

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo

Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto

Andrés Bianchi

Director de la Revista

Aníbal Pinto

Secretario Técnico

Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1989

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Abril de 1989

Número 37

SUMARIO

Conductas de los bancos acreedores de América Latina. <i>Michael Mortimore</i>	7
Disyuntivas frente a la deuda externa. <i>Robert Devlin</i>	29
Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros. <i>Alfred J. Watkins</i>	51
En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial. <i>Patricio Meller</i>	73
Opciones para la integración regional. <i>Eduardo Gana y Augusto Bermúdez</i>	89
Una nueva estrategia para la integración. <i>Carlos Massad</i>	105
La vieja lógica del nuevo orden económico internacional. <i>Vivianne Ventura-Días</i>	115
Participación y concertación en las políticas sociales. <i>Carlos Franco</i>	133
La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo. <i>Rubén Kaztman</i>	141
Aspectos conceptuales de la privatización. <i>Raymond Vernon</i>	153
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	161
Publicaciones recientes de la CEPAL.	162

La vieja lógica del nuevo orden económico internacional

*Vivianne Ventura-Días**

El ámbito institucional de la cooperación económica internacional está basado en la supuesta armonía entre los intereses nacionales e internacionales. Sin embargo, en un período de acentuada transición industrial caracterizada por cambios en la competencia internacional y en la tecnología productiva, como la ocurrida en los últimos años, surgen conflictos entre dichos intereses. El factor de poder, omitido con frecuencia en los debates sobre cooperación económica internacional, aflora claramente cuando un país procura modificar las normas para mantener su posición competitiva como potencia industrial. Este artículo analiza en particular la relación entre Brasil y los Estados Unidos a este respecto.

En la primera sección se examinan los cambios en la economía y el comercio mundiales y se plantean interrogantes sobre la integración en ellos de los países en desarrollo. En la segunda sección se analiza la importancia de las negociaciones multilaterales sobre bienes y servicios. En la tercera sección se introducen los problemas suscitados por las definiciones de normas y principios arbitrarios por parte de los Estados Unidos y el uso discriminatorio que hacen del acceso a su mercado. En la cuarta sección se examinan los logros principales del sector informática en Brasil, contrastándolos con la experiencia de la industria automotriz de dicho país; se analiza la importancia que tiene la propiedad del capital para el desarrollo de una capacidad tecnológica endógena. En la quinta sección se repasan algunos acontecimientos del conflicto de los Estados Unidos con la política brasileña de informática. Por último, se detallan algunas observaciones finales.

*Consultora de la CEPAL.

Introducción*

La actitud de los Estados Unidos frente a las políticas brasileñas sobre informática y derechos de propiedad intelectual, ilustra en forma elocuente el conflicto entre los intereses nacionales y el orden internacional. El Gobierno de los Estados Unidos amenazó con imponer sobretasas a las exportaciones brasileñas de varios productos manufacturados a fin de obligar a las leyes brasileñas¹ a reconocer los derechos de propiedad de las empresas estadounidenses en materia de programación de computadores y de productos farmacéuticos, y para reducir el alcance de las políticas nacionales en sectores con alto valor agregado.

La controversia es ilustrativa, ya que los principios internacionales que podrían servir de base legal para adoptar medidas unilaterales de represalia comercial en el caso de prácticas nacionales relativas a los servicios y a los derechos de propiedad intelectual, siguen negociándose en la nueva ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) en Ginebra. La aplicación de los principios incorporados en la sección 301 de la versión revisada de la Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos, de 1984, revela la impaciencia de este país por incluirlos en un nuevo marco legal que regule las transacciones comerciales internacionales de bienes y servicios.

El empleo de los instrumentos proteccionistas de esa Ley de Comercio por el Gobierno estadounidense para obtener concesiones en el plano bilateral, destaca los aspectos que están en juego en las actuales NCM —la Ronda Uruguay— que se llevan a cabo en Ginebra. Estos son: a) la importancia estratégica que los Estados Unidos le atribuyen a los bienes y servicios de alto contenido tecnológico; b) el hecho de que las políticas nacio-

*El *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988, firmado por el anterior Presidente Ronald Reagan el 23 de agosto de ese mismo año, incorporaba y extendía considerablemente los principios e instrumentos de la sección 301 de la *Trade Act* de 1984 que se discuten en este artículo. (Véase *Trade and Tariffs Act 1984*).

¹El 16 de septiembre de 1985, el representante comercial de los Estados Unidos inició una investigación sobre la política brasileña de informática, en virtud de la sección 301 de la Ley de Comercio y Aranceles (LCA) de 1984. Con posterioridad, se efectuó otra investigación respecto a la protección inadecuada de patentes de productos farmacéuticos en Brasil. Varios países en desarrollo, como la República de Corea y Argentina, se han visto afectados por la sección 301 de la LCA de 1984.

nales, sobre todo aquéllas orientadas a la inversión, serán el foco de las negociaciones comerciales, y c) la desagradable opción que encaran los países en desarrollo de renunciar a sus mercados nacionales de bienes y servicios de alto contenido tecnológico a cambio del acceso a los mercados de bienes de acabada tecnología en los países desarrollados.

La inclusión de los servicios, las medidas de inversión y los aspectos de los derechos de propiedad intelectual vinculados con el comercio en las nuevas NCM estuvo precedida de largas negociaciones. Cabe recordar que la declaración de Punta del Este, que constituyó el punto de partida de las negociaciones, fue el fruto de una redacción acuciosa a fin de que todos los países la firmaran.

Países como India y Brasil deseaban cerciorarse de que los derechos de propiedad intelectual y la inversión extranjera no serían examinados *per se*, pues esto no lo permite el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, sino en la medida en que estaban relacionados con el comercio de bienes. Se aceptó, asimismo, que en la nueva ronda de negociaciones se negociaría un marco para el comercio de servicios, pero en un grupo separado formalmente del GATT y, por tanto, al margen de sus normas y procedimientos. Así, se impedía que se pudieran exigir *concesiones cruzadas* o concesiones en el ámbito de nuevos aspectos a cambio de concesiones en el ámbito de los productos tradicionales. Son las mismas concesiones que exigieron los Estados Unidos en el caso de las políticas brasileñas en materia de informática y patentes.

En la mayoría de los países no se tiene conocimiento cabal de las consecuencias de dichas negociaciones para el proceso de desarrollo. Muchos países en desarrollo tienden a pensar que el futuro de sus economías se basará en las mismas esferas en que hoy poseen ventajas comparativas estáticas, como la agroindustria y otras actividades industriales ya afianzadas. A los empresarios de las industrias tradicionales les cuesta aceptar los riesgos y los costos de crear la capacidad para producir tecnología en el plano local. Prefieren participar en la nueva onda tecnológica como consumidores de tecnología incorporada o no incorporada, en forma de maquinarias, equipo y servicios, que se empleará para actualizar y mejorar su competitividad en los mercados tradicio-

nales, pues suponen que siempre dispondrán con facilidad de dichas tecnologías y de las divisas para adquirirlas.

Las características de la nueva ola tecnológica vinculadas con la internacionalización intensificada de las economías nacionales se han utilizado para plantear interrogantes respecto a las políticas de crecimiento y desarrollo. Una vez más se insta a los países en desarrollo a liberalizar sus mercados de bienes y servicios y a depender de los mercados internacionales para la asignación nacional de recursos.

Además, en este contexto de transformación tecnológica dinámica se desestiman las instituciones, las categorías y los métodos de análisis que se utilizan en los estudios sobre el desarrollo. Los conceptos de desarrollo económico y, en particular, el modelo centro-periferia ideado por Raúl Prebisch a fines de la década de 1940 y comienzos de la de 1950, figuran entre los conceptos que las transformaciones estructurales en curso tildan de anticuados. Interesa saber cuán relevantes son los conceptos y políticas de Prebisch en una economía mundial altamente integrada en que la producción mundial puede o no puede estar geográficamente segmentada, aunque seguirá dominada por las empresas internacionales y transnacionales.

A mi juicio, la cuestión fundamental de cómo deberían integrarse las economías en desarrollo a la economía mundial en su calidad de naciones soberanas, sigue siendo tan importante ahora como lo fue en la economía de posguerra. Las industrias y los problemas concretos han cambiado por cierto. Pero hoy los países en desarrollo no pueden aceptar que su papel deba limitarse a transar bienes de bajo valor agregado por otros de alto valor agregado, así como antes no pudieron aceptar que debían limitarse a transar productos primarios por bienes manufacturados. Lo primero significaría aceptar pasivamente los niveles actuales de distribución mundial del ingreso y, en consecuencia, el sistema inequitativo de distribución del ingreso en ellos.

Brasil está mal preparado para incorporarse a la nueva onda tecnológica. Es una nación de industrialización reciente pero perdió gran parte de su poder negociador al convertirse en un país en desarrollo muy endeudado. El país tiene que encarar simultáneamente problemas económi-

cos, sociales y políticos que involucran diferentes niveles de complejidad tecnológica y de sufrimiento humano. Pese a algunas reformas democráticas, todavía no se permite que la sociedad debata a fondo y con franqueza los diversos niveles de problemas, los cursos de acción alternativos y los diferentes costos y beneficios que entraña cada caso.

