

INT-1085

c.1



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

**SEMINARIO-TALLER SOBRE "COORDINACION DE
POLITICAS DE COMPETITIVIDAD Y NUEVOS
DESAFIOS PARA LA INTEGRACION REGIONAL"**

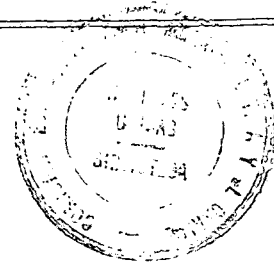
Organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago de Chile, 25-27 noviembre, 1991

NTI/DPC/1

LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y LAS ECONOMIAS
ABIERTAS DE AMERICA LATINA

Armando Di Filippo





LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y LAS ECONOMIAS ABIERTAS
DE AMERICA LATINA



Indice

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. EVOLUCION DE LAS REGLAS DEL JUEGO	4
1. Orígenes de la actual interdependencia internacional	4
2. Orígenes del acrecentamiento del comercio de manufacturas entre los centros	5
3. El cambio en las reglas del juego de los años setenta	6
4. Las inversiones como promotoras del comercio ..	8
5. ¿Comercio interbloques o multilateralismo creciente?	9
III. EVOLUCION DEL CAMBIO TECNICO	10
1. Cambio técnico y transnacionalización empresarial	10
2. La creciente "desmaterialización" del producto social	11
3. La pérdida de competitividad de los productos primarios tradicionales	13
IV. COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL EN AMERICA LATINA	14
1. Productos primarios: competitividad espúrea en mercados no competitivos	14
2. Las "viejas" y las "nuevas" ideas de la CEPAL .	16
3. Competitividad internacional y transformaciones productivas internas	19
4. ¿Competitividad internacional o inserción transnacional?	20
5. Competitividad internacional y demanda final ..	23

	<u>Página</u>
V. INTERDEPENDENCIA Y TRANSNACIONALIZACION	25
1. Competitividad y áreas de integración supranacional	25
2. Apertura, competitividad e interdependencia económica en América Latina	26
VI. REGLAS DEL JUEGO: TRANSICION ACTUAL Y PERSPECTIVAS	30
1. Competitividad en mercados administrados	30
2. El GATT y la redefinición de las reglas del juego	31
3. Los nuevos temas del GATT	32
4. Riesgos e incertidumbres de la apertura unilateral	33
5. Escenarios mundiales futuros ... ¿pesimismo u optimismo?	35
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	37

LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y ECONOMIAS ABIERTAS DE AMERICA LATINA

I. INTRODUCCION

No es mayor novedad afirmar que los principales mercados de destino de los exportadores latinoamericanos siguen siendo los países desarrollados y los valores exportados corresponden mayoritariamente a productos primarios. La capacidad para competir de América Latina ha decaído de manera sistemática durante el período de posguerra a juzgar por la pérdida de importancia de sus exportaciones en el valor del comercio mundial. Las razones estructurales han sido tempranamente exploradas y dicen relación básicamente con la baja elasticidad ingreso de la demanda por productos primarios. A su vez esta baja elasticidad ingreso, obedece a regularidades en el comportamiento del consumo - en la línea de las así denominadas Leyes de Engel - y a modalidades de progreso técnico en la actividad industrial que tienden a reducir el componente de productos primarios en el valor unitario de las manufacturas y de los servicios de uso final. Todo esto es historia bastante conocida, como también lo es la estrategia industrialista propugnada desde los años cincuenta, como única vía estructural para superar la tendencia inexorable a una creciente pérdida de competitividad por parte de los productores y exportadores de productos primarios tradicionales.

Para concluir con el repaso de lo bien sabido, cabría referirse a la estrategia de desarrollo protegido y orientado hacia los mercados internos con base en una política industrialista basada en la sustitución de importaciones. Este fue el camino claramente seguido por los países de América Latina aproximadamente durante el medio siglo que media entre el fin de la Primera Guerra Mundial y fines de los años sesenta.

El período de entreguerras, se caracterizó por la depresión más aguda en la historia del capitalismo, por la formación de bloques comerciales antagónicos y por diferentes formas de proteccionismo, en el marco de ideologías nacionalistas agresivas con fuertes orientaciones colonialistas. Todo este proceso que culminó con la Segunda Guerra Mundial no fue propicio para ensayos industrialistas orientados hacia el mercado de los centros. De hecho los mismos países capitalistas desarrollados practicaron un muy escaso comercio recíproco de manufacturas. En la inmediata posguerra, tras el surgimiento de un nuevo orden económico internacional, comenzaron gradualmente a caer algunas de las barreras que obstaculizaban el comercio mundial de manufacturas.

