacional. La autarquía era la etapa final de la versión latinoamericana del proyecto industrializador. En segundo lugar, el mundo bipolar de la Guerra Fría no dejaba mucho espacio para que países pequeños como los latinoamericanos tuvieran un espacio de maniobra suficiente para diseñar una estrategia comercial autónoma (Tulchin, 2004). De hecho, el grupo de los países no-alineados nunca se pudo concretar de forma efectiva.

De todos modos, las estrategias nacionales de desarrollo latinoamericanas no habían logrado cerrar la brecha de ingresos con los países desarrollados (Devlin y Moguillansky, 2010: 268). La época denominada peyorativamente como *dirigisme* (Lal, 2000) estaba llegando a su fin en América Latina, con serios signos de agotamiento (Edwards, 1997). A inicios de la década de los noventa se produce una constelación de factores (entre los cuales se destacan la formación de un mundo multipolar en la post-Guerra Fría y el consenso mundial casi unánime en torno al libre comercio) que permite visualizar, probablemente por primera vez, una política comercial autónoma por parte de los países latinoamericanos. Amsden (2009) cuestiona dicha autonomía, y tal vez la existencia de un poder hegemónico (o más poderes) que siempre restringirá de forma tácita o explícita el conjunto de opciones de políticas de los países, pero a la vez parece plausible que dichas restricciones son menos acuciantes ahora que durante la Guerra Fría.

Producto del consenso alcanzado en torno a los principios del libre mercado, las economías en América Latina se embarcaron en abrir sus mercados a la competencia mundial, en mayor o menor medida. La política comercial se redujo al manejo (o reducción) de los aranceles (Banco Mundial, 2011). Por otro lado, la falta de un carácter multidimensional impide hablar de estrategias comerciales propiamente tales. Por su parte, la planificación y la intervención estatal quedaron deslegitimadas, visión que se refleja en las características de las nuevas “estrategias” nacionales de desarrollo, que sorpresivamente no desaparecieron del todo (Devlin y Moguillansky, 2010). Sin embargo, “bajo el peso de la ideología neoliberal dominante, [las estrategias] en gran medida [carecieron] de un enfoque estratégico, y [fueron], por lo tanto, esporádica[s] e incoherente[s]” (271).

Si bien muchos de estos planes y estrategias son relativamente nuevos y deben en consecuencia madurar, la mirada sistémica del desarrollo actualmente no es una característica universal (Tabla 2 y Tabla 3). En el caso de Argentina, este país ni siquiera cuenta con un documento oficial que resuma a nivel nacional su proyección en el futuro. En toda América Latina y el Caribe, Devlin y Moguillansky (2010) han inventariado ocho estrategias nacionales, de las cuales tres (México, Brasil y Colombia) pueden ser categorizadas como “integrales” o “sistémicas”. Las demás son más bien foros sectoriales que apuntan a juntar actores diferentes para intercambiar ideas. Esta noción queda confirmada por las conclusiones de Jordana y Marió (2003) respecto al ámbito estricto de la política comercial tradicional: también aquí su organización se describe mejor como fragmentaria.

El objetivo de diseñar una estrategia de *largo* plazo que dé a la sociedad, en su gran mayoría, la sensación de pertenencia a un destino común, aparentemente está ausente. En el caso de México, habrá que ver en qué grado el futuro gobierno de Enrique Peña respetará las líneas estratégicas trazadas por Felipe Calderón. Asimismo, en el caso de Colombia y Brasil (donde los presidentes actuales son los herederos políticos de los gobiernos que diseñaron la actual estrategia) está por verse si sus estrategias de desarrollo podrían sobrevivir a un cambio de color político, o bien si los partidos oficialistas podrán mantener el poder el tiempo

suficiente para fortalecer sus fundamentos y así hacer más costoso su desmantelamiento.