Los años ochenta se han apodado la década perdida para el desarrollo. Hasta ahora, muchos países en desarrollo, y sobre todo Brasil, se han limitado a responder a necesidades apremiantes, sin que les queden recursos para diseñar y ejecutar metas estratégicas.

El país pasó por varios períodos en los que era posible utilizar el aparato estatal para concitar consenso político en torno al establecimiento de grandes industrias: acero y petróleo, vehículos automotores, telecomunicaciones e informática. En algunos casos, había la decisión deliberada de asignar recursos a la creación de capacidad

tecnológica: en las industrias intermedias como las del acero y el petróleo, en las telecomunicaciones y en el caso reciente de la informática.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay apuntan a liberalizar más el comercio de bienes y servicios ampliando el alcance y la libertad de acción de las empresas transnacionales con sede en los países industriales. A los países en desarrollo se les dice que esa liberalización los beneficiará como consumidores de mejores productos a precios competitivos. En este nuevo orden internacional de empresas transnacionales de gran movilidad, se tildan de anticuadas las inquietudes de países en desarrollo como Brasil, por el futuro de sus mercados internos y de sus empresas nacionales. Sin embargo, la experiencia en materia de desarrollo indica que el establecimiento de una capacidad tecnológica nacional en los países en desarrollo no puede estar disociada de la propiedad nacional de la producción de bienes y servicios.

I

Cambios estructurales en la economía mundial

Hoy quedan pocas dudas de que la economía mundial ha experimentado una transición industrial decisiva determinada por dos fuerzas principales: i) cambios en la competencia internacional, y ii) cambios en la tecnología productiva. La economía mundial se ha caracterizado cada vez más por un mundo multipolar. En virtud de este acontecer, las grandes industrias manufactureras y de servicios estadounidenses se han visto obligadas a correr riesgos considerables al enfrentar la competencia internacional con resultados impredecibles para el orden internacional².

Los avances en la tecnología productiva están impulsando cambios fundamentales en la estructura de la economía mundial: en primer lugar, el ahorro de recursos naturales que se logra con las

nuevas tecnologías resta importancia al sector de los productos primarios. Por ejemplo, en 1984 Japón utilizó por cada unidad de producción industrial sólo 60% de las materias primas que utilizaba en 1973; en un microcircuito semiconductor las materias primas representan 1 a 3% del costo total de producción; 50 a 100 libras de cable de fibra de vidrio transmiten tantos mensajes telefónicos como una tonelada de alambre de cobre, y para producir 100 libras de ese cable no se requiere más de 5% de la energía necesaria para producir una tonelada de alambre de cobre³.

El efecto de estos cambios sobre los ingresos de exportación ya se ha hecho sentir en gran parte del mundo en desarrollo. Los nuevos materiales y la adopción de innovaciones tecnológicas por las industrias tradicionales de los países

²Véase J. Zysman y S. Cohen, "The International Experience", en D. Obey y P. Sarbanes (eds.), *The Changing American Economy*, Basil Blackwell, N.Y., 1986, pp. 41-55.

³Drucker, P., "The changed world economy", *Foreign Affairs*, Primavera boreal, 1986, p. 773.

desarrollados les otorgará también un margen competitivo que podría neutralizar la influencia de los bajos salarios en las importaciones provenientes de los países en desarrollo.

En segundo lugar, las nuevas tecnologías ahorran mano de obra. Cada vez se obtienen mayores volúmenes de producción manufacturera con menos personas empleadas en forma directa en las actividades productivas: según Drucker (1986, p. 776), en la década de 1920 uno de cada tres norteamericanos de la fuerza de trabajo era obrero manufacturero; en la década de 1950 la cifra era uno de cada cuatro; en la actualidad se ha reducido a uno de cada seis y sigue disminuyendo⁵. Este autor concluyó que, para seguir siendo competitiva, o incluso para seguir siendo *desarrollada* durante los próximos 20 años, una empresa o una industria o una nación tenía que aumentar marcadamente la producción manufacturera y a la vez reducir marcadamente también su fuerza de trabajo obrera⁶.

En este período de transición, se ha esfumado el sueño americano de la gran sociedad y ha surgido en su reemplazo una sociedad dual con mayores niveles de desigualdad económica. Los empleos bien remunerados en las industrias manufactureras son reemplazados por otros mal remunerados en las industrias de servicios. Estas, por su parte, crean un pequeño número de empleos altamente especializados y muy bien remunerados.

⁴En este contexto, Drucker (Ibid., p. 775, n. 7) suscribía la percepción de Prebisch de que los productos primarios pasarían a tener importancia marginal para las economías del mundo desarrollado. Reconocía que a comienzos de la década de 1950 incluso él no podía creer en lo acertado de las proposiciones de Prebisch.

⁵Véase Drucker, *op. cit.*, p. 779.

⁶Asimismo, Drucker se refería más bien a los movimientos de capital que al comercio (tanto de bienes como de servicios) como las fuerzas impulsoras de la nueva economía mundial: el conjunto de bienes y servicios oscila entre unos 2.5 billones a 3 billones de dólares anuales. Sin embargo, el mercado de eurodólares en Londres, en el que las instituciones financieras del mundo realizan sus operaciones, moviliza más de 300 000 millones de dólares cada día hábil, o sea, 75 billones de dólares anuales, monto que representa por lo menos 25 veces el del comercio mundial (p. 782). Los resultados perversos son el efecto de los tipos de cambio que determinan el comercio de bienes y servicios y no a la inversa. Por tanto, éstos también se convierten en un factor de "ventaja comparativa" (pp. 786-788).

Las industrias dinámicas y en crecimiento de la nueva onda tecnológica son las del conocimiento. Además, es en éstas donde la íntima relación entre bienes y servicios se vuelve más visible. Drucker (*op. cit.*, p. 779) sostiene que están surgiendo dos clases distintas de industria manufacturera: una está basada en las materias primas, representada por las industrias que impulsaron el crecimiento económico en los tres primeros cuartos de siglo. La otra es la basada en la información y el conocimiento: productos farmacéuticos, telecomunicaciones, instrumentos analíticos y procesamiento de la información (computadores). Las que están creciendo en mayor medida son las basadas en la información.

Este autor agrega que estos dos grupos difieren no sólo en cuanto a sus características económicas, sino sobre todo en cuanto a su posición en la economía internacional. Los productos de las industrias basadas en materias primas tienen que exportarse o importarse como "productos", y figuran en la balanza comercial. Los productos de las industrias basadas en la información pueden exportarse o importarse como "productos" y como "servicios", y pueden figurar con imprecisión en la balanza comercial global⁷.

Sin embargo, el papel dominante que desempeñan los servicios en el empleo y la producción nacionales no es equivalente en el comercio internacional. Al margen de cuán precisas sean las estimaciones sobre las transacciones internacionales de servicios cabe concluir que el comercio de servicios seguirá siendo menos importante que el comercio de bienes. En realidad, la participación de los servicios en el comercio total de bienes y servicios ha permanecido casi constante (17 a 18%) durante los 15 últimos años. Poca duda cabe que la competitividad internacional en bienes manufacturados y, sobre todo, en bienes manufacturados con alto valor agregado depende de los *servicios basados en el conocimiento* (programas de computadores, ingeniería, banca y finanzas y diferentes clases de servicios a las empresas)⁸.

La mano de obra calificada se convirtió en la

⁷Véase Drucker, *op. cit.*, p. 779.

⁸United States Congress, Office of Technology Assessment, *International Competition in Services* (OTA-ITE-328), Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, julio de 1987.

fuerza principal de ventajas comparativas. Los economistas y algunos de los más decididos partidarios de las políticas proteccionistas en los Estados Unidos, están convencidos de que las decisiones sobre el desarrollo del capital humano definen la estrategia competitiva de una nación. Se ha dicho que la estrategia coherente japonesa es eficaz porque está fundada en la adopción de actividades económicas más especializadas y de mayor valor. A diferencia de los Estados Unidos, Japón se ha dedicado tanto a mejorar los procesos productivos de las viejas industrias como a desplazarse hacia la producción de mayor valor agregado⁹.

Japón ha logrado obtener plenos beneficios de la introducción de la nueva microelectrónica y del control láser en los procesos productivos y ha venido consolidando, al mismo tiempo, su reputación en el sector servicios. El sector que comprende modas, películas, programación de televisión, editoriales, consultoría, bienes inmuebles, diseño, construcción, esparcimiento, turismo, publicidad, seguros y finanzas se escogió junto con la alta tecnología como las esferas de crecimiento más promisorias.

Según Reich y Mankin la estrategia japonesa en las empresas mixtas formadas con empresas con sede en los Estados Unidos ha consistido en conservar los empleos mejor remunerados y con mayor valor agregado en el Japón y acumular pericia en la ingeniería de proyectos y en los procesos de producción¹⁰. La mayor participación resultante en los mercados estadounidenses ha dividido las opiniones de los economistas y los formuladores de políticas en los Estados Unidos. A algunos les preocupa que las utilidades de corto plazo de la gestión en el "exterior" puedan verse contrarrestadas por las pérdidas de largo plazo en términos de un deterioro de las aptitudes nacionales y el debilitamiento de la capacidad tecnológica nacional.