Este tipo de desarrollo fue gradualmente entrando en crisis a lo largo de los años setenta, por la incapacidad del Estado desarrollista para sustentar fiscalmente sus políticas económicas y sociales y por las limitaciones de la industria latinoamericana para competir en los mercados mundiales, en un escenario internacional cada vez más abierto e interdependiente. La holgura crediticia de la segunda mitad de los setenta adormeció y postergó los esfuerzos de readaptación a las nuevas condiciones de la economía mundial y agravó aún más las condiciones de la crisis que se desencadenaría en la década siguiente.

De este modo un modelo o estrategia que fue el producto de determinadas condiciones históricas, creó inercias posteriores que obstaculizaron la capacidad de la región para enfrentarse a nuevas condiciones históricas. El ajuste económico de los años ochenta fue doblemente doloroso atendiendo al comportamiento negativo de tres variables que ya han sido analizadas hasta la saciedad: la elevación de las tasas internacionales de interés que precipitó la crisis de la deuda, la paralela retracción de los capitales de corto plazo que habían llegado en abundancia a

fines de los setenta y el derrumbe de los precios de los productos básicos.

En el actual esfuerzo de adaptación a esta nueva era de economías más interdependientes y abiertas, se ha enfatizado el logro de mayores niveles de competitividad internacional, como una medida decisiva del éxito económico. Aunque este énfasis puede estar resultando exagerado en la visión neoliberal del tema - al desconsiderar otros aspectos del desarrollo de economías abiertas -, no cabe dudar sobre su importancia en abordajes más equilibrados. Esta es, en brevísimas síntesis la razón por la cual, el tema de la apertura económica internacional con sus exigencias de competitividad, repica obsesivamente en todos los foros gubernamentales y académicos de la región.

Este documento consta de seis capítulos. El primero, corresponde a esta introducción; el segundo, pasa revista a la evolución de las reglas del juego de la economía mundial a partir de los años setenta; el tercero, al progreso técnico de manera especial pero no exclusiva en el área de la informática; el cuarto, al impacto combinado de estas transformaciones institucionales y tecnológicas sobre la inserción externa y la competitividad de América Latina; el quinto, al afianzamiento de los rasgos de interdependencia y transnacionalización que parecen consolidarse en el actual escenario internacional y, el sexto, a las nuevas reglas de juego para los mercados mundiales y a la especulación prospectiva - muy superficial y tentativa - en una versión "optimista" y otra "pesimista".

II. EVOLUCION DE LAS REGLAS DEL JUEGO

1. Orígenes de la actual interdependencia internacional

La economía internacional se ha tornado más interdependiente. 1/ Las razones tienen que ver, de un lado con las nuevas reglas de juego del orden económico mundial y, de otro lado, con los revolucionarios cambios tecnológicos que estamos presenciando con especial referencia al campo de la informática y de las telecomunicaciones. Sin embargo es el cambio técnico impulsado desde las empresas transnacionales, el determinante en última instancia de la creciente interdependencia de la economía mundial.

Ambos aspectos, reglas de juego y cambio técnico han evolucionado conjuntamente y acelerado su ritmo a partir de los años setenta influenciándose recíprocamente. En materia de reglas de juego, cabe distinguir entre las transformaciones de los últimos veinte años de las economías capitalistas desarrolladas y las pasmosas transformaciones históricas que estamos presenciando en el este de Europa. Volveremos después sobre el último tema. En cuanto al primer orden de transformaciones en las reglas del juego económico de los países desarrollados, cabe mencionar la introducción de los tipos de cambio flexibles y las tasas fluctuantes de interés, que fueron consecuencias históricas, los primeros de la declaración unilateral de inconvertibilidad del dólar en los inicios de los años setenta y las segundas de modificaciones en las regulaciones financieras como consecuencia de la creciente inflación de los países desarrollados a fines de la misma década. Tanto la flexibilización de los tipos de cambio como la fluctuabilidad de las tasas de interés, fueron respuesta a problemas económicos principalmente originados en los Estados Unidos, por su incapacidad para sostener la convertibilidad del dólar respecto