TABLA 2: RESUMEN DE ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO (FORMALES)  
 EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

País	Estrategia de desarrollo documentada	Liderazgo	Institucionalidad para su implementación	Recursos presupuestados
Argentina	No posee	- -	- -	--
Brasil	Compuesta por varios planes complementarios sectoriales	Presidencia y ministerios del área	Organismos / instancias especializadas, algunas de ellas especialmente creadas	Sí
Chile	Estrategia tácita de desarrollo exportador en recursos naturales (1985-2006)	Ministerio de Hacienda	Estructura gubernamental tradicional	-
	Estrategia de innovación y escalamiento exportador (2007)	Presidencia	Creación de organismo especial	Recursos de la regalía minera y presupuestarios
Colombia	Visión Colombia 2019, II centenario	Presidente Departamento Nacional de Planeación	Creación de organismos especiales	Sí
	Plan Nacional de Desarrollo (2006-10)	Consejo Nacional de Competitividad	Creación de organismos especiales	Sí
	Agenda Interna para la productividad y la competitividad (2004)			
México	Visión 2030: El México que queremos Plan Nacional de Desarrollo (2007-12)	Presidencia	Estructura gubernamental tradicional	No
Perú	Plan Nacional de Competitividad (2005-11)	Primer ministro	Creación de organismos especiales	-

*Fuente.* Basado en Devlin y Mognuillansky (2010: 194-195), a su vez basado en información oficial respecto de estrategias y planes.

TABLA 3: EJES ESTRATÉGICOS Y MACROMETAS DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO ACTUALES EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA

País	Ejes principales	Macrometas
Brasil	Ampliar capacidad de la oferta Fortalecer balanza de pagos Eleva capacidad de innovación Fortalecer pymes	Aumento de la formación bruta capital fijo Ampliación de exportaciones Elevación gasto privado en innovación Incremento del número de pymes exportadoras
Chile	Desarrollo de ocho sectores productivos (Minería, Acuicultura, Turismo, Alimentos procesados, Fruticultura, Off-shoring, Porciacultura, Servicios financieros)	Convertir a Chile en líder mundial y/o regional en los ocho sectores
Colombia	Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico Ahorro, inversión y financiamiento Capital físico Capital humano Instituciones para el desarrollo productivo	Seguridad democrática Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad Crecimiento alto y sostenido Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible Dimensiones especiales del desarrollo (equidad de género, juventud, grupos étnicos, etc.)
México	Estado de Derecho y seguridad Economía competitiva y generadora de empleos Igualdad de oportunidades Sustentabilidad ambiental Democracia efectiva y política exterior responsable	Objetivos específicos para cada eje
Perú	Cadenas competitivas (desarrollo cadenas productivas) Perú Innova (I+D) Perú Emprende (fomento actividad empresarial) Mesa Nacional de Simplificación Administrativa Competitividad regional Monitoreo de la competitividad	Objetivos específicos para cada eje

Fuente. Devlin y Moguillansky (2010: 230-240).

Curiosamente, y a pesar de la importancia que tienen las exportaciones en toda América Latina, la dimensión económica internacional solo recibe un tratamiento muy superficial en todas las estrategias. Los objetivos se refieren más bien a aumentar las exportaciones (sin entrar detalladamente en sus atributos, como en el caso brasileño), o bien a metas poco operacionalizadas (como en el caso chileno). Esta ausencia reflejaría más bien la visión estática de las ventajas comparativas. Incluso en el caso chileno, el más explícito en la necesidad de fortalecer los sectores exportadores (pero sin articularla con otros objetivos políticos y sociales), el Estado se limita a ofrecer una infraestructura que fomente el comercio, pero que no apunta a una transformación económica. De este modo, desde los noventa se observa un debilitamiento de la parte estratégica de la inserción económica internacional y de la articulación entre la política comercial y el plan de desarrollo (cuando corresponde).

Por su parte, las estrategias nacionales no cuentan con claros mecanismos de evaluación y ajuste. Como ya mencionamos, dado que lograr estrategias exitosas es más un arte que una ciencia, el continuo monitoreo de sus logros es indispensable, sobre todo si se incorpora el *soft power* a su diseño. De lo contrario, es muy difícil alcanzar la eficiencia adaptativa.

Finalmente, la dimensión diplomática brilla por su ausencia en todas las estrategias, salvo la mexicana. Esto tampoco es sorprendente, considerando que las políticas exteriores latinoamericanas de este período se caracterizarían, según muchos autores, por ser “pragmáticas”, es decir carentes de principios (o valores) orientadores de la acción, los que se mantienen considerablemente estables en el tiempo (Gardini y Lambert, 2011); en su lugar primarían los objetivos económicos, a los cuales los “principios” ideológicos se ajustan. Esta práctica hace que la agenda valórica de la política exterior latinoamericana se reduzca, en el caso más extremo, a la defensa de principios elevados y tan abstractos que no condicionan ni ejercen presión sobre casi ninguna relación diplomática bilateral, minilateral o multilateral. La ventaja es que se facilita la cooperación, pero la desventaja es que las acciones pueden llegar a ser incoherentes a mediano y largo plazo, y que un país puede terminar sorpresivamente aislado por no haber tomado ninguna posición valórica respecto a los demás. Esto a su vez podría mermar el grado de atracción y por tanto el *soft power* que pudiera tener un país.