Se ha hecho hincapié en las economías del aprendizaje y en la importancia de controlar las

operaciones manufactureras para que haya una buena combinación entre producción manufacturera y de servicios. A juicio de los mismos autores, a menos que los trabajadores estadounidenses adquieran constantemente experiencia en mejorar la eficiencia de una planta o en diseñar un nuevo producto, quedarán inevitablemente a la zaga de la competencia. Esto rige sobre todo para los sectores de alta tecnología donde los productos, procesos y tecnologías nuevos y más eficientes vuelven rápidamente obsoletos incluso a los productos más modernos. Por ejemplo, cuando los japoneses pasaron del suministro de partes baratas a la venta de productos terminados en la industria electrónica de consumo, en Estados Unidos hubo aptitudes técnicas y productivas vitales que se extinguieron por desuso. La fuerza de trabajo estadounidense perdió su capacidad de manufacturar productos electrónicos de consumo competitivos¹¹.

En medio de aquellas transformaciones, la estrategia de industrialización en los países en desarrollo, tan controvertida en la década de 1950, se ha trivializado y ha pasado a ser casi un lugar común. Los grandes organismos que se ocupan del desarrollo y las revistas comerciales instan a los países en desarrollo a alejarse de los mercados declinantes de productos básicos y a adoptar una estrategia orientada hacia afuera para industrializar sus economías¹².

El Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1987 destacaba la importancia de la fabricación a nivel mundial e ilustraba el argumento con el caso del automóvil Ford Escort, producido por la Ford Co., armado en el Reino Unido y en la República Federal de Alemania, mientras que la producción de sus partes se distribuía entre 15 países industrializados (12 países europeos y Canadá, Estados Unidos y Japón). El resultado es un intenso comercio bidireccional de manufacturas entre los países industrializados. En el contexto del comercio dentro de la industria, la organización reconocía que las ventajas de costos sólo podían evaluarse a nivel de categorías de produc-

⁹Véase R. Reich, "Beyond Free Trade", *Foreign Affairs*, Primavera boreal 1983, pp. 773-804; Thurow, L., *The Zero-Sum Solution*, Simon and Schuster, N.Y., 1985.

¹⁰Véase Reich y E. Mankin, "Joint ventures with Japan give away our future", *Harvard Business Review*, marzo-abril 1986, n. 2, p. 78.

¹¹Véase Reich y Mankin, op. cit., p. 79.

¹²El Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1987 destacó los vínculos entre la industrialización y los regímenes comerciales, pero subrayó no obstante el apoyo institucional que prestará el Banco a aquellas políticas que conduzcan a la industrialización de los países en desarrollo.

tos muy desagregados¹³. Por tanto, cabe concluir que la base teórica de la especialización internacional se volvió casi irrelevante.

Las corporaciones con sede en los países industriales necesitan que se complete la "aldea global" mediante cambios institucionales en el sistema del comercio internacional para que puedan hacer sus planes de inversión y producción libremente y beneficiarse de las ventajas de costo que ofrece cada industria en particular sin barreras fronterizas. En palabras de la revista *Fortune* (2.2.87, p. 23) cada vez hay más empresas que fabrican en dos, tres o más países, tratando al mundo entero como si fuera su tienda y su mercado. Dichas empresas representan ya más de la mitad de las exportaciones mundiales de bienes no agrícolas, y un cuarto de dicho comercio consiste en transferencias entre filiales de la misma empresa.

Por ejemplo, una empresa como la Singer Corporation, con sede en los Estados Unidos, produce cascos para sus máquinas en Cleveland, Estados Unidos; motores en Campinas, Brasil; ejes conductores en Monza, Italia; las monta en Taiwán y las exporta a los Estados Unidos. El 73% de los componentes del computador personal IBM que se arma en los Estados Unidos se fabrica en el exterior. En el país sólo se manufactura la caja y se montan los motores de discos y el computador.

Los cambios en la economía mundial y en la estructura del comercio mundial no ocurrirán todos a la vez, como en la economía de libros, sino que se introducirán lenta e irreversiblemente. En ese mismo número de la revista *Fortune* (p. 22) algunos analistas pronostican que para la próxima década las industrias declinantes, es decir, la producción mundial de lo que ahora son sobre todo productos básicos manufacturados, acero básico e incluso automóviles baratos, se trasladará a los países con bajo costo de mano de obra, pero con fuerzas de trabajo cada vez más calificadas, tales como Taiwán, Corea del Sur y Brasil.

Pero es difícil que en las próximas décadas la producción mundial y la especialización internacional estén divididas conforme a las pautas de

las industrias de dos dígitos. Tras casi 15 años de debate internacional sobre "el proteccionismo y el ajuste estructural", quedó bien en claro que los países industriales no van a renunciar a sus industrias seniles nacionales. Al amparo de barreras proteccionistas los gobiernos de los países industriales han venido rejuveneciéndolas y recuperando la capacidad para dejar fuera de competencia en este rubro a los países en desarrollo. Los procesos combinados de cambio y ajuste estructural en los países industriales se han acompañado de diferentes formas de proteccionismo y de comercio manipulado, mediante acuerdos bilaterales, destinados a aislar a determinados grupos económicos nacionales de los costos del ajuste.

Los países industriales no se están convirtiendo en economías "post-industriales" basadas en los servicios. Están experimentando un proceso de integración intersectorial sumado a un aumento del contenido de servicios de las diferentes actividades productivas, tanto en el seno de las empresas manufactureras como en las de servicios¹⁴. Así, un estudio reciente sobre las industrias de servicios estadounidenses llegó a la conclusión de que para mantener una sociedad con niveles de vida elevados y con un número considerable de empleos bien remunerados, los Estados Unidos tienen que seguir siendo competitivos tanto en los bienes de alto valor agregado como en los servicios basados en el conocimiento; esto exige a su vez una fuerza de trabajo bien educada y altamente calificada¹⁵.

Resulta evidente ahora que la modalidad de crecimiento que condujo a la expansión de la economía mundial en las décadas de 1950 y 1960 ha llegado a su término. Según las palabras de C. Pérez, el mundo tiene que realizar ahora la transición de un conjunto de disposiciones sociales e institucionales, configuradas por las características de una constelación de tecnologías de producción masiva basadas en el petróleo barato, a otro capaz de una interacción fructífera y apro-

¹³Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1987, Washington, D.C., 1987, pp. 38-39.

¹⁴Véanse referencias en V. Ventura-Días y G. Fernández-Saavedra, "América Latina y el Caribe en la economía mundial", serie *Estudios e Informes de la CEPAL* N° 66 (I.C.F. 1478-P), Santiago de Chile, septiembre de 1987.

¹⁵Véase United States Congress, Office of Technology Assessment, op. cit., p. 6.

piada con un nuevo sistema de tecnologías flexibles basadas en la electrónica a bajo costo¹⁶.

Las organizaciones comerciales, financieras y monetarias internacionales se establecieron como corolario de la estructura industrial existente a fines de la década de 1890 y comienzos de la de 1900. La última ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la Ronda de Tokio, comen-

zó a tratar de reajustar la organización comercial, el GATT. Es evidente que la actual Ronda Uruguay o conducirá la organización a un colapso o la adecuará a la nueva economía y comercio mundiales. Sin embargo, la adecuación a una nueva economía mundial no significa adecuación a las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo.

II

La Ronda Uruguay: lo que está en juego

Los Estados Unidos desempeñaron un papel rector en el establecimiento del sistema comercial de posguerra. El consenso entre los países industriales respecto a la ideología del libre comercio, fue la consecuencia del crecimiento sin precedentes del consumo masivo de bienes estandarizados y de los enormes diferenciales tecnológicos entre los países industriales y los semiindustriales. El papel hegemónico de industrias como el acero, los productos químicos, los automóviles, el caucho y la maquinaria eléctrica, configuró las políticas comerciales estadounidenses que se codificaron más tarde en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y en las rondas comerciales subsiguientes. Dichas industrias con elevados costos fijos tenían que ser estables y predecibles para poder planificar sus inversiones. Asimismo, en la época en que se fundó el GATT el comercio de bienes era un sustituto parcial para el movimiento de factores¹⁷.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial la estructura de flujos de capital experimentó cambios trascendentales. La convertibilidad del dólar, la liberalización gradual del comercio y de los pagos, la posición privilegiada de las empresas estadounidenses, y los cambios tecnológicos en materia de transportes y comunicaciones, elaboración de datos, y técnicas de gestión favorecieron el crecimiento de la inversión ex-

tranjera directa como componente fundamental de los flujos privados de capital.

La extraordinaria integración de la economía internacional actual se debe a que la producción de las empresas es internacional. Ilustra esta aseveración el hecho de que el 20% de las importaciones estadounidenses (y mucho más en el caso de productos individuales) representa despachos de filiales en el exterior a su matriz en los Estados Unidos. En realidad, las estimaciones podrían ascender a 3/4 de las importaciones estadounidenses en el caso de la microelectrónica como componente de despachos intraempresas, sobre todo de filiales en Asia¹⁸. Se reitera que la estructura del comercio mundial ha cambiado considerablemente, ya que el comercio intraindustrial ha reemplazado a la modalidad interindustrial que había prevalecido hasta el período de entre guerras.