del oro y por la necesidad de mantener las tasas de interés reales tomando en cuenta las presiones "estanflacionarias" de la época. Se generaron así interdependencias entre las principales economías desarrolladas, que dieron lugar a crecientes esfuerzos por coordinar y armonizar sus políticas económicas. Esta armonización era una exigencia del equilibrio de las relaciones económicas internacionales, ante los fuertes déficit fiscal y comercial de los Estados Unidos, contrapuestos a los superávit de Alemania Federal y Japón, tema que ocupó la atención de políticos y economistas durante buena parte de los años ochenta. 2/ En todo caso la lógica de los equilibrios económicos internacionales no siempre coincide con la de las relaciones económicas de las empresas que actúan en varias naciones simultáneamente. La comprensión de las tendencias actuales de la economía mundial exige analizar conjuntamente la lógica macroeconómica internacional y la lógica empresarial transnacional. La determinación de las nuevas reglas de juego de los mercados mundiales que se discuten entre otros foros en el GATT, adquiere especial complejidad como consecuencia de este entrecruzamiento de las lógicas internacional y transnacional.

2. Orígenes del acrecentamiento del comercio de manufacturas entre los centros

Por el lado de la lógica transnacional, cada vez resulta más claro que una fracción creciente del comercio internacional de manufacturas tiene lugar entre empresas que guardan recíprocas vinculaciones de capital. 3/ Para rastrear los orígenes de este fenómeno habría que remontarse a los años cincuenta en que comenzó a modificarse la estructura del comercio en el interior del mundo desarrollado. Antes de la Segunda Guerra Mundial los países desarrollados no habían generado un activo comercio de manufacturas. Después de la guerra cambió la estrategia general del desarrollo capitalista. Acabó la pugna colonialista abierta por controlar regiones periféricas capaces de asegurar fuentes de

aprovisionamiento de materias primas y mercados relativamente cautivos para los países desarrollados. Los mercados de las colonias se sustituyeron por el consumo de masas en el interior de los propios mercados desarrollados. Las declinaciones de la demanda efectiva diagnosticadas por Keynes después de la crisis del año treinta, fueron combatidas elevando el poder adquisitivo salarial de los trabajadores al mismo ritmo al que se elevaba su poder productivo laboral. La creciente interdependencia de los mercados desarrollados respondió a la lógica de las economías de escala y de especialización, las que fueron aprovechadas fundamentalmente por las grandes corporaciones con vocación crecientemente transnacional. La dinámica del proceso radicó en la retroalimentación entre la expansión del poder productivo laboral y la del poder adquisitivo salarial. 4/ Esta modalidad de desarrollo condujo al consumo de masas, al distanciamiento entre los niveles de vida de centros y periferias, 5/ y a una reestructuración del comercio internacional que se fundó en una creciente lógica transnacional. Se generó una estructura del comercio internacional, fundada en flujos intrasectoriales de manufacturas, en que todos los países desarrollados, por ejemplo exportaban e importaban vehículos automotores o maquinarias y herramientas pero especializándose de manera más desagregada en franjas específicas de mercado. Esta especialización en ventajas comparativas más afinadas, fue liderada por las empresas transnacionales con planes de producción y de ventas que como el mismo nombre lo indica traspasaban largamente las fronteras de sus casas matrices.

3. El cambio en las reglas del juego en los años setenta

Este proceso se vio beneficiado por el paralelo descenso de los aranceles en el marco de las sucesivas rondas del GATT. A medida que la red de inversiones directas de las transnacionales se fue densificando y que los aranceles fueron reduciéndose, se ha ido

