

~~CEPAL (1689)~~

INT-1689



**POLITICAS DE INTEGRACION, COMPETENCIA, Y COMPETITIVIDAD
EN AMERICA LATINA (*)**

ARMANDO DI FILIPPO ()
FEBRERO DE 1995**

- (*) Documento elaborado para el módulo, sobre "Competencia y competitividad en áreas económicas integradas: procesos y experiencias en la Unión Europea y en América Latina". Reunión organizada por CEFIR en Piriápolis, 6 al 10 de marzo de 1995.
- (**) Asesor Regional en Integración y Cooperación Económica. Este documento, es responsabilidad exclusiva de su autor y no compromete a las instituciones con las que se encuentra contractualmente vinculado.

CONTENIDO

INTRODUCCION

I. INTEGRACION, COOPERACION, Y POLITICAS DE COMPETENCIA.

1. Los acuerdos de ordenamiento de mercado.
2. Las medidas antidumping.
3. Los subsidios, y las medidas compensatorias.
4. Los nuevos temas.

II. INTEGRACION ECONOMICA Y POLITICAS DE COMPETITIVIDAD.

1. Competitividad y desburocratización.
2. Competitividad e infraestructuras.
3. Competitividad y servicios de apoyo.
4. Competitividad e infraestructura tecnológica.

INTRODUCCION.

La dinámica de la competencia fundada en los mecanismos de mercado, se ha mostrado idónea para acrecentar la productividad de los procesos productivos y mejorar la calidad de los productos. Desde la revolución industrial esta tendencia ha sido evidente en la economía mundial. El reciente colapso de las economías centralmente planificadas que pretendían ofrecer un sistema alternativo y más eficiente de asignación de recursos, ha contribuido a fortalecer esta comprobación.

Las políticas orientadas a promover la competencia y la competitividad revisten, sin embargo, un carácter instrumental. Desde el punto de vista de la empresa pueden ser la vía para maximizar su ganancia. Desde el punto de vista de los Estados Nacionales pueden ser sólo instrumentos o medios para el logro de otros fines superiores, tales como promover el desarrollo industrial, aumentar el empleo productivo, mejorar la distribución del ingreso, o combatir la pobreza. En los niveles más altos de la escala se ubican la calidad de vida, el desarrollo humano pleno, etc.

Los debates empiezan cuando se trata de determinar si el funcionamiento del mercado librado a su propia dinámica conduce a tales fines superiores, o si hace falta orientarlo a través de diferentes formas de intervención. Por otro lado, aún en el plano de la racionalidad estrictamente económica, el sistema de señales que arrojan los precios de mercado puede no conducir a una asignación óptima de recursos cuando existen posiciones monopólicas u oligopólicas que introducen arbitrariedad en el proceso de fijación de precios. Todos estos factores influyen en el proceso de formulación de normas y políticas en el plano de la competencia y la competitividad.

Las complejidades anteriores contribuyen a explicar porque no ha sido posible sancionar un sistema de principios universalmente aceptados que sustenten la elaboración de un código sobre reglas de competencia. Ante la carencia de tal paradigma indiscutido, las posiciones del debate suelen verse fuertemente influidas por la defensa de intereses específicos. Los temas de negociación se definen y acotan con base en el mismo tipo de factores.

Para los fines de abordar el asunto en estas breves notas, tomaremos los principales temas de discusión en la última Ronda del GATT, y su vinculación con las normas y las políticas en materia de competencia.

Por otro lado, en este contexto, entenderemos por políticas de competitividad, aquellas acciones capaces de mejorar la participación de los países y las empresas en los mercados crecientemente globalizados e interdependientes del mundo actual.

Desde este ángulo, los conceptos de competitividad sustentable y sistémica, en el sentido que la CEPAL les ha otorgado son el punto de referencia esencial para las ideas que aquí se presentan.

El objetivo de esta ponencia es examinar algunas vías a través de las cuales el avance de la integración económica puede contribuir positivamente al adecuado posicionamiento de las economías y de las empresas latinoamericanas frente a las normas y las políticas de competencia y competitividad que tienden a predominar en los escenarios internacionales.