Durante las tres últimas décadas de internacionalización creciente de las actividades productivas, los países en desarrollo aumentaron su capacidad de negociar con las ETN y pudieron extraerles condiciones más favorables. En Brasil, prosperaron los esfuerzos para controlar la "transferencia" irrestricta de tecnología. La capacitación de funcionarios y el establecimiento de bancos de datos sobre tecnologías disponibles en el país y en el exterior fueron parte de un activo programa del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial para mejorar la información y

¹⁶Véase, C. Pérez, "Microelectronics, long waves and world structural change: new perspectives for developing countries", *World Development*, vol. 13, n. 3, 1985, p. 441.

¹⁷Véase Reich, *op. cit.*

¹⁸United States Congress, Office of Technology Assessment, pp. 45 y 334.

crear un "mercado" real para la adquisición de tecnología¹⁹.

La autonomía que tienen los gobiernos para exigir requisitos relativos a las exportaciones a las empresas multinacionales o la inclusión de insumos nacionales en los planes de producción de esas filiales, introduce factores estocásticos en la planificación estratégica de las empresas globales. A juicio de estas últimas, estas medidas restringen su libertad de inversión.

Además, las políticas que adoptan los países en desarrollo en la búsqueda del crecimiento económico, la transferencia de tecnología y la autonomía tecnológica afectan el uso de las "tecnologías de dominio privado". Los formuladores de políticas en los Estados Unidos están preocupados por la declinación del liderazgo del país en materia tecnológica. Se concluyó que las razones radicaban no sólo en la base tecnológica de los Estados Unidos, sino también en el perfeccionamiento sostenido de las capacidades técnicas en otras partes del mundo. Esto era el resultado del mejoramiento de la capacidad negociadora en los países receptores que eran capaces de regular la inversión hacia adentro y la transferencia de tecnología²⁰.

Las empresas multinacionales preferirían no compartir sus tecnologías de dominio privado con un socio local, y el Gobierno de los Estados Unidos preferiría que sus empresas pudieran utilizarlas para producir en el país y exportar en vez de conceder licencias tecnológicas en las condiciones impuestas por los países receptores. Asimismo, las corporaciones no concuerdan en limitar la protección del secreto comercial a algunos años, como en México y Brasil, pues estiman que el período es demasiado breve para acumular los ingresos previstos de las tecnologías.

Estas son las razones que explican la petición de los Estados Unidos de incluir las medidas de inversión, la alta tecnología y el comercio de servicios en el programa de trabajo del GATT, en el trigésimo octavo período de sesiones a nivel ministerial en noviembre de 1982²¹.

¹⁹El Instituto Nacional de la Propiedad Industrial fue creado por Ley N° 5646, de 11 de diciembre de 1970.

²⁰Véase United States Congress, Office of Technology Assessment, *op. cit.*

²¹La Ley de Comercio y Aranceles de 1974 contemplaba un mandato presidencial para negociar un acceso a los merca-

dos más abierto y equitativo para las exportaciones de bienes y servicios estadounidenses. Pero no fue hasta 1982 que las partes contratantes del GATT aceptaron considerar el intercambio de información acerca del comercio de servicios sobre la base de los estudios nacionales efectuados por los países industriales. Véase M. Gibbs, "La reunión ministerial del GATT y el futuro del sistema de comercio internacional", *Gaceta Internacional*, vol. 1, n. 1, 1983, pp. 99-110.

Las medidas de inversión vinculadas con el comercio y los derechos de propiedad intelectual se incluyeron formalmente entre los 14 grupos negociadores sobre bienes, cuando se inició formalmente la Ronda Uruguay en septiembre de 1986. El reconocimiento de que los gobiernos pueden generar ventajas comparativas mediante políticas e instrumentos de política adecuados está implícito en la petición de examinar una amplia gama de políticas nacionales. Pese al texto aprobado en Punta del Este dichas políticas serán el objetivo central de las negociaciones²².

El comercio de servicios se negocia en un grupo aparte²³. Sin embargo, los países industriales suelen reconocer que las "transacciones internacionales" de servicios y no sólo el comercio transfronterizo deberían formar parte de las negociaciones. Y por definición, las "transacciones internacionales" de servicios involucran la presencia extranjera para la prestación de muchos servicios. En consecuencia, las negociaciones en materia de inversiones pasan a ser una parte necesaria de las negociaciones sobre el comercio de servicios²⁴.

²²Véase, en particular, United States Congress, Office of Technology Assessment, *op. cit.*, y United States Congress, Congressional Budget Office, *The GATT Negotiations and U.S. Trade Policy*, 1987, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

²³Los 14 grupos negociadores sobre bienes se reagruparon así: *acceso a los mercados* (grupos sobre medidas arancelarias y no arancelarias; grupo sobre productos tropicales; textiles y vestuario; productos a base de recursos naturales); grupo sobre agricultura; *esferas normativas* (grupos sobre salvaguardas, solución de controversias, artículos del GATT, acuerdos y arreglos en materia de NCM, subsidios y medidas de compensación; y funcionamiento del GATT); *temas nuevos* (grupos sobre medidas de inversión relativas al comercio y sobre aspectos relativos al comercio de los derechos de propiedad intelectual).

²⁴Véase F. Prieto, "Los servicios: un vínculo inquietante entre América Latina y la economía mundial", *Revista de la CEPAL*, n. 30 (L.C/G.1441), diciembre de 1986, pp. 125-145. Para un estudio detallado de los servicios y de las negociaciones sobre servicios, véase asimismo P.S. Randhawa, "Punta del Este and after: negotiations on trade in services and the

Los países en desarrollo, miembros del GATT, han tratado de separar las negociaciones sobre bienes de las negociaciones sobre servicios. Este es el temario bidireccional para la Ronda Uruguay. Pero, para el Gobierno de los Estados Unidos las concesiones relativas al comercio de bienes se harán a cambio de concesiones relativas a los servicios. E incluso las primeras no pueden darse por hechas, a la luz del ánimo proteccionista que reina en ese país. Los sindicatos laborales, por ejemplo, han manifestado serias reservas respecto al otorgamiento de concesiones en el sector manufacturero a cambio de disminuir las barreras al comercio de servicios²⁵.

Cabe agregar que la lógica de libre comercio no rige para la protección de los derechos de propiedad intelectual. Mientras que en el primer caso se garantizan niveles más altos de competencia, en el segundo se permite que las corporaciones obtengan ganancias monopólicas. Además, dicha protección favorece la competencia desleal porque esas empresas pueden obtener ganancias por derechos de patente en los mercados locales después de haber repartido los costos del desarrollo en los mercados internacionales. A la in-

versa, los mismos argumentos que justifican el mantenimiento de reserva de mercados para obtener ganancias por derechos de patente, a fin de fomentar las inversiones en investigación y desarrollo, rigen para la reserva de mercado en las industrias que los gobiernos han decidido desarrollar.

No obstante, los Estados Unidos quieren que se establezca un nuevo sistema comercial internacional que tome en consideración toda la gama de intereses de sus corporaciones multinacionales de bienes y servicios. Sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos no sólo actúa en el plano multilateral. Se espera que las negociaciones sobre servicios serán prolongadas y difíciles y que continuarán hasta bien avanzada la década de 1990. Mientras tanto, se extraen concesiones mediante políticas nacionales que imponen medidas restrictivas unilaterales contra los socios comerciales que no ofrecen la protección suficiente de la propiedad intelectual o que restringen las actividades de las corporaciones multinacionales de bienes y servicios con sede en los Estados Unidos.

III

La ley de comercio y aranceles de los Estados Unidos de 1984: la amplitud del mercado

El carácter tradicionalmente proteccionista de la legislación comercial estadounidense se vio robustecido por la ley de comercio y aranceles (LCA) de 1984. La ley de comercio de 1974 ya había dispuesto medidas paliativas unilaterales para las industrias nacionales. Asimismo, fue la primera vez en que el comercio de servicios se incluyó entre los objetivos de negociación de los Estados Unidos. La LCA de 1984 enmendó la facultad de "represalia presidencial" (sección 301 de la Ley de Comercio de 1974) y amplió considerable-

mente los objetivos de negociación a fin de incluir la inversión extranjera y las industrias de servicios²⁶.

La LCA de 1984 amplió la facultad de represalia presidencial contemplada en la sección 301 de la LCA de 1974. Esta facultad al presidente para imponer sanciones comerciales contra los asociados comerciales que incurran en prácticas comerciales desleales o establezcan en forma arbitraria determinadas restricciones *injustificables* o *infundadas* al acceso de productos, servicios o inversiones estadounidenses a sus mercados. La

Uruguay Round", *Journal of World Trade Law*, vol. 21, n. 4, 1987, pp. 163-171.

²⁵United States Congress, Office of Technology Assessment, *op. cit.*, p. 321.