penetrando a partir de los años setenta en nuevas modalidades comerciales y financieras. Por el lado del comercio la protección arancelaria fue sustituida por una protección crecientemente no arancelaria o para-arancelaria, más fácilmente administrable en la nueva era de tipos de cambio flexibles. A su vez la era de los tipos de cambio flexibles, se complementó cabe reiterarlo, con la instauración de las tasas fluctuantes de interés, para contrarrestar el fenómeno inflacionario que afectó a los países desarrollados a fines de los años setenta. Tasas de cambio flexibles y tipos de interés fluctuantes implicaron fuertes movimientos internacionales de capital financiero, con alto componente especulativo y de corto plazo. 6/ A lo largo de los años ochenta la informatización de la economía de los países desarrollados posibilitó el proceso de globalización bursátil, cambiaria y financiera en general que caracteriza a la economía actual de los países desarrollados. A nivel empresarial los principales operadores de estos mercados son las corporaciones transnacionales, junto con otros inversores institucionales. Las transnacionales en la esfera de la producción, del comercio y de las finanzas y la banca, utilizan los avances de la informatización en que se funda la globalización de los mercados financieros, cambiarios y bursátiles para densificar sus interrelaciones de capital. Aunque el componente especulativo es la más alta proporción de estos mercados globalizados, no hay duda que la inversión directa y de manera más amplia, el conjunto de todos los acuerdos interempresariales en el campo productivo, se han visto facilitados y estimulados por los avances de la informática y de la telemática. Así llegamos al punto que nos interesa explorar más claramente en este documento. El de la relación entre los acuerdos interempresariales a nivel transnacional y las modalidades de expansión del comercio internacional.

4. Las inversiones como promotoras del comercio

El comercio tiende cada vez más a seguir la ruta que van abriendo las inversiones directas. Refiriéndose a este tema observaba hace algún tiempo Alan Greenspan, Presidente de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos "La preocupación respecto de la inversión extranjera en los Estados Unidos, tiende a focalizarse en la inversión directa. Adquisiciones altamente notorias como el Rockefeller Centre, Columbia Pictures y Bloomingdales han aumentado los temores respecto de la venta de los Estados Unidos a precios de liquidación. Sin embargo, poca atención se presta a los beneficios de la inversión directa. Las operaciones de compañías multinacionales juegan un importante papel al facilitar el crecimiento del comercio mundial en bienes, servicios e información. Comercio e inversión directa están íntimamente relacionados; transacciones entre filiales instaladas por inversión directa y sus casas matrices de los Estados Unidos o del exterior, dieron cuenta del 35% de las exportaciones estadounidenses de mercaderías y 40% de las importaciones estadounidenses en 1987 - último año con información disponible. Es esencialmente imposible separar el comercio de la inversión y viceversa. La inversión extranjera en los Estados Unidos promueve la competencia, provee influjos de nuevo capital y tecnología en industrias como el acero y acelera la difusión de los avances tecnológicos." 7/

Como se señala en un estudio reciente, 8/ la inversión directa extranjera ha crecido a un ritmo anual de casi 30% desde 1983. Los incrementos se tradujeron de manera prácticamente total en flujos recíprocos entre los países desarrollados. Dentro de los países en desarrollo, son los del sudeste asiático los principales receptores. Dentro de los desarrollados, se ha incrementado la participación de los Estados Unidos que captaban un décimo de esos flujos en los sesenta, un tercio en los setenta y aproximadamente la mitad en la actualidad. Las

interdependencias que se generan entre las economías industrializadas como consecuencia de este proceso de transnacionalización pueden ilustrarse muy bien con el caso de los Estados Unidos. A partir de 1985 las inversiones directas recibidas aumentaron a un ritmo de 34%, alcanzando en 1989 el 32% de la entrada bruta de capitales. En 1987 alrededor de 4.3% del PIB estadounidense y cerca del 11% del PIB manufacturero era generado por empresas transnacionales extranjeras. De estas empresas aproximadamente el 60% era de origen europeo. Respecto de la inversión directa estadounidense en el resto del mundo, el principal receptor de los desarrollados es Europa Occidental con cerca de 50%. América Latina está acrecentando rápidamente su participación en la inversión directa estadounidense hacia los países en desarrollo, pasando desde 15% en 1982-85 hasta 27% en 1986-89. En resumidas cuentas, el proceso de transnacionalización medido por los flujos interdependientes de inversión extranjera expresa una fuerte creación de interdependencias recíprocas entre los países desarrollados, particularmente entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, con un intenso fortalecimiento de los flujos intracomunidad. Los flujos provenientes de Japón que es un exportador neto de estos capitales se han dirigido hacia Estados Unidos y la Comunidad Europea, en el marco de una estrategia de superar recrudescimientos proteccionistas en el plano comercial a través de una penetración empresarial en el interior de esos mercados.

5. ¿Comercio interbloques o multilateralismo creciente?