Esta positiva contribución de las políticas de integración, se funda esencialmente en la mayor escala de los mercados integrados, en el consecuente aumento del poder negociador conjunto del área integrada, en el impacto positivo de estos mercados sobre el uso de economías de escala, en la reducción de poderes monopólicos o monopsónicos preexistentes en los mercados nacionales de los países que se integran, en el potenciamiento de varios tipos de externalidades y sinergias que sustentan la búsqueda de una mayor competitividad, y en el facilitamiento de la acción de los gobiernos de los países miembros para concertar sus acciones en la defensa de comunes intereses.

El estilo deliberadamente esquemático y propositivo de esta presentación ya está señalando su limitado objetivo de ofrecer temas de reflexión y debate, y no de arribar a conclusiones elaboradas.

I. INTEGRACION, COOPERACION, Y POLITICAS DE COMPETENCIA.

Esta sección se interroga sobre la capacidad de las políticas de integración y/o cooperación económica entre países en desarrollo, para mejorar la posición negociadora de esos países en materia de políticas de competencia vis a vis las economías desarrolladas.

Para acotar el tema de "políticas de competencia" es necesario partir examinando las principales modalidades a través de las cuales, los países desarrollados generan prácticas restrictivas a la competencia en el plano internacional. Estas modalidades tienen un significado proteccionista y discriminatorio que vulnera los principios de comercio libre y no discriminatorio instituidas en el GATT. Su actual proliferación se asocia con la pérdida de importancia del arancel como instrumento efectivo de protección.

Sin que ello implique pretensiones de exhaustividad las modalidades que aquí se examinarán son los acuerdos de ordenamiento de mercados, los recursos antidumping, y las medidas compensatorias frente a la importación de mercancías subvencionadas, entendidos

como mecanismo restrictivos de la competencia de uso frecuente por parte de los países desarrollados.

Con base en esta enumeración temática, cabría sugerir la conveniencia de que las políticas de competencia fueran el marco más amplio en que se inscriban las políticas comerciales que son reguladas en el GATT. Tal como hoy se aplican, esas políticas comerciales, otorgan a los países desarrollados importantes resquicios jurídicos para mejorar su capacidad negociadora ante los países en desarrollo (Grey, 1991).

En consecuencia podremos reformular el objetivo de esta sección, e interrogarnos sobre las políticas de integración y cooperación económica entre países en desarrollo, y sobre su capacidad para mejorar el posicionamiento de estos países, respecto de ciertos mecanismos restrictivos de la competencia utilizados por los países desarrollados tales como los tres señalados más arriba.

1. Los acuerdos de ordenamiento de mercado.

Los acuerdos de ordenamiento de mercado, se fundan en última instancia en un sistema de cuotas de importación. Para evitar una colisión abierta con las normas del GATT, suelen revestir la forma de un compromiso voluntario por parte de los exportadores de limitar la magnitud de sus envíos a determinados países desarrollados. Puesto que una cuota de importación aumenta el precio nacional del bien importado, los poseedores de licencias de importación obtienen rentas de la cuota. Cuando los derechos de vender son asignados a los países exportadores, existe una transferencia de rentas proveniente del país importador que beneficia a aquellos vendedores.

Surgen aquí dos preguntas: Primera: ¿ Por qué los países importadores buscan este tipo de pactos al margen de la normativa del GATT?; y segunda: ¿Por que los países exportadores aceptan este compromiso?.

Los países desarrollados son los principales importadores que usan este mecanismo. Ellos buscan este tipo de pactos, porque les permiten restringir el monto total de las importaciones para proteger a productores nacionales, y eludir -bajo la cobertura del compromiso voluntario de los exportadores- el requisito de no discriminación en materia comercial reconocido en varias normas del GATT (por ejemplos los artículos XI, XIII, y XIX). En otros casos la transgresión aparece como una excepción a las normas del GATT -caso del acuerdo multifibras-, aceptada como un régimen de excepción por la comunidad internacional. Pero evidentemente el procedimiento concede poderes discrecionales para administrar los mercados y conspira contra la libre competencia.

Los gobiernos y las empresas de los países exportadores, aceptan estos procedimientos, porque, en el caso de productos respecto de los cuales existen muchas fuentes de importación, los acuerdos de limitación de las exportaciones garantizan a los vendedores una cuota de esos enormes mercados que, de otra manera podría no existir. Este ha sido el caso de los exportadores japoneses de automóviles a los Estados Unidos.

Además, bajo este mecanismo, los vendedores pueden obtener rentas derivadas de que la restricción voluntaria de las exportaciones, al reducir la oferta, eleva el precio del producto en el mercado de destino, por encima del que hubiera existido bajo condiciones de libre comercio.