De esta manera podemos afirmar que la dimensión *política* de la inserción económica internacional está aún en gran parte ausente de las frágiles estrategias de desarrollo nacional de los países latinoamericanos. La excepción es México, que sostiene en su Plan Nacional de Desarrollo que “la inserción de México en el concierto de las naciones requiere una acción resuelta que identifique nítidamente al país como una opción atractiva y segura para invertir, con la finalidad de generar los empleos que los mexicanos demandan para desarrollarse a plenitud” (Presidencia de la República, 2007: 292). Desafortunadamente, al hacerlo más operacional esta “política exterior responsable” se reduce a la defensa de los valores de su propia constitución y a la participación activa en organismos internacionales. Esto no es precisamente la incorporación del fomento del *soft power* en una estrategia nacional.

Similarmente, la relación entre las estrategias nacionales de desarrollo y la política comercial (los que en su conjunto debieran dar pie a una estrategia comercial) es aún bastante débil. Por lo visto en los párrafos anteriores, ambos ámbitos parecen estar en gran parte desconectados. Esto no quiere decir que el esfuerzo por unirlos sea infranqueable, puesto que la institucionalidad creada en muchos casos puede ser ampliada o alterada para introducir canales de comunicación, coordinación, colaboración, y finalmente evaluación.

Sin embargo, a pesar de estas luces de esperanza con miras al futuro, hay que reconocer que el papel aguanta mucho y que la mera enunciación de una estrategia nacional no es en absoluto una garantía de éxito. En ese sentido se apunta a la debilidad de la cooperación y colaboración público-privada (Devlin y Moguillansky, 2010: 206 y ss.), la cual en la práctica se ha limitado al ámbito sectorial

(con resultados mixtos). Este hallazgo es respaldado por el análisis de casos de Casado (2008). A nivel global, la alianza público-privada sigue estando dramáticamente subexplotada, probablemente debido a una persistente visión dicotómica respecto al papel que deben jugar el sector público y el privado en el desarrollo nacional (205), aunque los autores son optimistas acerca de las posibilidades de acercamiento futuro.

De esta manera debemos evaluar si existe en América Latina una base institucional mínima para articular las piezas institucionales presentes y así emprender el camino hacia el desarrollo de estrategias comerciales.

## Hacia una estrategia comercial sistémica de largo plazo

Recordemos que en una economía abierta de mercado, el comercio internacional será el resultado de las políticas públicas, la actividad económica privada y el poder nacional (específicamente el *soft power*). Nuestra discusión anterior sugiere que para generar *soft power* en el contexto de estrategias comerciales es necesario diseñar e implementar políticas públicas coherentes y coordinadas entre varios sectores (económicos), articuladas con un programa nacional de desarrollo económico seguido por su respectiva evaluación y ajuste. La historia nos enseña que en los países latinoamericanos se ha logrado unir algunos de estos elementos, pero en ningún momento a todos simultáneamente. Actualmente, la debilidad más importante es la escasa colaboración entre el sector privado y el público. Para evaluar la factibilidad de que en América Latina se implementen estrategias comerciales, debemos centrarnos en dos elementos cruciales: la factibilidad de generar alianzas público-privadas y la capacidad de Estado para guiar todo el proceso.

Al estar la actividad exportadora —en el caso de las economías abiertas modernas— en manos de las privadas, y el proceso de las políticas públicas (incluyendo la estrategia comercial) en manos del sector público, entonces el factor probablemente más crítico en la articulación de una estrategia comercial es la capacidad de formar alianzas (lazos de coordinación y colaboración) entre el sector privado y el público. El registro histórico indica, lamentablemente, que las relaciones entre el sector privado y el público tienden a ser incómodas (Devlin y Moguillansky, 2010: 274). Una esperanza es que se están acumulando siempre más experiencias sectoriales positivas y modestamente exitosas (v.gr. Casado, 2008).