²⁶Véase también M. Rodríguez, "Latin America and the U.S. Trade and Tariff Act", *The Journal of World Trade Law*, vol. 20, n. 1, enero-febrero, 1986.

reserva de mercado para las empresas brasileñas de microcomputadores y programas se percibe como una restricción *infundada* contra las empresas estadounidenses.

M. Rodríguez señala con acierto que la LCA no ofrece un mayor acceso al mercado estadounidense como un incentivo para que otros países abran sus propios mercados. Más bien crea nuevos obstáculos a las exportaciones de los países que "impiden" la expansión de las inversiones, los bienes y los servicios estadounidenses. La LCA modifica incluso radicalmente la naturaleza del sistema generalizado de preferencias (SGP) de los Estados Unidos, transformándolo en un instrumento negociador para obtener concesiones del país en desarrollo beneficiario. La LCA permite que la protección de los derechos de propiedad intelectual estadounidenses sea un factor que influye en las decisiones sobre la renovación de acuerdos en virtud del SGP²⁷.

Los objetivos del título III de la LCA de 1984, denominada también ley de comercio e inversión internacional, son, entre otras cosas, mejorar la capacidad del presidente para identificar y analizar las barreras y restricciones al comercio y la inversión estadounidenses y lograr la eliminación de dichas barreras y restricciones; asimismo, estimular la expansión de: a) el comercio internacional de servicios mediante la negociación de acuerdos (tanto bilaterales como multilaterales) que reduzcan o eliminen las barreras al comercio internacional de servicios, y b) de las industrias de servicios estadounidenses en el comercio exterior; e incentivar el libre flujo de la inversión extranjera directa mediante la negociación de acuerdos (tanto bilaterales como multilaterales) que reduzcan o eliminen los efectos comerciales distorsionadores de ciertas medidas vinculadas con la inversión.

El capítulo sobre barreras al acceso a los mercados faculta al representante comercial de los Estados Unidos (RC) para: a) identificar y analizar los *actos, políticas o prácticas* que constituyan barreras importantes o distorsiones de: i) las exportaciones estadounidenses de bienes y servicios (incluidos los productos agrícolas) y la propiedad protegida por marcas registradas, patentes y derechos de autor, exportada u otorgada en

licencia por personas de los Estados Unidos, y ii) la inversión extranjera directa por personas de los Estados Unidos, especialmente si dicha inversión acarrea consecuencias para el comercio de bienes y servicios.

El representante comercial puede iniciar la investigación después de examinar la petición presentada en su oficina por *cualquier persona interesada*. También puede iniciarla por su cuenta²⁸. Si a instancias del representante comercial, el presidente determina que corresponde tomar medidas para responder a todo acto, política o práctica de un país extranjero o entidad que sea injustificable, infundado, o discriminatorio y grave o restrinja el comercio de los Estados Unidos, entonces, puede hacer uso de su facultad para imponer o subir unilateralmente los aranceles o, en caso contrario, restringir el acceso a los mercados estadounidenses.

El vocablo comercio comprende, sin ser excluyente: a) los servicios (incluida la transferencia de información) vinculados con el comercio internacional, sea que esos servicios estén relacionados o no con bienes específicos, y b) la inversión extranjera por personas estadounidenses, con consecuencias para el comercio de bienes y servicios.

Los términos *infundado e injustificable* se emplean para incorporar las exigencias de los Estados Unidos respecto al derecho de establecimiento y al tratamiento nacional para las corporaciones con sede en dicho país. Dichos conceptos forman parte de la propuesta que los Estados Unidos pusieron sobre el tapete el año pasado en Ginebra, en el grupo negociador sobre servicios:

Infundado. El término "infundado" significa todo acto, política o práctica que *aunque no necesariamente vulnera o sea incompatible con los derechos legales internacionales de los Estados Unidos, se considere no obstante desleal e injusto. El término comprende, sin ser excluyente, todo acto, política o práctica que niegue oportunidades imparciales y equitativas: a) de mercado; b) de una protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual.*

²⁸La investigación sobre la política brasileña de informática la inició la oficina del representante comercial de los Estados Unidos y la relativa a los derechos brasileños de propiedad en los productos farmacéuticos, la Pharmaceutical Manufacturing Association.

²⁷Véase Rodríguez, op. cit., p. 47.

Injustificable. a) En general el término "injustificable" significa todo acto, política o práctica que vulnere o sea incompatible con los derechos legales internacionales de los Estados Unidos; b) respecto a ciertas acciones, el término

"injustificable" comprende, sin ser excluyente, todo acto, política o práctica descrita en el inciso a) que niegue el trato nacional o de nación más favorecida, el derecho de establecimiento o la protección de los derechos de propiedad intelectual²⁹.

IV

Industrialización y capacidad tecnológica.

1. La política brasileña de informática: autonomía tecnológica

En 1986, la política brasileña de informática celebró su primer decenio. En 1976, la Comisión de Coordinación de las Actividades de Procesamiento Electrónico (CAPRE) le impuso cuotas a las importaciones de equipo de procesamiento de datos y comenzó la preparación de una política global para desarrollar una industria brasileña de computadores. Según A. Botelho, en junio de 1976, la Comisión recomendó que en lo posible, los mini y microcomputadores y los dispositivos periféricos se reservaran para la industria nacional, señalando el comienzo de la política de reserva de mercados que iba a incorporarse en la ley nacional de informática³⁰.

En junio de 1977 se dio el paso siguiente, cuando el Gobierno brasileño denegó el permiso a IBM, Burroughs, NCR, y varias otras corporaciones transnacionales líderes en la industria de computadores para que fabricaran minicomputadores en el Brasil³¹. Por último, el 24 de octubre de 1984 el Congreso aprobó por abrumadora mayoría la Ley N° 7232 sobre la Política Nacional de Informática, y fue firmada por el Presidente de la República el 29 de octubre. La Ley otorgó

ocho años de protección total a las empresas de propiedad nacional fabricantes de micro y minicomputadores³².

En mayo de 1977, la Data General Corporation envió un informe al representante comercial estadounidense, describiendo los posibles efectos negativos del establecimiento de una industria brasileña de computadores de propiedad local y solicitando una investigación por prácticas comerciales desleales (ABICOMP, mayo de 1984: 3-4)³³.

Hasta 1976, todos los computadores producidos en el país provenían de empresas extranjeras. En 1986, casi 50% de la producción de esa industria provenía de empresas de propiedad local. No obstante, las ventas totales de IBM Brasil en 1986 ascendían a más de 800 millones de dólares, casi seis veces el monto de la empresa brasileña más grande (Itautec Informática, 126 millones de dólares), y representaban aproximadamente 37% de las ventas de esa industria. Junto con Unisys y Olivetti, representaban 54% de las ventas de dicha industria (EXAME, septiembre de 1987).

No pretendemos ofrecer aquí la cronología

²⁹Section 302. Initiation of Investigations by United States Trade Representative, Congressional Record, 5 de octubre de 1984, p. H 11548. El subrayado es del autor.

³⁰A Botelho, "Brazil's independent computer strategy", *Technology Review*, mayo-junio, 1987, p. 39.

³¹P. Evans, "State, capital and the transformation of dependence: the Brazilian computer case", *World Development*, vol. 14, n. 7, 1986, p. 791.

³²Para fines legales, toda actividad relacionada con el tratamiento racional y automático de la información se considera actividad informática (artículo 3 de la Ley 7232).

³³Las multinacionales ya establecidas en Brasil como IBM, Burroughs y Hewlett-Packard, lanzaron durante un año una campaña entre bastidores contra la nueva legislación. Pero, como lo señala el *Financial Times* (31 de octubre de 1984), fue poco el apoyo que recibieron de los diferentes sectores de peso de la sociedad brasileña.

precisa de esta industria, que ha sido mejor descrita en otros artículos³⁴. Baste citar algunos de los diversos factores que posibilitaron la creación de la industria nacional de microcomputadores³⁵.

El factor fundamental fue la peculiar orientación del cambio tecnológico que creó un "momento de transición". Esto le proporcionó ciertas posibilidades a los países en desarrollo de ingresar a esas industrias. Según Evans (p. 803), en el cambio tecnológico hay momentos en que se produce una disyunción del control empresarial establecido sobre la tecnología. En el caso de la industria de computadores hubo dos disyunciones decisivas y superpuestas. Primero, el paso a la fabricación de máquinas más pequeñas lo dieron empresas nuevas sin actividades internacionales establecidas. Segundo, un avance tecnológico trascendental (el microprocesador) se volvió disponible en el mercado libre; era controlado por empresas sin intereses patrimoniales en las ventas de demanda final³⁶.

Por cierto, los momentos de transición no bastan *per se*. Se requiere una infraestructura considerable para aprovecharlos. Brasil tenía gente con las aptitudes técnicas necesarias para tomar la iniciativa. Asimismo, el país había adquirido mucha experiencia con el proceso administrativo de la industrialización para la sustitución de importaciones. Por último, había ingenieros nacionalistas totalmente comprometidos con la creación de una capacidad tecnológica en el país. No obstante, el mismo autor explica que pudieron actuar porque el compromiso general del régimen con una nueva ronda de sustitución de importaciones en las industrias básicas, por una parte, y la vinculación entre la informática y la seguridad nacional, por la otra, crearon el espacio político para su campaña³⁷.