Estos acuerdos de limitación de exportaciones no sólo son discriminatorios sino que pueden ejercer un efecto cartelizador. En efecto puede estar verificándose una repartición de cuotas de mercado entre las empresas de los países importadores y exportadores. También es posible que no exista tal repartición, pero la ausencia de códigos o políticas explícitas sobre la competencia, conspira contra el descubrimiento y sanción de estas situaciones. Volveremos sobre este punto en la próxima sección.

Independientemente de la legalidad y/o legitimidad de estos procedimientos, el hecho es que los países desarrollados tienen el poder para aplicarlos. Se trata de un poder de mercado que deriva de la enorme magnitud absoluta y relativa de su demanda de determinados productos (textiles, prendas de vestir, automóviles, etc.) respecto de la demanda mundial. Dicho de otra manera, los países desarrollados utilizan el poder de compra de sus mercados internos para administrar su comercio.

Quizá la moraleja de este análisis podría ser que los procedimientos señalados conspiran contra la libre competencia, implican una asignación irracional de los recursos, y perjudican los intereses exportadores de los países en desarrollo en muchos rubros - agricultura templada, semimanufacturas, textiles, etc.- de suma importancia para ellos. La fuente última de poder económico en que se fundan estos procedimientos, es la gran escala de los mercados de los países desarrollados.

Uno de los efectos más obvios de los procesos de integración económica es acrecentar la escala de los mercados individuales de los países que se integran. Esto les otorga cuotas adicionales de poder negociador. Mientras las normas multilaterales y no discriminatorias aprobadas en la Ronda Uruguay, no alcancen plena vigencia, la integración y/o cooperación de los países latinoamericanos podría servir para poder intentar "respuestas más proporcionadas" a los procedimientos discriminatorios de los países desarrollados, y mejorar el posicionamiento de los países en desarrollo más pequeños que carecen prácticamente de este poder.

2. Las medidas antidumping.

La forma más común de discriminación de precios en el comercio internacional es el dumping, consistente en establecer un precio inferior para los bienes exportados que para los mismos bienes vendidos en el país. El dumping supone mercados oligopolísticos donde las empresas pueden fijar precios y no aceptar pasivamente los que fija el mercado. Requiere además una cierta segmentación del mercado para que los residentes nacionales no puedan aprovecharse de los precios más bajos de exportación. En consecuencia, cuando el proceso de integración económica elimina todas las barreras internas a la constitución de un mercado ampliado, la posibilidad de dumping por parte de las empresas que operan en el interior del mismo tiende a desvanecerse. Las áreas de integración deben preocuparse sin embargo del dumping proveniente de afuera de las mismas. Cualquiera sea el caso, el dumping es considerado como un procedimiento desleal, y las normas que regulan la competencia tienden a condenarlo y sancionarlo.

Sin embargo, los procedimientos antidumping, suelen ser usados por los países desarrollados y por sus empresas para encubrir fijaciones de precios más altos que, de otra manera estarían violando las normas de la libre competencia.

Para el procedimiento de determinación de la existencia de dumping, suele haber acuerdo en que la discriminación en el precio significa fijar éste por debajo del costo variable medio. Pero este costo variable medio, depende de la escala de la producción. Cuando la empresa exportadora penetra en el nuevo mercado importador aumenta su escala y ello reduce naturalmente su costo variable medio. Si tal es el caso, manteniendo el mismo margen de ganancia puede vender a un precio menor que en su propio mercado interior. Aunque en rigor no existiera intención en tal sentido, este efecto de escala puede aparecer como un intento deliberado por discriminar precios y otorga sustento a una acusación de dumping.

Si la empresa exportadora acepta esa acusación y se compromete a elevar su precio en el mercado importador, puede haber subyacente algún acuerdo de cartelización con las empresas del país importador tendiente a repartirse las rentas de ese precio más alto, o una repartición de mercado de carácter discriminatorio.

Desde luego, también es posible que tanto la acusación de dumping como el ajuste de precios de la empresa exportadora correspondan a una situación "genuina" de dumping y no sirvan como encubrimiento a formas de cartelización o reparto de mercados. En cualquiera de las dos hipótesis se estaría atentando contra las normas de la competencia, pero para saberlo es necesario disponer de códigos de competencia -o códigos antitrust- que sean aplicables al estudio del caso. También es necesario disponer de los equipos de juristas y economistas especializados capaces de interpretar adecuadamente los procesos bajo análisis.