Más allá de esta evidencia anecdótica, el mayor problema de evaluar la capacidad de forjar alianzas público-privadas es probablemente la dificultad de medirla, sobre todo a nivel nacional, y por tanto de ordenarlas. Afortunadamente se dispone del índice *Infrascopes* (Tabla 4), que mide la capacidad de generarlas, aunque limitada al sector de la infraestructura para América Latina y el Asia Pacífico (The Economist Intelligence Unit-Fondo Multilateral de Inversiones, 2010; The Economist Intelligence Unit-Asian Development Bank, 2011). La cuantificación también permite realizar comparaciones entre América Latina y el Asia Pacífico, región que desde hace algún tiempo es un modelo para muchos países latinoamericanos.



TABLA 4: CAPACIDAD DE CREAR ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS. PAÍSES SELECCIONADOS DEL ÍNDICE PPP (PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS) INFRASCOPE, 2010 (AMÉRICA LATINA) Y 2011 (ASIA)

País	Índice
Australia	92,3
Reino Unido	89,7
Chile	79,3
Brasil	73,2
Corea del Sur	71,3
Perú	67,2
India	64,8
Japón	63,7
México	58,1
Colombia	53,7
China	49,8
Filipinas	47,1
Indonesia	46,1
Tailandia	45,3
Bangladesh	39,2
Paquistán	38,8
Uruguay	31,8
Argentina	27,5
Vietnam	26,3
Paraguay	24,5
Ecuador	14,2
Venezuela	4,2

Fuente. The Economist Intelligence Unit-Fondo Multilateral de Inversiones (2010) y The Economist Intelligence Unit-Asian Development Bank (2011).

Los resultados sugieren al menos tres cosas. En primer lugar, el índice muestra una gran variabilidad entre países, incluso dentro de una misma región. Esto es particularmente verdadero para el caso de América Latina, donde la dispersión va de 4,2 (Venezuela) a 79,3 (Chile) en una escala de 0 (mínima capacidad) a 100 (máxima capacidad). No obstante todos los países, incluyendo los asiáticos, están distanciados de países como el Reino Unido y Australia.

En segundo lugar, los países que mejor han desarrollado sus estrategias nacionales de desarrollo (Brasil, México y tal vez Chile) son también aquellos que mejores posibilidades tienen de formar asociaciones público-privadas (en el sector de infraestructura). Por cierto que no se pueden desprender causalidades de esto, pero para que una estrategia nacional no sea letra muerta, en un régimen democrático (donde el Ejecutivo no puede imponer su voluntad) esta idealmente debe haber sido producto de algún tipo de coordinación o colaboración entre el sector privado y el público. En conclusión, si este indicador es representativo de la capacidad “general” de crear este tipo de asociaciones, entonces efectivamente

hay esperanza de que las estrategias nacionales puedan articularse de forma eficaz con una estrategia comercial. Al menos estos países latinoamericanos están en condiciones de comenzar a prestar más atención a la dimensión política de sus estrategias comerciales.

En tercer lugar, América Latina y Asia no forman dos grupos separados. Su nivel de capacidad de formar asociaciones es bastante similar. Si consideramos que entre los países asiáticos considerados encontramos dos ejemplos muy poderosos de éxito económico (Corea del Sur y Japón), que obtuvieron un *ranking* inferior a dos países latinoamericanos (Chile y Brasil), y si además suponemos que este índice es representativo de la capacidad general de crear este tipo de asociaciones, entonces se refuerza la conclusión anterior: están las condiciones mínimas para comenzar a implementar estrategias comerciales propiamente tales.

Por otro lado, estos datos podrían inducir a un excesivo optimismo. Esta capacidad de formar asociaciones público-privadas es muda respecto a la combinación particular de participación privada y pública. En el caso asiático se destaca la presencia de un Estado fuerte o de un “Estado desarrollista” (v.gr., Amsden, 2003; Beeson, 2007), por lo que la capacidad de formar alianzas no es tan apremiante como en el contexto de un Estado menos fuerte como el latinoamericano.

Esto sugiere que una estrategia comercial requiere de cierto nivel de capacidad de Estado, el cual, posiblemente, no todos los países poseen. Para evaluar la capacidad de Estado (*state capacity*) se presentan en la Tabla 5 los resultados del *Management Index* de la Fundación Bertelsmann, que mide la eficacia de los *policymakers* en facilitar y guiar el proceso de transformación y desarrollo en los 128 países menos desarrollados (Bertelsmann Stiftung, 2012). El *Management Index* está compuesto por cuatro componentes: 1) nivel de dificultad: medida en la que las condiciones sociales y políticas entorpecen la implementación las políticas, 2) la capacidad de guiar: medida en la que el gobierno administra las reformas eficazmente y puede alcanzar sus prioridades de política, 3) la eficiencia de recursos: medida en la que el gobierno hace óptimo uso de los recursos disponibles, 4) construcción de consensos: medida en la que el liderazgo político establece un consenso amplio en torno a la reforma con otros actores en la sociedad, sin sacrificar sus objetivos de la reforma, y 5) cooperación internacional: medida en la que el liderazgo político está dispuesto y es capaz de cooperar con organismos y organizaciones externas.