Los beneficios de la política de informática no pueden medirse sólo en términos de la participación en el mercado o del número de computadores producidos en dicho período, sino sobre

todo en función del establecimiento de la capacidad tecnológica que de otro modo no existiría. Los ingenieros de la política de informática pueden demostrar fácilmente que mientras la producción estaba dominada por las empresas transnacionales, la mayoría de los cargos a que podían aspirar los ingenieros brasileños era en el plano administrativo y de ventas.

Al principio, la industria de computadores tuvo problemas para contratar ingenieros experimentados en el diseño y desarrollo de programas y equipos. Las empresas extranjeras que abastecían el mercado brasileño antes de que se estableciera la reserva de mercado para las empresas nacionales formaban a ingenieros y técnicos locales sólo para desempeñar actividades de apoyo a los clientes y para desarrollar algunos programas de aplicación. Según la Secretaría Especial de Informática (SEI), incluso en 1983 las empresas extranjeras establecidas en Brasil empleaban 40% menos de trabajadores de nivel universitario que las empresas brasileñas. Y 43% de ellos se hallaban en actividades relacionadas con las ventas. Sólo 4% de los trabajadores de nivel universitario estaban empleados en investigación y desarrollo en comparación con el 30% en las empresas nacionales³⁸.

Transcurridos más de diez años se estima que hay más de 30 000 ingenieros de alto nivel capaces de diseñar equipos, terminales de video, microcomputadores, diferentes clases de equipo digital y los programas complejos correspondientes³⁹. Se estima que en todo el campo de la informática, incluyendo los técnicos de alto nivel, hay 250 000 profesionales sólo en el estado de São Paulo, con un déficit estimado de 150 000.

2. La industria brasileña de vehículos automotores: capital extranjero y tecnología extranjera

Es conveniente comparar la industria de la informática con la industria brasileña de vehículos automotores para identificar los efectos positivos y negativos de la propiedad extranjera y nacional

³⁴Véase Evans, *op. cit.*; Botelho, *op. cit.*; S. Helena, "A indústria de computadores: Evolução das decisões governamentais", *Revista de Administração Pública*, vol. 14, octubre/diciembre, 1980, pp. 73-109.

³⁵Esas fueron las conclusiones de Evans (*op. cit.*).

³⁶Evans, *op. cit.*, p. 803.

³⁷Evans, *op. cit.*, p. 804.

³⁸P. Tigre, "Protectionism in the Brazilian computer industry", *Science and Public Policy*, junio 1983, p. 147.

³⁹I. Costa Marques, *Dez Anos de Política Nacional de Informática. O que conseguimos? O que poderemos conseguir?*, documento preparado para el CNPq, 1987.

sobre la capacidad tecnológica nacional. Aunque esta tarea escapa al ámbito de la presente monografía, vale la pena bosquejar algunos hechos.

La industria brasileña de vehículos automotores representó un buen ejemplo de planificación sectorial industrial. A través de controles a las importaciones, aranceles e incentivos fiscales y financieros, el gobierno alentó a los productores extranjeros de automóviles a iniciar sus actividades manufactureras en el país. La estrategia fue sencilla y efectiva. Primero, se exigió que los vehículos automotores se armaran en el país. Luego, se otorgó protección a la industria local de componentes automovilísticos y se prohibió la importación de partes *similares* a las producidas en el país. Más tarde, el sector público prescribió la composición de las partes producidas en el país. El contenido nacional del vehículo automotor quedó definido como un porcentaje del peso total y del valor total del vehículo. Se otorgaron tipos de cambio preferenciales y subsidios para importar las partes complementarias de las producidas localmente.

Los aranceles y los tipos de cambio discriminatorios introdujeron distorsiones en el sistema de precios relativos. La producción local de los bienes que antes se importaban se efectuó en un mercado organizado mediante oligopolios. El ex importador se vio inducido a iniciar actividades manufactureras al asegurarse mercados reservados. La industrialización le impuso un elevado costo social a la sociedad en su conjunto: ha sido muy inflacionaria, y se ha logrado con grandes disparidades en la distribución social, sectorial y regional del ingreso.

La creación de una industria nacional no significó que fuera de propiedad nacional. Los incentivos favorecían claramente a las empresas extranjeras, pues se suponía que traerían divisas y tecnología moderna al país. Aunque en líneas generales puede decirse que este proceso es continuo durante los gobiernos civiles populistas y militares autocráticos desde comienzos de la década de 1950 hasta la de 1970, los resultados finales podrían ocultar concepciones diferentes sobre el papel del capital extranjero en el proceso de industrialización brasileño. Las deliberaciones están parcialmente documentadas en las actas del Grupo Ejecutivo de la Industria Automovilística (GEIA), que estuvo encargado hasta fines

de la década de 1960 de administrar los problemas del sector⁴⁰.

En realidad, fue sólo en el segundo lustro de la década de 1960 que las fusiones industriales en el sector automovilístico dieron el control accionario y directivo a las grandes corporaciones multinacionales⁴¹. Al mismo tiempo, fue sólo entonces que estas empresas comenzaron a producir automóviles de pasajeros. Con la excepción de la Volkswagen alemana, en los diez primeros años de la industria en el Brasil los automóviles de pasajeros eran producidos por empresas mixtas con la mayoría del capital en manos de brasileños. A su vez, la industria de partes de motores también pasó a quedar dominada por las empresas extranjeras. El sector se halla atomizado en centenares de empresas pequeñas y medianas que dependen de los productores de bienes finales para modificar su tecnología. Por ende, sus planes de inversión dependen también de las estrategias de los fabricantes de automóviles. Las empresas extranjeras prevalecen en los segmentos complejos de la producción de partes de motores.

A semejanza de lo que ocurrió en la informática, fue la alianza entre los funcionarios nacionalistas del gobierno, en su mayoría militares, y los empresarios pequeños y medianos lo que hizo posible toda la infraestructura para que surgiera la industria. El General Macedo Soares, que había servido como director técnico de la planta siderúrgica patrocinada por el Estado y que era el presidente de la Comisión Siderúrgica Nacional creada en 1940, manifestó que cuando se proyectó la empresa la Comisión ya tenía la intención de producir vehículos automotores en el país. El Almirante Lucio Meira fue el jefe del Subcomité de jeeps, tractores, camiones y automóviles de pasajeros creado en 1952. En su calidad de ministro de transportes a fines de la década

⁴⁰Para mayores referencias, véase, V. Ventura-Días, *The Brazilian Motorvehicle Industry. A Case of Sectoral Planning*, tesis de maestría inédita, Universidad de Berkeley, 1975.

⁴¹En el segundo lustro de la década de 1960, después del golpe de Estado de 1964, el gobierno estimuló varias fusiones: Vemag y Willys Overland fueron adquiridas por Volkswagen y Ford Motor Co., respectivamente; Simca do Brasil e International Harvester fueron adquiridas por Chrysler Corporation do Brasil, y la Fábrica Nacional de Motores fue vendida a la Alfa Romeo italiana.

da de 1950 sería el encargado de la ejecución del proyecto bosquejado por el Subcomité⁴².

La presencia de capital nacional en la industria automovilística tuvo un carácter complementario. Los incentivos del gobierno estaban orientados al inversionista extranjero. No hubo compromiso alguno del sector público con los empresarios nacionales⁴³. Los industriales locales tenían que importar equipos sin tipos de cambio preferenciales a menos que estuvieran asociados con inversionistas extranjeros.

No cabe duda que las empresas nacionales que invirtieron en la producción de automóviles de pasajeros ayudaron al surgimiento de la industria nacional de partes de motores. Esto se logró mediante el desarrollo de empresas de propiedad local o la traída de proveedores originales al país o la producción de partes.

En 1957, cuando entró en vigor el Plan Nacional de Automóviles de Pasajeros, los provee-

dores brasileños no habían alcanzado la compleja capacidad tecnológica necesaria para producir las partes de un automóvil norteamericano promedio. Cuando las empresas norteamericanas adquirieron las empresas mixtas estimuladas por el Gobierno brasileño, adquirieron también diez años de desarrollo tecnológico y de crecimiento del mercado. Estuvieron en condiciones de expandir sus ventas de automóviles de tamaño mediano y de lujo dentro de pautas de producción eficientes. Al principio, perdieron el mercado de automóviles populares pequeños a manos de la Volkswagen, pero a los pocos años esta pérdida ya no revestía mayor importancia.

Asimismo, el Plan Nacional de Producción de Vehículos Automotores se basó en la necesidad de incrementar la cantidad de partes producidas en el país en relación con el peso y el valor del vehículo. Jamás se exigió que esas partes se adquirieran a los proveedores locales o a las empresas locales con capital y gestión nacionales. En consecuencia, la producción de partes se internalizó parcialmente en las plantas de montaje o los proveedores originales del armador las produjeron localmente.