Se abren, para estos fines, interesantes campos de cooperación entre países miembros de un mismo esquema de integración. Una legislación armonizada sobre políticas de competencia por parte de los países miembros de un mismo esquema de integración, sería un marco importante para lograr, también, la armonización de la legislación antidumping frente a terceros países. Cabe agregar en torno al tema un comentario adicional. Los países latinoamericanos están efectuando un amplio movimiento de apertura orientado a atraer la inversión directa extranjera. Resultaría interesante que un código armonizado de este tipo, también regule algunas prácticas discriminatorias como la fijación de precios de transferencia por parte de las empresas transnacionales.

La Unión Europea ha dictado códigos antitrust que, de acuerdo con jurisprudencia ya establecida, deben ser tomados en cuenta para decidir en materia de reclamaciones de dumping. La dictación de este tipo de normas en el seno de los acuerdos latinoamericanos de integración, sería útil tanto para defenderse de las acusaciones de dumping provenientes de los países desarrollados, como para presentar acusaciones de dumping respecto de mercancías provenientes de esos orígenes.

Los efectos benéficos de esta armonización de normas - o de la dictación de un código conjunto- se manifestarían de dos maneras. Primero aumentando la capacidad de concertación y acción conjunta frente a los países desarrollados; y segundo aprovechando economías de escala y especialización en la utilización de mano de obra altamente calificada que es escasa.

3. Los subsidios y las medidas compensatorias.

En general, las empresas que operan en las economías desarrolladas de mayor tamaño, venden una proporción más alta de su producción nacional en el mercado interior. Si estas economías subsidian su producción o sus ventas internas, pueden desplazar o sustituir importaciones que habrían competido exitosamente en ausencia de tales subsidios.

Este tipo de subsidios que solo influyen dentro del propio mercado del país que subvenciona, también pueden ser consideradas prácticas desleales y dar lugar a medidas así llamadas de segunda vía, que se contemplan en el GATT. Las sanciones a este tipo de subvenciones internas están incluidas en el Código sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, sancionado en 1979 durante la Ronda Tokio. Sin embargo desde entonces, esas medidas de segunda vía no han resultado exitosas para disuadir este tipo de prácticas. De este modo las economías desarrolladas de mayor tamaño tienen una doble ventaja. Primera que su gran mercado interior les permite obtener los beneficios de las economías de escala, y segundo que - si se deciden a subvencionar- las sanciones formalmente establecidas se han probado poco eficaces en la práctica. Como es obvio el gran tamaño de las economías de algunas economías

desarrolladas puede ser una consecuencia de su gran escala demográfica o derivar de procesos de integración económica como en el caso de la Unión Europea.

Por oposición, las economías de tamaño pequeño, especialmente si son subdesarrolladas, suelen no tener un mercado interior suficientemente grande como para producir a escalas eficientes. Aún en el caso de que posean una gran escala demográfica, el poder adquisitivo por persona puede ser tan bajo como para no brindar un mercado suficiente a determinadas producciones. Para alcanzar estos tamaños óptimos requieren exportar una parte mucho mayor de su producción. Aún suponiendo que cuenten con procedimientos técnicos suficientemente actualizados, si no logran, desde el inicio, exportar en magnitud suficiente para alcanzar dicha escala óptima, es posible que se vean obligadas a aplicar subvenciones. Sin embargo como la incipiente fracción exportada de esa producción ya parte con subsidios, queda expuesta a que se le apliquen medidas compensatorias que, obstaculizarán sus exportaciones y les impedirán arribar a la escala óptima que les permitiría eliminar el subsidio.

Este mismo argumento puede aplicarse a partir del razonamiento de las curvas de aprendizaje, en las que el coste unitario de producción depende negativamente de la cantidad acumulada de productos elaborados desde que la empresa o la industria se inició. Este argumento resulta particularmente pertinente para las empresas de los países pequeños y subdesarrollados. En efecto, los costos internacionales no les permiten entrar en el mercado, y su pequeño tamaño es un obstáculo adicional para alcanzar las economías de escala dinámicas que derivarían de su propio proceso de aprendizaje. Estas economías, en las que el subsidio podría justificarse en virtud de su escaso desarrollo, son las más vulnerables a ser sancionadas por su mayor necesidad de exportar una fracción superior de su producción. Su incorporación a mercados "internos" de mayor escala derivada de su participación como miembros de acuerdos de integración, ayudaría a paliar esta vulnerabilidad respecto a la aplicación de medidas compensatorias.