TABLA 5: EL MANAGEMENT INDEX 2012 Y SUS COMPONENTES PARA PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y ASIA

Ranking	Management Index	País	Nivel de dificultad	Capacidad de guiar	Eficiencia de recursos	Capacidad de generar consensos	Cooperación Internacional
1	7,7	Taiwán	2,0	9,3	9,0	9,2	10,0
2	7,7	Uruguay	1,7	9,3	8,7	9,6	10,0
4	7,3	Brasil	3,5	8,3	7,3	8,4	10,0
5	7,2	Chile	1,6	8,3	8,3	9,2	9,3
7	7,1	Corea del Sur	2,1	8,0	8,3	8,2	9,7
16	6,7	India	5,7	7,0	6,0	8,5	8,0
24	6,2	Paraguay	5,3	6,7	5,7	7,4	8,0
39	5,8	Indonesia	6,1	6,0	5,0	6,4	8,0
40	5,7	Perú	4,5	6,7	5,3	6,0	8,0
46	5,5	México	4,0	6,7	5,3	5,8	7,7
53	5,4	Colombia	5,5	5,7	6,0	5,6	6,7
60	5,2	Argentina	2,9	5,7	5,3	7,4	6,3
61	5,2	Bolivia	5,4	6,0	4,7	6,2	6,3
62	5,1	Vietnam	6,4	5,0	5,0	4,6	7,7
64	5,0	China	6,1	5,0	5,0	4,4	7,7
68	4,9	Filipinas	5,4	5,0	5,0	5,0	7,0
86	4,4	Ecuador	4,8	4,7	5,0	4,8	5,3
93	4,1	Tailandia	5,7	5,0	4,7	3,6	5,0
100	3,8	Laos	7,1	3,3	3,0	3,2	6,7
102	3,7	Camboya	7,9	2,7	3,0	3,4	6,3
121	2,2	Venezuela	4,3	2,0	2,7	2,5	2,7
126	1,8	Myanmar	8,9	1,0	1,3	1,6	3,3

Fuente: Bertelsmann Stiftung BTI (2012).

Los resultados indican que los países con buenos resultados en el índice *Infrascopes* se repiten aquí. Es más, las tres observaciones que formulamos respecto al índice anterior también se repiten. Entre los países latinoamericanos hay una considerable dispersión en los índices y estos son bastante indistinguibles de los países asiáticos.

Es interesante también notar que el excesivo pragmatismo de Chile en su política exterior (basada en mantener su independencia; Tulchin, 2010) se refleja en un menor puntaje en la dimensión de cooperación internacional (en comparación a Brasil), y por tanto merma en algún grado su transformación económica.

Por cierto que hay espacio para mejorar los resultados, pero tanto Brasil como Chile obtienen muy buenos resultados y no poseen ninguna desventaja en comparación a un caso tan exitoso como el surcoreano. No deja de sorprender, entonces, la gran diferencia que aún existe con respecto a Corea del Sur en términos de desarrollo económico. Ciertamente el país asiático comenzó su transformación mucho antes que Brasil y Chile y por tanto se encuentra en una etapa más madura de su estrategia. No obstante, también es muy plausible que la falta