Las razones que explican el control extranjero de la industria de partes de motores fueron el bajo nivel de desarrollo tecnológico de los fabricantes locales y la complejidad de los requisitos técnicos en la producción de automóviles. Los derechos de propiedad de las tecnologías de productos y procesos han permanecido en manos de la corporación. En vez de formar un futuro competidor, la empresa extranjera preferiría sobre todo combinar los ingresos por derechos de patentes con los rendimientos del capital accionario conjuntamente con el control directivo de las decisiones de la empresa.

Las grandes corporaciones se beneficiaron con el elevado recambio del mercado laboral que introdujo el régimen militar autocrático a mediados de la década de 1960. No crearon las condiciones para la expansión de las ocupaciones altamente calificadas y las universidades nacionales no fueron invitadas a participar en la creación de tecnología en el diseño y la construcción de automóviles.

⁴²Lucio Meira llegó a la siguiente conclusión después de sostener reuniones generales con la industria: tengo la impresión de que las industrias extranjeras de vehículos automotores no tienen interés en fabricar automóviles producidos 100% en el país y no lo harán a menos que se les obligue a hacerlo. Esto resulta evidente en los contactos establecidos con Ford y General Motors. Vemos que sólo usarán productos nacionales cuando así lo requieran las políticas gubernamentales (en W. Moreira Franco, *A Nacionalização dos Veículos no Brasil*, tesis de maestría inédita).

⁴³En cambio, muchos autores ya han destacado la importancia del espíritu empresarial local para explicar el éxito de las exportaciones coreanas en mercados de alta complejidad. La historia de la industria automotriz coreana es similar a la de la industria brasileña en cuanto a los procedimientos administrativos y las prohibiciones de importar, aunque comenzó algo más tarde, a comienzos de la década de 1960. Sin embargo, el número de fabricantes de automóviles era limitado y no hubo jamás una empresa de propiedad extranjera exclusiva. Por el contrario, en el caso de los subcompactos, por ejemplo, sólo había dos empresas: la Daewoo Motor Company (una empresa mixta paritaria entre un gran conglomerado coreano y la General Motors) y la Hyundai Motor Company (de propiedad del mayor conglomerado coreano con 10% de acciones de la Mitsubishi) (A. Amsdem y L. Kim, *The Korean Production and Exports of Subcompact Automobiles: A Case Study in Industrial Strategy*, documento presentado al Simposio de la UNCTAD sobre Comercio Sur-Sur, Ginebra, junio de 1985).

V

Las políticas de desarrollo en aprietos

Desde un comienzo, el Gobierno brasileño estuvo sometido a presiones crecientes para modificar su política nacionalista en materia de computadores. Sin embargo, los oficiales militares de la Secretaría Especial de Informática (SEI), la entidad gubernativa encargada de la política en ese rubro, siguieron adelante con su plan de ampliar la política de reserva de mercado, que en un comienzo se aplicó a los minicomputadores, a otros sectores del mercado.

Las presiones por los cambios se hicieron explícitas durante la visita del Presidente Reagan a Brasil a fines de 1982. Las concesiones en el campo de la informática condicionaban en parte el otorgamiento de ayuda financiera. Los representantes de las multinacionales reclamaban que las dificultades para importar algunas líneas de productos habían llevado a las empresas a perder pedidos de exportación con subidos costos para el país. Los hombres de negocio brasileños que deseaban formar empresas mixtas en algunos sectores de la tecnología de la información advertían que, como resultado de las políticas restrictivas, el país podía terminar con un complejo industrial obsoleto, pues las empresas locales carecían de los recursos para mantenerse a la par de los últimos adelantos, sobre todo en el aspecto clave de la automatización de fábricas⁴⁴.

El *Federal Register*, vol. 50, N° 179, de 16 de septiembre de 1985, publicó un anuncio. Con posterioridad el representante comercial de los Estados Unidos inició una investigación sobre la política de informática del Brasil e invitó a las partes interesadas a presentar observaciones por escrito. De conformidad con las normas de la LCA, el Gobierno estadounidense había solicitado previamente entablar consultas formales con el Gobierno brasileño, las que se celebraron en Ginebra en febrero de 1985. En esa ocasión, la delegación brasileña procuró demostrar que la reserva de mercado no atentaba contra ninguna de las normas o principios del GATT. La investiga-

ción para determinar si la política de reserva de mercado del Brasil constituía una práctica comercial desleal continuó simultáneamente con conversaciones diplomáticas.

El anuncio de la investigación estaba bien sincronizado porque coincidía con los preparativos que se hacían en Ginebra para la reunión ministerial del GATT destinada a examinar la nueva ronda de NCM. La delegación brasileña se había opuesto firmemente desde un comienzo a la inclusión de los servicios, la inversión y los derechos de propiedad intelectual en dichas negociaciones.

En febrero de 1986, el Gobierno brasileño aprobó la creación de una empresa mixta entre Gerdau e IBM para formar la Gerdau Serviços de Informática S.A., en la que IBM tendría el 30% de las acciones, pero aportaría gran parte del equipo y de la tecnología. Esto significaría darle mayor flexibilidad a la ley que estipula como máximo un 30% de capital extranjero sin derecho a voto. Además, para que una corporación sea aceptada como una empresa brasileña o nacional, la ley exige que su control directivo y tecnológico sea nacional. La aprobación final dependía de la Secretaría Nacional de Informática (SEI).

La estrategia del Gobierno de los Estados Unidos consistió en filtrar información de que se le impondrían sanciones al Brasil. En abril de 1986 se supo que la Comisión de Comercio Internacional y la Comisión Técnica del Departamento de Comercio habían elaborado un informe de situación. En éste, se recomendaba imponerle al Brasil dos tipos de sanciones: la reducción del 40% de todas las importaciones provenientes de ese país y la apertura de una nueva investigación en esferas concretas como la industria de productos químicos refinados⁴⁵.

A fines de abril de 1986, el Secretario de

⁴⁴*Latin America Weekly Report* WR-83-24, 24.6.83, p. 2.

⁴⁵*Gazeta Mercantil*, edición internacional, 28 abril 1986, p. 4.

Estado George Schultz le envió una carta al Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil pidiéndole explicaciones respecto a la ley sobre la industria de computadores. La respuesta brasileña destacó las metas de desarrollo de la política brasileña en materia de computadores y el hecho de que el Gobierno brasileño no estaba infringiendo derechos y principios internacionales. Conforme a lo publicado en la *Gazeta Mercantil* (2.5.1986), Brasil sostiene que cualquier efecto de su ley relativa a la industria de computadores sobre los intereses de los asociados comerciales debe examinarse a la luz de los derechos y obligaciones internacionales de ambos países⁴⁶.

En mayo, el portavoz de la Casa Blanca anunció que el Presidente Reagan pensaba imponer sanciones comerciales a los productos brasileños si no se advertían cambios en la aplicación de la política de informática. A fines de mayo, el Subsecretario de Estado de los Estados Unidos, John Whitehead, visitó Brasil y fue recibido por el Presidente. Dicha visita marcó el comienzo de las negociaciones oficiales sobre la ley de informática (oficialmente no negociable). Dichas negociaciones se llevaron a cabo en reuniones reservadas entre diplomáticos brasileños y estadounidenses.

En junio de 1987, habían transcurrido más de 18 meses desde que el gobierno de Reagan amenazara con imponerle sanciones comerciales al Brasil. Las sanciones se habían suspendido cuando la Cámara de Diputados del Brasil aprobó una ley sobre programas para computadores. La nueva ley de protección de programas indujo al Consejo de Política Económica, a nivel de gabinete, a recomendar que no se impusieran sanciones. Pero el Consejo le aconsejó al Presidente que mantuviera activa su reclamación comercial para asegurarse que ambas Cámaras del Parlamento aprobaran la legislación y que el Brasil acatará las exigencias estadounidenses en otros problemas vinculados con el comercio y la inversión en alta tecnología⁴⁷.

En julio, la SEI determinó que el SISNE, un programa operativo desarrollado por una em-

presa brasileña (Scopus), era similar funcionalmente al ms-dos fabricado por la empresa estadounidense Microsoft. En consecuencia, en septiembre, dicho organismo le negó la licencia a cuatro empresas brasileñas para comercializar el producto extranjero. Las autoridades brasileñas sostenían que el sistema Scopus era adecuado y que no deseaban desalentar el desarrollo de ese tipo de programas de computadores en otras empresas brasileñas.

El 13 de noviembre de 1987 el Presidente Reagan anunció su intención de elevar los aranceles de las exportaciones brasileñas a los Estados Unidos y prohibir las importaciones desde el Brasil de determinados productos de computadores como respuesta al mantenimiento por parte de Brasil de prácticas comerciales desleales en la esfera de productos de computadores. Dijo además que la política nacional de informática de Brasil, en vigor desde la década de 1970, restringía notoriamente la participación extranjera en el mercado brasileño de computadores y productos afines. Desde 1983, los Estados Unidos habían venido planteándole infructuosamente al Brasil sus inquietudes en consultas bilaterales y multilaterales. En septiembre de 1985, se había iniciado una investigación de dichas prácticas, conforme a la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, y en octubre de 1986 se había determinado que la política de informática de Brasil era infundada y que gravaba y restringía el comercio estadounidense. Aclaró que había suspendido parte de esa investigación después que Brasil se comprometió a aplicar su ley de "informática" en forma más flexible, razonable y justa⁴⁸.