4. Los nuevos temas del debate.

Los nuevos temas de discusión que se han planteado en la Ronda Uruguay del GATT, son los relacionados con la propiedad intelectual, el comercio de servicios y las inversiones. Estos temas, junto con las preocupaciones por los así denominados dumping ambiental y dumping laboral o social que están emergiendo en la agenda post Ronda Uruguay responden a las nuevas circunstancias y características de la competencia internacional.

La revolución tecnológica actual, el proceso de globalización, y el creciente papel de las empresas transnacionales en la economía mundial, exceden ampliamente el ámbito de los problemas y de la política comercial y son una causa fundamental de la preocupación creciente por los temas más amplios de las nuevas lógicas de la competencia que irán imperando en el próximo siglo.

Los nuevos códigos de competencia que puedan ser aplicados al escenario económico del siglo XXI, deberán considerar muy especialmente el papel y el comportamiento de las empresas transnacionales. Ellas son las principales protagonistas que demandan protección en el campo de la propiedad intelectual, regímenes abiertos en el comercio de servicios, y trato nacional para la expansión de la inversión directa extranjera.

Las empresas transnacionales localizan las plantas productivas que conforman sus cadenas de valor agregado intentando minimizar costos en trabajo y otros insumos. La creciente capacidad de movimientos de la inversión productiva determina que las diferencias en el costo salarial de la fuerza de trabajo o el "costo ambiental" del uso de los recursos naturales, influyan fuertemente en la localización de esa inversión. Dados los rasgos de la producción transnacional crecientemente globalizada, la competitividad de los productos que se transan internacionalmente depende crecientemente de esos costos laborales y ambientales. Estas nuevas condiciones han contribuido al surgimiento de reclamos que presentan los países desarrollados, sobre prácticas de "dumping laboral" o "dumping ambiental" por parte de los países en desarrollo. Las expresiones son técnicamente incorrectas, porque en la mayoría de los casos no se trata de discriminación internacional de precios sino de costos más baratos derivados del menor nivel de vida de los trabajadores en las áreas en desarrollo, o de la menor capacidad para invertir en el cuidado de los ecosistemas. Sin embargo son muy gráficas para entender el punto de vista de los reclamantes. En cualquier caso, estas formas de competir no son compatibles con un desarrollo social y ambientalmente sustentable, y sólo pueden ser superadas a través de la introducción de progreso técnico. Estos nos conduce al meollo de las nuevas formas de competir que prevalecerán en el próximo siglo.

Dentro de estas nuevas formas de competir en el plano internacional, se reivindica el papel central del progreso técnico endógeno en el marco de la así denominada nueva teoría del crecimiento económico. El progreso técnico resulta de la acción deliberada de los agentes económicos -y muy especialmente de las empresas transnacionales- que persiguen lucrar. Con tal fin se asignan recursos a la investigación y el desarrollo (ID) cuando se esperan retornos de dicha inversión. Si el flujo actualizado previsto de las rentas monopólicas que derivan de la innovación, supera el flujo actualizado previsto de los gastos en ID requeridos para producir esa innovación, la inversión resulta competitiva.

En esta nueva modalidad de competir de creciente importancia en los mercados globalizados, lo fundamental es la velocidad con que la innovación se incorpora a la producción y los mercados. Mientras la innovación se controla exclusivamente, obtiene ganancias monopólicas.

Desde el ángulo de las normas de propiedad intelectual, de gran interés para la absorción de progreso técnico por parte de los países en desarrollo, es importante examinar los resultados que derivan de la ID practicadas por las empresas transnacionales. El proceso de ID genera dos tipos de resultados. El primero consiste en información específica, patentable, que habilita a una empresa para manufacturar un nuevo bien, una calidad distinta del mismo bien, o un nuevo proceso de producción. El segundo resultado consiste en información técnica más general, no fácilmente patentable que, a través de un proceso de difusión puede facilitar el logro de nuevas invenciones y/o innovaciones.