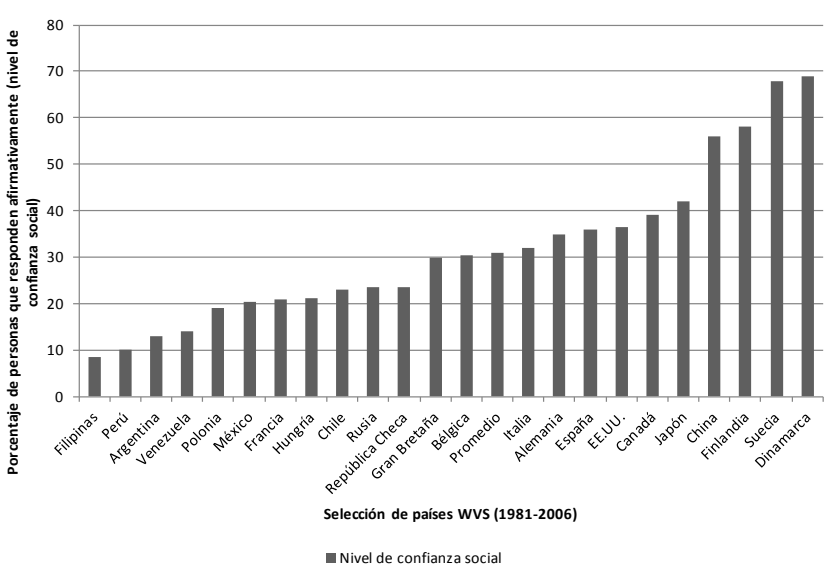
de articulación de una estrategia comercial con una de desarrollo nacional no permite que los países latinoamericanos aprovechen las sinergias propias de un sistema de políticas públicas que apuntan a un mismo objetivo general de largo plazo concreto. Esto al menos explicaría convincentemente por qué el desarrollo económico de América Latina ha sido persistentemente inferior al de Asia, a pesar de las condiciones institucionales aparentemente muy similares.

En suma, se puede abrigar un optimismo modesto a favor de la existencia de condiciones políticas mínimas en América Latina para comenzar a formar una estrategia comercial tal como la hemos definido en este artículo. Para los países institucionalmente más avanzados, como Chile, Brasil y México, en realidad existe gran optimismo respecto a los resultados favorables de tal reforma. Surge entonces la pregunta: ¿por dónde empezar? Devlin y Moguillansky (2010) le dedican casi un capítulo, pero sus propuestas no son satisfactorias puesto que se mantienen a tal nivel de abstracción que siguen siendo ambiguos.

Esto se debe probablemente a que no existe mucha claridad acerca de cómo lograr alianzas público-privadas exitosas, o siquiera la cooperación en general. Las mismas propuestas de los autores dejan entrever que el éxito es el resultado de ensayo y error, por lo que se debería enfatizar la importancia de los mecanismos de evaluación y ajuste de la estrategia comercial y nacional, lo cual nos lleva a reafirmar la importancia de rescatar la eficiencia adaptativa de North (1990) como criterio de evaluación de las políticas públicas que propuse en otro lugar (Dingemans, 2012).

Por otro lado, al menos un factor relevante en esta discusión no ha sido tomado en cuenta, ni en los índices ni en los trabajos de Devlin y Moguillansky (2010) y Casado (2008): la confianza. Los trabajos de Uslaner (2004) y Rothstein (2005) sugieren que bajos niveles de confianza, y por tanto la falta de cooperación, entorpecen la construcción de instituciones eficientes y eficaces, entendida como las reglas del juego. En la Ilustración 1 se muestra que los niveles de confianza son en América Latina muy bajos, incluyendo Chile y Brasil. Lograr mayores niveles de confianza sería por tanto un *sine qua non* para lograr instituciones “que funcionen”, incluyendo estrategias comerciales y nacionales de desarrollo. Los altos niveles de desigualdad serían además la causa más importante del *statu quo*: cualquier política redistributiva contará con firme oposición, porque la desconfianza deslegitimará su propósito (Rothstein y Uslaner, 2005). Como salida a esta paralización se ha argumentado en otro lugar (Dingemans, 2010) a favor de la construcción de un “proyecto país” consensuado de largo plazo, puesto que el sentimiento de pertenecer a una comunidad moral compartida facilita y fomenta la confianza (Uslaner, 2004), lo cual refuerza la idea de unir la estrategia comercial con una estrategia de desarrollo nacional que apunte a la transformación económica.

ILUSTRACIÓN 1: NIVEL DE CONFIANZA EN PAÍSES SELECCIONADOS DEL MUNDO



Fuente: Elaboración propia a partir de WVS 1981-2006.

Tampoco en este caso hay una receta mágica que indique cómo lograr ese proyecto país (que podríamos aproximar por los objetivos contenidos en una estrategia nacional de desarrollo) o cómo fomentar un liderazgo político que genere consensos. Lo que sí queda claro es que, independiente del camino que se tome, la salida al entrapamiento, en un contexto donde la macroeconomía parece haber sido estabilizada, se encuentra más en el ámbito político que en el económico. Con esto volvemos a la propuesta original de Tulchin (2004): para tener éxito en la política comercial debemos tener claro qué tipo de país queremos como sociedad y cómo pretendemos ser consecuentes con ese ideal para poder generar *soft power*. Por lo tanto, es importante dar más atención a esa dimensión descuidada del comercio internacional, relegada a segundo plano debido al excesivo optimismo en las capacidades de las fuerzas del mercado.