El Gobierno de Reagan estimaba que las empresas estadounidenses habían perdido oportunidades de venta ascendentes a 105 millones de dólares. A juicio del *Washington Post*, había dos factores que complicaban las opciones: muchas exportaciones brasileñas a los Estados Unidos eran manufacturadas por multinacionales estadounidenses con sede en Brasil o contenían componentes hechos en los Estados Unidos, de modo que las sanciones perjudicarían inevitablemente los intereses estadounidenses. En todo caso, una semana más tarde, la oficina del representante

⁴⁶Ibid., 5 mayo 1986, p.3.

⁴⁷Un borrador de la ley brasileña de programas para computadores se le mostró en privado al representante comercial estadounidense (Clayton Yeutter) (*Washington Post*, 26 de junio de 1987).

⁴⁸Declaración del Presidente, 13 de noviembre de 1987, The White House, Office of the Press Secretary.

comercial estadounidense pidió que se formularan observaciones públicas acerca de posibles medidas estadounidenses en respuesta a ciertas prácticas comerciales desleales de Brasil. Al mismo tiempo, se confeccionó una lista de productos brasileños "susceptibles" de experimentar mayores gravámenes u otras restricciones a las importaciones.

El mero anuncio de posibles sanciones le significó al Brasil pérdidas comerciales equivalentes a casi 500 millones de dólares⁴⁹. La lista comprendía el conjunto más heterogéneo de productos, desde alquitrán de hulla hasta fibras ópticas, desde artículos domésticos hasta maquinaria industrial, desde vehículos automotores hasta partes de aviones y naves espaciales, desde calzado y equipaje hasta muebles, pistolas y rifles⁵⁰.

Las audiencias de diciembre revelaron las diferencias de enfoque entre la empresa aeroespacial (una empresa estatal brasileña) y las empresas de vehículos automotores al asumir su defensa contra posibles sanciones comerciales. El testimonio de la Asociación de Industrias Espaciales de Estados Unidos señalaba los riesgos de una confrontación entre Estados Unidos y Brasil en el sector aeroespacial. Este pondría en peligro miles de millones de dólares de exportaciones aeroespaciales estadounidenses pendientes y futuras al Brasil, puesto que la empresa brasileña induciría al Gobierno a tomar a su vez represalias contra esas exportaciones. La Vicepresidenta de dicha Asociación expresó que una guerra comercial con Brasil sería muy perjudicial para la industria aeroespacial de los Estados Unidos, ya que se dejarían de vender transportes, helicópteros y aeronaves ligeras comerciales, fabricadas íntegramente en los Estados Unidos; así como componentes, sistemas y maquinaria a Embraer; y significaría también un mayor costo de los componentes que suministra Embraer para los aviones fabricados en los Estados Unidos⁵¹.

En su declaración, el Vicepresidente de Volkswagen of America, Inc., cataloga a las ex-

portaciones desde el Brasil como importaciones que necesita hacer la Volkswagen con sede en Estados Unidos como sustituto del cierre de su planta de Pennsylvania. Según sus propias palabras: no deben imponerse restricciones a un producto que perjudicará a una empresa estadounidense que ha demostrado el deseo de invertir en el mercado estadounidense y que ha desplegado un esfuerzo de buena fe con ese propósito⁵².

Mientras tanto, las dos cámaras del parlamento brasileño se apresuraron a aprobar una nueva ley de programas para computadores, que fue vetada por el Presidente el 18 de diciembre. Vetó algunos de los artículos que desagradaban a los diplomáticos estadounidenses, en particular, la reducción del ámbito de acción de la SEL. El año culminó en medio de apasionados debates y vivas críticas formuladas por los medios de comunicación conservadores contra la política brasileña de informática. La aplicación de sanciones comerciales se postergó hasta enero de 1988, dadas las promesas de reconsiderar la decisión sobre el Microsoft MS-DOS.

Por último, el 20 de enero de 1988, el Consejo Nacional de Informática en una decisión pírrica mantuvo la prohibición de comercializar en el país las versiones 3.0, 3.1 y 3.2 del MS-DOS, pero aprobó la de la versión 3.3. Se estimó que la decisión era paradójica, pues es sabido que la nueva versión de un programa para computadores perfecciona muy poco la anterior. En otras palabras, el que es capaz de diseñar las versiones 3.0 y 3.2, también puede diseñar la 3.3

Las sanciones se postergaron nuevamente, y la última nota oficial del Gobierno de los Estados Unidos sobre el tema no modificó la situación global. En el plano oficial, los Estados Unidos no están satisfechos con la política brasileña de informática y vigilarán atentamente las nuevas actitudes provenientes del SEL que puedan perjudicar los intereses de las corporaciones estadounidenses. La espada de Damocles penderá sobre los exportadores brasileños, pues se considera que es el mejor método de contar con aliados nacionales que se opongan a la aplicación de

⁴⁹Falha da Tarde, 25 de noviembre de 1987, p. 11.

⁵⁰Oficina del representante residente de los Estados Unidos, sumario n. 301-49, 19 de noviembre de 1987.

⁵¹Declaración de Celia M. Sherbeck, Vicepresidenta de Civil Aviation Aerospace Industries Association of America inc. ante el Comité sobre posibles represalias comerciales contra Brasil (Sección 301), 18 de diciembre de 1987.

⁵²Declaración de Volkswagen of America, Incorporated, enviada a la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos respecto a la respuesta estadounidense a la política brasileña de informática, 17 de diciembre de 1987.

políticas brasileñas que pudieran poner en peligro los intereses estadounidenses en el futuro cercano⁵³.

Hace poco, después que concluyeron las investigaciones conforme a la sección 301, sobre las prácticas brasileñas relativas a productos farmacéuticos, surgieron amenazas de imponer nuevas sanciones comerciales al Brasil en caso de no salvaguardar adecuadamente los intereses de las corporaciones estadounidenses en esa esfera. En

la queja oficial brasileña se sostenía que las medidas estadounidenses no sólo trataban de coercionar a una parte para que modificara una política interna que era perfectamente compatible con los instrumentos acordados a nivel internacional que reglamentan los derechos de propiedad intelectual; sino que procuraban también que esa parte conformara su posición sobre la Ronda Uruguay a los deseos de una nación comercial más poderosa⁵⁴.

VI

Observaciones finales

Brasil lucha denodadamente sólo para mantenerse en el mismo lugar. Pero es evidente que el hecho de mantenerse en el mismo lugar dentro de una economía internacional dinámica y en rápido cambio significa retroceder. Los textiles, el calzado, las aeronaves pequeñas fueron mantenidos indefinidamente como rehenes para canjearlos por interminables concesiones en materia de derechos de propiedad intelectual, inversión en investigación y desarrollo, reserva de mercado para el capital local y capacidad tecnológica autóctona.

En la actualidad, la industria de la informática está consciente de que las estructuras principales han dejado de crecer y que en definitiva darán paso a redes de microcomputadores de extraordinaria capacidad. Además, el futuro de la industria no está ni siquiera en los equipos físicos, que pasarán a ser productos baratos, sino en la ingeniería de programas. En la informática los servicios y bienes son parte esencial de la misma industria y condicionan mutuamente su producción.

En el nuevo orden económico internacional, la lógica podría verse desdibujada por lo intrincado de las nuevas jergas y lo complejo de las tecnologías involucradas. Pero, en realidad, lo que solía ser el intercambio colonial de productos primarios por bienes manufacturados, se planteará en términos del intercambio inestable de segmentos de la producción organizada por las corporaciones transnacionales con el fin de man-

tener su presencia en todos los segmentos de alto valor agregado de la producción de bienes y servicios.

La Ley de Comercio y Aranceles de 1984 es una síntesis de lo que los Estados Unidos desean que se reconozca en las negociaciones del GATT como el marco legal para reglamentar las políticas nacionales que se ocupan, entre otras cosas, de los servicios, la inversión y la tecnología. Si existiera dicho marco legal, la política nacional de informática sería un mortinato administrativo, porque tendrían que discutirla las partes interesadas antes de promulgarla.

La sección 301 de la LCA de 1984, en virtud de la cual el Gobierno de los Estados Unidos ha actuado en defensa de los intereses de sus corporaciones, es una clara violación de las normas y principios del GATT. Sin embargo, el asunto jamás se ha planteado oficialmente en el GATT. Los Estados Unidos se enorgullecen de la amplitud de su mercado. Saben que sus asociados comerciales no pueden permitirse litigios costosos. Los países en desarrollo, y sobre todo los países recientemente industrializados, prefieren acatar las exigencias de los Estados Unidos y zanjar la cuestión con rapidez. Los países recientemente industrializados y que son grandes deudores dependen del acceso a dicho mercado para producir el excedente comercial necesario para servir sus deudas con los bancos estadounidenses.

(Traducido del inglés)

⁵³Folha de São Paulo, 18.6.88 (EUA adiam retaliações as exportações brasileiras).

⁵⁴International Foundation for Development Alternatives (IFDA), *Special United Nations Service*, 28.7.88.