Este proceso de transnacionalización creciente en el interior de los países desarrollados, parece desmentir la idea de la formación de bloques comerciales relativamente autónomos o autosustentados. Al menos en la dirección norte-norte lo que se observa es un acelerado proceso de integración de tipo transnacional que engloba a Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea. En la dirección norte-sur, los datos no son tan

concluyentes. Las inversiones de Japón en el interior de su órbita asiática han crecido menos que las orientadas hacia Estados Unidos y Europa. Las inversiones directas intracomunitarias han crecido intensamente contribuyendo a configurar en este caso un auténtico bloque cada vez más consolidado. También las inversiones estadounidenses en América Latina están creciendo pero aún de manera muy concentrada. Desde luego este tipo de expansión transnacional se verifica en el marco de regulaciones nacionales e internacionales que todavía pueden restringir o delimitar su dinámica y de hecho lo hacen a través de las diferentes modalidades del comercio administrado. Volveremos más adelante sobre este tema.

III. EVOLUCION DEL CAMBIO TECNICO

1. Cambio técnico y transnacionalización empresarial

Por detrás de esta expansión de la inversión directa internacional y del comercio fuertemente impulsado por aquélla, están los grandes cambios tecnológicos de la era presente que favorecen el proceso de transnacionalización, en las áreas de la producción, del comercio y de los servicios - especialmente los financieros. En rigor, este proceso de creciente interdependencia de la economía se inició decididamente a fines de la Segunda Gran Guerra de este siglo. Antes de esa fecha en cualquier momento posterior a la Revolución Industrial, los países desarrollados habían tenido un escaso intercambio recíproco de manufacturas, pero fue la expansión transnacional de la segunda posguerra, que a través de la inversión directa contribuyó a crear vinculaciones de capital que fortalecieron de manera decisiva el comercio de manufacturas en el interior de los países desarrollados. 9/ La revolución cibernética iniciada tímidamente en los años sesenta y sus más recientes repercusiones en el campo telemático contribuyeron a esta expansión

transnacional que actualmente fomenta la inversión directa y el comercio. 10/ En la esfera de la producción material, las posibilidades de deslocalizar internacionalmente los procesos productivos sin afectar la coordinación y el ritmo de la producción final, tendieron a crear un comercio intrafirma que requería grados crecientes de desregulación comercial y financiera, para que los flujos de bienes, de capitales, de utilidades, de intereses, etc., pudieran atravesar las fronteras respectivas. De una manera más amplia todas las asociaciones de capital entre empresas que operan internacionalmente favorecen este proceso de creciente interdependencia objetiva de la economía mundial en el campo de la producción de bienes.

2. La creciente "desmaterialización" del producto social

Por otro lado la actual revolución tecnológica, especialmente en el campo informático, está conduciendo a un proceso que sin forzar excesivamente el lenguaje podríamos denominarlo de gradual "desmaterialización" 11/ del producto especialmente en los países desarrollados, entendida como una reducción creciente del volumen y pesos físicos de dicho producto por unidad de valor económico en términos reales. Esto es atribuible a los procesos de miniaturización en el campo de muchos bienes durables de consumo, al ahorro de materias primas minerales en las industrias plásticas, metalmecánicas, etc., a las nuevas tecnologías de materiales (fibra óptica que sustituye al cobre en las comunicaciones, nuevas aleaciones más livianas y resistentes, etc.). Pero otra parte de la "desmaterialización" del producto es atribuible a la tecnología microelectrónica y a sus revolucionarios impactos en el campo de la telemática, posibilitando la expansión de múltiples actividades del comercio y de los servicios.

En respuesta a estas nuevas condiciones la empresa transnacional también se ha fortalecido en las actividades comerciales, donde el progreso telemático facilita el análisis anticipado de las condiciones de mercado. Por ejemplo, la expansión de las grandes Tradings que operan en el campo de los productos primarios se ha visto facilitada por estos avances tecnológicos. En los servicios los avances telemáticos han ejercido un revolucionario impacto en el campo del transporte de bienes y personas, tanto aéreo como marítimo o terrestre. Por último, las actividades financieras, tales como la banca o los seguros son las que más intensamente se han beneficiado de estas nuevas formas de progreso técnico. Las transferencias electrónicas por ejemplo, han permitido reducir los volúmenes físicos de papel requeridos para transmitir mensaje en todas estas actividades de servicios. Esto no sólo afecta como es obvio a la industria papelera sino a la importancia relativa de las telecomunicaciones versus la correspondencia postal. Todo ello determina que las formas del producto global y también de los factores de la producción sean menos tangibles y más fácilmente comercializables tanto internamente como internacionalmente. En el caso de los factores de la producción, los insumos intelectuales, las ideas productivas, las especificaciones de producción, los diseños y otras formas de capital intelectual aplicado a la producción, pueden transarse de manera cada vez más veloz y barata y, paralelamente, contribuyen a este proceso de "desmaterialización" de los bienes de capital requeridos. En un sentido económicamente más estricto estos avances están reduciendo dramáticamente los costos de transacción a nivel internacional.