Conclusiones

Las economías latinoamericanas se encuentran en una encrucijada. Las cifras económicas de los últimos años no son muy alentadoras, aunque las graves crisis del pasado no se han repetido. Los beneficios del comercio internacional y de formar parte de la globalización resultan bastante convincentes, pero el modelo basado en

las ventajas comparativas estáticas está mostrando serios signos de agotamiento. Crecientemente se está tomando conciencia de que el crecimiento económico sostenido, y por ende el desarrollo económico, yace más bien en el logro de una *transformación* económica que se lograría con mayor probabilidad a través de una interpretación dinámica de las ventajas comparativas.

Esto implica que la principal tarea futura consistirá en descifrar cómo lograr tal transformación. En este artículo hemos argumentado, basándonos en la propuesta de Tulchin (2004), que el éxito de la política comercial depende en gran medida de la existencia de una *estrategia* comercial. Esto quiere decir que la política comercial debe estar articulada con otros sectores de la economía y de la sociedad también. El *soft power* resulta crucial en ese contexto, porque obligaría a crear un ideal de país, con el cual se debe ser consistente y en torno al cual se deben articular todas las demás políticas para poder aprovechar la sinergia resultante de esa coordinación, y posiblemente también para romper la trampa del bajo nivel de confianza. Dado que lograr todo esto es más un arte que una ciencia, el diseño institucional debe incorporar también mecanismos de evaluación formales y hacer los ajustes correspondientes a la institucionalidad, para así aspirar a la eficiencia adaptativa.

Un repaso breve de las condiciones institucionales en América Latina nos enseña que las condiciones mínimas están presentes para avanzar hacia el enfoque dinámico de las ventajas comparativas a través del *soft power* y la definición de una estrategia nacional de desarrollo. A veces la política puede generar armonía, e incluso atracción.

## Referencias

- AGOSÍN, M. (2006). *Trade and growth: why Asia grows faster than Latin America*. Washington, D.C., USA: Inter-American Development Bank.
- AMSDEN, A. (2003). *The rise of the "rest": Challenges to the West from late-industrializing economies*. Nueva York, USA: Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL (1993). *The East Asian Miracle. Economic growth and public policy*. Washington, D.C., USA: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (2011). *World Bank Group Trade Strategy 2011-2021. Leveraging Trade for Development and Trade*. Washington, D.C., USA: Banco Mundial.
- BEESON, M. (2007). *Regionalism, globalization and East Asia: Politics, security and economic development*. Basingdale, país: Palgrave.
- BERTELSMANN STIFTUNG (2012). *Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2012. Co-debook for Country Assessments*. Gütersloh, país: Bertelsmann Stiftung.
- BRANDER, J y SPENCER, B. (1985). Export subsidies and international market share rivalry. *Journal of International Economics*, 18, 83-100.
- CASADO, F. (Ed.) (2008). *Hacia la concertación público-privada para el desarrollo en América Latina*. Ciudad de edición, país: Fundación Carolina.
- CEPAL (2011). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región en la década de las economías emergentes*. Santiago, Chile: CEPAL.