Los países en desarrollo deben esforzarse por capturar y asimilar productivamente estas informaciones, a través de sus propios esfuerzos de investigación y desarrollo, y mediante una informada participación en los mercados de tecnología. La inversión pública en ciencia y tecnología, implica en primer lugar contar con una dotación de recursos humanos altamente calificados, y segundo asignarlos a la tarea de generar inventos e innovaciones, en vez de aplicarlos a otras finalidades productivas. Los países en desarrollo poseen una dotación relativamente escasa de estos recursos lo que impone esfuerzos de cooperación en este campo para aprovechar economías de escala y especialización.

Dentro del tema más específico que nos preocupa, la integración económica puede contribuir a estas nuevas formas de competir fundadas en la asimilación de progreso técnico, a través de mecanismos de complementación y comercio intraindustrial que induzcan a los empresarios de las mismas ramas, a invertir en actividades de ID que se complementen y no se superpongan. Se evitarán, así, duplicaciones, se aumentará la eficiencia de la investigación, y se contribuirá a la acumulación global de conocimientos. Los gobiernos de los países en desarrollo miembros de un acuerdo de integración pueden contribuir a promover estos procesos armonizando políticas de fomento.

Hasta que estas nuevas formas de competir, someramente examinadas aquí no se arraiguen y fortalezcan, no será posible elaborar los nuevos códigos de competencia que regirán en el próximo siglo. Mientras tanto hay razones para creer que la integración económica favorecerá el posicionamiento para competir de las empresas y los países en desarrollo. Este tema se desarrolla más ampliamente en la próxima sección.

II. LAS POLITICAS DE COMPETITIVIDAD Y SUS FUNDAMENTOS SISTEMICOS.

Macroeconómicamente hablando, consideraremos aquí que, una economía puede considerarse competitiva si, "en un marco general de equilibrio macroeconómico tiene la capacidad de incrementar (o al menos de sostener) su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población". En esta definición macroeconómica de competitividad existe un ingrediente valórico, dado por la condición de un alza en los niveles de vida, implicando que la competitividad tiene un significado instrumental orientado al desarrollo de los países que compiten (CEPAL, 1990).

En un sentido microeconómico aceptaremos que la competitividad implica, "al menos sostener los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto o servicio ofrecido" (CEPAL, 1990). En esta definición a nivel de las empresas subyace el progreso técnico como la condición y medida fundamental de la competitividad, e instrumento orientado a promover el desarrollo económico.

El condicionamiento sistémico de la competitividad significa que los exportadores o sustituidores de importaciones que intentan competir con los extranjeros a nivel de productos finales, sólo representan la "punta del témpano" de un complejo sistema subyacente. A través de cada "competidor final" también compiten indirectamente los sistemas burocráticos públicos; el grado de apertura efectiva de los mercados internos; las infraestructuras portuarias, de transporte, de energía, y de comunicaciones; las normas técnicas que afectan el comercio; etc.

El carácter sistémico del desarrollo de la competitividad deriva de que "el desempeño tecnológico de las economías depende de la presencia de un conjunto de sinergias y externalidades de diverso tipo, más que de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a los cambios registrados en el sistema de precios" (CEPAL, 1990). El carácter sistémico aludido atribuye particular importancia a los contextos institucionales tanto en un sentido general, como en el más específico de los sistemas nacionales de innovación.

Los acuerdos de integración y/o cooperación pueden contribuir por diferentes vías a acrecentar la base sistémica que sustenta la competitividad de los países miembros y de las empresas involucradas.

1) Integración, competitividad y desburocratización.

La competitividad sistémica supone la disminución y eliminación de controles gubernamentales innecesarios o ineficientes. En la medida que los acuerdos de integración aborden

este tema y se comprometan a la eliminación de estas barreras estarán contribuyendo a las bases sistémicas de una mayor competitividad, tanto macroeconómica como microeconómica. Entre estas barreras se incluyen muchos procedimientos burocráticos engorrosos, frecuentemente obsoletos que van perdiendo justificación en esta era informática. El tema resulta especialmente importante cuando esas barreras afectan el relacionamiento económico entre países limítrofes que forman parte de un mismo esquema de integración. En este caso debe buscarse la simplificación de los controles y -por ejemplo- evitarse la duplicación de trámites aduaneros en el transporte de carga y pasajeros. La reducción de estos costos de transacción redundan en una más alta competitividad general de las empresas involucradas.