3. La pérdida de competitividad de los productos primarios tradicionales

Una consecuencia de estos procesos, es la reducción del componente primario en el valor de las manufacturas y los servicios finales. Esto determina la creciente pérdida de competitividad de los productores primarios tradicionales que exportan desde los países periféricos incluida la América Latina. Cabe reiterar que, además de los avances en el campo telemático, existen otras formas de progreso técnico que también están influyendo sobre la pérdida de competitividad de la estructura tradicional de la oferta de los países de la periferia. La sustitución, parcial o total de ciertos productos tropicales por otros susceptibles de ser producidos en las economías desarrolladas como la soya que reemplaza parcialmente el cacao en la producción de chocolate o la fructuosa derivada del maíz que sustituye al azúcar de caña. La sustitución total o parcial de los metales tradicionales, por aleaciones con nuevos metales o por la producción de cerámicas que utilizan otros insumos minerales, forman parte de estos cambios en la tecnología de los materiales. Por último, los pasmosos avances en materia de biotecnología y, en particular de ingeniería genética, permiten crear híbridos y especies más resistentes a determinadas condiciones naturales, tanto en el campo agrícola como en el pecuario, transformando radicalmente las ventajas comparativas tradicionalmente establecidas y convirtiendo al progreso técnico en la precondición o referente básico para la acelerada transformación en las ventajas comparativas internacionales y consecuentemente en la futura conformación de la especialización productiva mundial. 12/ Esto no significa que como regla general haya que abandonar todo esfuerzo de promoción de exportaciones en el campo de los productos primarios no tradicionales. Al contrario, en los últimos años varios países de América Latina han experimentado éxitos exportadores en este campo. 13/ Tal es el caso del jugo de naranja brasileño, de los camarones

ecuatorianos y, sobre todo, de la fruta chilena. Lo que interesa recalcar es que la definición misma de producto primario como un insumo básico natural, está puesta en tela de juicio. Los productos primarios pueden estar basados en recursos naturales pero serán cada vez más el fruto de alta tecnología en el campo de la ingeniería de los materiales, de la ingeniería genética, etc.

IV. COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL EN AMERICA LATINA

1. Productos primarios: competitividad espúrea en mercados competitivos

Para profundizar algo más en el impacto de todas estas transformaciones sobre las posibilidades de acrecentar la competitividad de las economías latinoamericanas conviene detenerse un poco más sobre este concepto. A un nivel microeconómico asociado a determinado producto o rama productiva, la competitividad se verifica como un incremento o al menos un mantenimiento en la participación en el volumen tranzado internacionalmente o para determinadas áreas o segmentos del mercado mundial en el que el productor está compitiendo. Si la participación es creciente, debería asociarse con razones de legítimo mejoramiento de la competitividad; con precios más convenientes o calidades comparativamente superiores. Esta es la forma de aumentar la participación en mercados donde imperan reglas que estimulan la competitividad legítima o auténtica y no se acude a mecanismos de carácter preferencial o restrictivo. Bajo condiciones de auténtica competencia, basadas en la liberalización multilateral del comercio internacional, la competitividad legítima o auténtica de un determinado productor u ofertante, puede detectarse en la sustentabilidad de largo plazo de sus condiciones competitivas. Para la economía en que dicho

productor se desenvuelve, esa competitividad o capacidad para competir, debe ser compatible con un crecimiento sostenido acompañado por elevación en los salarios de la fuerza laboral involucrada y por un adecuado resguardo de los recursos naturales insumidos en la producción del producto exportable. La década de los años ochenta en América Latina se ha caracterizado, en el campo de los productos primarios tradicionales, por una notoria incapacidad para competir, derivada de condiciones que afectaron tanto la oferta como la demanda. Por el lado de la oferta latinoamericana, la caída de los precios fue acompañada por un deterioro de los niveles de salarios y, frecuentemente por condiciones medioambientales insostenibles en el largo plazo. En muchos casos el incremento del volumen exportado no fue suficiente para contrarrestar la caída de los precios, con la consiguiente reducción o mero mantenimiento de los ingresos totales por ventas.