- CHANG, Ha-Joon (2002). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. London, England: Anthem Press.
- COATSWORTH, J. & WILLIAMSON, J. (2004). Always protectionist? Latin American tariffs from independence to Great Depression. *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, 2, 205-232.
- DEVLIN, R. y MOGUILLANSKY, G. (2010). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago, Chile: CEPAL.
- DINGEMANS, A. (2010). Una nueva mirada al Consenso de Washington. Estado, confianza social y criterios de evaluación. Evidencia estadística para los casos de Chile y Argentina, 1983-2001. *Enfoques*, vol. XVIII, 13, 135-157.
- \_\_\_\_\_ (2012, en prensa). Estrategias de desarrollo y políticas públicas en América Latina. El eslabón perdido de la confianza social o cómo sacar provecho de la historia. *Akademèia*, vol. 3, 2.
- DINGEMANS, A. y ROSS, C. (2012, en prensa). FTAs: Much ado about nothing? An exploratory assessment of Latin America's export diversification since 1990. *Cepal Review*, 107.
- EDWARDS, S. (1997). *Crisis y reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*. Buenos Aires, Argentina: Emecé Editores.
- FINDLAY, R. & O'ROURKE, K. (2009). *Power and plenty. Trade, war, and the World Economy in the Second Millenium*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- FRIEDMAN, Th. (1999). *The Lexus and the olive tree*. Nueva York, USA: Farrar, Straus and Giroux.
- \_\_\_\_\_ (2005). *The world is flat. A brief history of the twenty-first century*. Nueva York, USA: Farrar, Straus and Giroux.
- GARDINI, G. L. & LAMBERT, P. (2011). *Latin American foreign policies: Between ideology and pragmatism*. Nueva York, USA: Palgrave Macmillan.
- HABER, S. (2006). The political economy of industrialization. En V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth y R. Cortés Conde (Eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America. Volume II: The long twentieth century* (pp.). Nueva York, USA: Cambridge University Press.
- JORDANA, J. y RAMÍO, C. (2003). Las instituciones de la política comercial exterior en América Latina: un análisis comparativo. *Reforma y Democracia*, 27, pp..
- KERR, W. (2008). Introduction to trade policy. En W. Kerr y J. Gaisford (Eds.), *Handbook on International Trade Policy* (pp.). Cheltenham, país: Edward Elgar.
- KRUGER, A. (2000). Government failures in development. En J. Frieden, M. jr. Pastor y M. Tomz (Eds.), *Modern Political Economy and Latin America. Theory and policy* (pp.). Colorado, USA: Westview Press.
- LAL, D. (2000). *The poverty of "Development Economics"*. Cambridge, país: MIT Press.
- MILNER, H. (1999). The political economy of international trade. *Annual Review of Political Science*, 2, 91-114.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Nueva York, USA: Cambridge University Press.
- NYE, J. (1990). *Bound to lead: The changing nature of American power*. Nueva York, USA: Basic Books.

- \_\_\_\_\_ (2006). Think again: Soft power. *Foreign Policy*, n<sup>o</sup>, pp..
- \_\_\_\_\_ (2008). *The powers to lead*. Nueva York, USA: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2009). Combining Hard and Soft Power. *Foreign Affairs*, n<sup>o</sup>, pp.
- OCAMPO, J. A. (2006). Latin America and the world economy in the long Twentieth Century. En K. S. Jomo (Ed.), *The Long Twentieth Century. The Great Divergence: Hegemony, Uneven Development and Global Inequality* (pp.). Nueva Delhi, India: Oxford University Press.
- POMERANZ, K. & TOPIK, S. (2005). *The world that trade created. Society, culture, and the world economy, 1400 to the present*. Armonk, país: M.E. Sharpe.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2007). *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*. México D.F., México: Presidencia de la República.
- RODRIG, D. (2011). *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. Nueva York, USA: W.W. Norton & Company.
- ROTHSTEIN, B. (2005). *Social traps and the problem of trust*. Cambridge, país: Cambridge University Press.
- ROTHSTEIN, B. & ULSANER, E. (2005). All for one: Equality, corruption, and social trust. *World Politics*, vol. 25, 1, 41-72.
- STIGLITZ, J. (2003). *The roaring nineties. A new history of the world's most prosperous decade*. Nueva York, USA: W.W. Norton & Company.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT-ASIAN DEVELOPMENT BANK (2011). *Evaluating the environment for public-private partnerships in Asia-Pacific. The 2011 Infrascopes. Findings and methodology*. London, England: The Economist Intelligence Unit.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT-FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES (2010). *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. Infrascopes 2010. Guía del índice y metodología*. Londres, Inglaterra: The Economist Intelligence Unit.
- TULCHIN, J. (2004). Using soft power to enhance trade strategies. En V. Aggarwal, J. Tulchin y R. Espach (Eds.), *The strategic dynamics of Latin American trade* (pp.). Stanford, país: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2010). The strategic culture of Chile. *Revista del Cesla*, vol. 2, 13, 433-438.
- USLANER, E. (2004). *The moral foundations of trust*. Nueva York, USA: Cambridge University Press.
- VUING, A. (2009). How Soft Power Works. Ponencia presentada en American Political Science Association Annual Meeting, Toronto, 3 de septiembre de 2009.
- ZEPEDA, E., WISE, T. & GALLAGHER, K. (2009). Rethinking trade policy for development: Lessons from Mexico under NAFTA. *Policy Outlook*, n<sup>o</sup>, pp.