2. Integración, competitividad, e infraestructuras.

En el entorno sistémico donde operan las empresas, el desarrollo de infraestructuras físicas y comunicacionales adecuadas es decisivo para efectivizar la competitividad. La disponibilidad de energía, de telecomunicaciones, de redes de transporte, y de puertos es de primera importancia. Una investigación basada en entrevistas a empresarios en diversos países de la región, mostró que las firmas manufactureras que exportan desde países en que estos sistemas de apoyo funcionan de manera razonable, gozan efectivamente de ventajas competitivas importantes (CEPAL (b), 1994).

De aquí entonces la decisiva contribución a la competitividad sistémica que deriva de los acuerdos de integración física entre países miembros de un mismo esquema de integración. La construcción o interconexión de redes ferroviarias, viales, energéticas y comunicacionales entre países limítrofes o vecinos resulta decisiva para acrecentar la competitividad general de las empresas localizadas en los territorios involucrados, no sólo respecto del mercado regional sino también del mundial. Un ejemplo particularmente representativo puede encontrarse en el caso de Chile, respecto de los países miembros del MERCOSUR. Su extensa y delgada franja territorial, resulta una intermediación importante para el acceso de los productos de este esquema subregional a los mercados asiáticos, y para el ingreso de productos allí originados a los mercados del cono sur. Como Chile comparte una muy extensa frontera con Argentina que es miembro del MERCOSUR, ambos países están construyendo gran cantidad de infraestructuras físicas, energéticas y comunicacionales que resultarán estratégicas para este intercambio de doble vía. En materia de integración Chile se perfila, así, como una economía proveedora de todo tipo de servicios infraestructurales en el trayecto de las mercancías que llegan desde -o se dirigen hacia- el Pacífico.

Un aspecto particularmente estratégico en el campo de la interconexión de las infraestructuras físicas es el de la compatibilidad de las normas utilizadas entre países limítrofes o

vecinos. El tema puede ejemplificarse con el caso del transporte terrestre. Algunos países miembros de esquemas de integración en América Latina requieren adecuar la infraestructura de sus rutas habilitadas para el transporte internacional de una manera recíprocamente compatible; y armonizar los criterios de adquisición y utilización de los vehículos de transporte.

En el caso del transporte ferroviario el ancho de la trocha requiere de una normalización. Por ejemplo en Argentina, Brasil, Chile y Perú los ferrocarriles principales tienen dos o tres trochas diferentes. Del mismo modo, Guatemala, El Salvador y México, así como los países del cono sur de Sudamérica -Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Paraguay, y Uruguay- están ferroviariamente interconectados. De éstas conexiones, las de Argentina con Brasil, las de Brasil con Uruguay, las de Bolivia con Perú y las de Guatemala con México tienen diferentes trochas a ambos lados de la frontera, lo que dadas las técnicas imperantes, impide el paso transfronterizo directo de vagones de carga y pasajeros. La suscripción de acuerdos de integración física puede contribuir a superar este tipo de obstáculos que atentan contra la base sistémica de la competitividad regional (CEPAL, (a) 1994).

La actual revolución telemática nos brinda otro ejemplo decisivo respecto del papel crecientemente estratégico de las infraestructuras en la expansión de la competitividad. Entre países que se integran económicamente el desarrollo de infraestructuras comunicacionales adecuadamente armonizadas e interconectadas es vital. En este contexto el intercambio electrónico de datos (IED) quizá represente unos de los ejemplos más relevantes. El IED es el que se produce, sin intervención humana, entre sistemas computacionales distintos. Constituye un instrumento básico para todos los agentes del comercio y del transporte, ahorra tiempo, reduce los costos de procesamiento y transacción, permite una mejor programación de los embarques y una más eficiente gestión de inventarios. Esta innovación tecnológica posibilita la elaboración de los métodos "justo a tiempo" y "cero existencias" en la distribución y almacenamiento de mercancías.

El uso de este sistema exige una normalización de la terminología utilizada, del código de reglas para la construcción de los mensajes, y del código de conducta para el intercambio de los datos. Las Naciones Unidas han elaborado una serie de manuales cuyas normas han sido adoptadas obligatoriamente por los países de la Unión Europea. En América Latina debería ser adoptado en los acuerdos de integración como un componente esencial de la base sistémica en que debe construirse la competitividad regional.

3. Integración competitividad y servicios de apoyo.

Los servicios de apoyo eficientes requeridos para el buen funcionamiento de una competitividad sistémica incluyen un conjunto de agentes que permitan llegar con los productos a los mercados de

destino. En todas las actividades -financieras, comerciales, publicitarias, etc, orientadas a reducir los costos de transacción en el funcionamiento de los mercados integrados, es posible intentar una acción análoga a la de la cooperación de empresarios productivos por sectores, tratando de aprovechar economías de escala y especialización. En el ámbito de los servicios tanto públicos como privados involucrados en este ámbito son posibles múltiples acciones. Por ejemplo la unificación de las agencias de aduana entre países limítrofes; la creación de empresas conjuntas de comercialización tanto para el intercambio recíproco entre países miembros, como para la oferta conjunta a terceros países; la creación de instituciones regionales o subregionales de certificación de calidad; etc. Se trata de actividades económicamente muy importantes a juzgar por la cuota de valor agregado del producto final transado que ellas captan.

4) Integración competitividad e infraestructura tecnológica.

La competitividad creciente requerida para el desarrollo de economías abiertas exige absorber progreso técnico e innovar de modo de agregar crecientes grados de valor intelectual a los bienes y servicios exportados. Desde una perspectiva sistémica que es la que nos interesa aquí, hablamos de la capacidad para absorber progreso técnico por parte de la economía en su conjunto. Este enfoque es diferente al de la nueva teoría del crecimiento (Krugmann y Helpmann, 1991), referida a la generación endógena de progreso técnico a través de los procesos empresariales de investigación y desarrollo. De hecho, este proceso de innovación a nivel de las empresas o de las industrias, presupone a nivel de la economía en su conjunto una base sistémica de apoyo a la tarea innovadora de las empresas.

Se trata de examinar de qué manera el proceso de integración puede contribuir a ampliar al conjunto de los países miembros la absorción de este progreso técnico así concebido.

a) La capacidad social de absorción de conocimientos :

Esta capacidad está determinada sistémicamente por las instituciones encargadas de la educación, el aprendizaje, la investigación y el desarrollo. La integración puede contribuir a las políticas de ciencia y tecnología, buscando economías de escala y especialización a través de la cooperación regional en estos campos. Se trata de evitar superposiciones, y responder efectivamente a los requerimientos comunes de las cámaras empresariales regionales existentes o a crearse en los diferentes sectores. Un criterio organizador de esta tarea cooperativa, puede ser el de contribuir al desarrollo de la integración productiva requerida para la expansión de las formas intraindustriales del comercio regional.

b) La investigación y desarrollo en las propias empresas.

Se trata de aplicar a nivel regional o subregional políticas que aseguren un alto nivel de competencia en la fase comercial, compatible con una cooperación eficiente en la fase de desarrollo tecnológico básico. Con tal fin puede proveerse tanto de apoyo técnico directo por parte de las instituciones públicas como de créditos parcialmente subsidiados a las empresas mismas para que aumenten su demanda de investigadores para sus propios departamentos de investigación y desarrollo, o puedan contratar investigaciones con aquellas instituciones. Estos programas podrían promoverse por sectores, en cooperación con las cámaras empresariales abarcando transversalmente todas las empresas de los países miembros de los esquemas de integración.

BIBLIOGRAFIA

CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, Documento de Conferencia, Santiago, 1990.

CEPAL, Equidad y Transformación Productiva: Un enfoque integrado, Documento de Conferencia, Santiago, 1992.

CEPAL (a), El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe, Documento de Conferencia, Santiago, 1994.

CEPAL (b), Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, Documento de Conferencia, Santiago, 1994.

Di Filippo, Armando, Regionalismo abierto e inversión extranjera en América Latina, Colección Documentos de Trabajo, Santiago, 1994.

Di Filippo, Armando, Integración, transformación productiva y equidad social, Ponencia Presentada al Primer Curso sobre Integración en América Central, organizado por CEPAL, SELA y SIECA. Panamá, 23 al 27 de enero de 1995.

Grossman G, y Helpman E, Innovation and Growth in the Global Economy, Cambridge MIT Press, 1991.

Krugman P y Obstfeld M, Economía Internacional, Mc. Graw Hill, Barcelona 1994.

UNCTAD, La competencia y el comercio, UNCTAD/ITD/9, Ginebra, 1994.

Grey Rodney, Los efectos de la política de la competencia en la política comercial, (Informe con mención de autor, incluido en el documento anterior).