Puesto que el concepto de competitividad que analizamos alude a una capacidad para competir que se predica respecto de determinados mercados internacionales, cabría entonces interrogarse sobre el tipo de competencia existente en esos mercados o si se prefiere sobre el comportamiento de los competidores, por el lado de la oferta y de los demandantes por el lado de la demanda. Por el lado de la oferta, es claro que los países desarrollados a través de sus prácticas de proteccionismo agrícola y de su capacidad para incorporar progreso técnico han generado crecientes excedentes en agricultura templada, captando cuotas cada vez mayores en la exportaciones de estos productos, con base en reglas de juego que no son propias de una competencia legítima o auténtica. En consecuencia, no sólo han reducido su demanda de trigo, maíz, soya y azúcar, sino que se han convertido en exportadores netos de algunos de estos productos o de sus sustitutos cultivables en el mundo desarrollado. Estas prácticas desleales en la producción y el comercio dan lugar a condiciones de competencia

poco legítimas respecto de las cuales los países en desarrollo tienen escasas posibilidades de llegar a ser competitivos. ^{14/} Vemos entonces que atendiendo a su estructura exportadora tradicional, los países de América Latina no logran aumentar su competitividad por factores internacionales asociados a reglas de juego y modalidades de progreso técnico que difícilmente pueden controlar.

2. Las "viejas" y las "nuevas" ideas de la CEPAL

Específicamente en el campo de los productos básicos más tradicionales, muchas instituciones que estaban orientadas a defender la competitividad de los productores primarios en el marco de la cooperación han ido perdiendo eficacia y han sido o están siendo reemplazadas por otras. Tal es el caso de las asociaciones de productores, de los convenios entre productores y consumidores y, especialmente de los acuerdos tendientes a racionalizar la oferta, a través de cuotas o reservas reguladoras. En general esos mecanismos de cooperación han ido colapsando. En su reemplazo se han fortalecido las bolsas de productos básicos preexistentes o se han creado otras nuevas. Las oscilaciones de precios y de ingresos en este campo ya no se combaten a través de convenios de cooperación, sino de mercados de futuros como la Bolsa de Metales de Londres, la Bolsa de Azúcar, Café y Cacao de Nueva York o la Bolsa de Cereales de Chicago. Nuevos mercados de futuros han surgido para otros productos que antes no se transaban en bolsa, en el marco de una reorientación desde los mecanismos de la cooperación hacia los mecanismos del mercado. Cabe reiterar que el cambio de las reglas de juego no sólo afecta a los productos primarios sino al conjunto de los mercados mundiales.

Recordando viejas nociones de la CEPAL, que sustentaron conceptual y operativamente desde el seno de la UNCTAD mecanismos de cooperación del tipo de los señalados más arriba, cabría

introducir unas breves reflexiones. La competitividad legítima en mercados internacionales que la sustenten, se verifica en el campo de las calidades y de los precios. Respecto de los productos básicos tradicionales, la CEPAL y la UNCTAD, en respuesta a las tesis de Raúl Prebisch, 15/ principal inspirador inicial de ambas instituciones, pusieron de relieve el tema del deterioro de los términos del intercambio. Hoy cuarenta años después, hay reconocimientos múltiples de la corrección conceptual y empírica de las denuncias de la CEPAL en este campo. 16/ Pero la competitividad auténtica se promueve a través de cambios en los precios relativos que pueden ser concebidos como deterioro de los términos simples del intercambio. Este deterioro puede ser una expresión de progresos en la competitividad auténtica en la medida que implique una penetración más dinámica en el mercado mundial a través del desplazamiento de otros competidores y sea compatible con un desarrollo sustentable del país que aumenta su competitividad. Esto exige una adecuada utilización del progreso técnico y de sus frutos. Japón y otros países del sudeste asiático han competido deteriorando sus términos simples de intercambio, por ejemplo en la industria automotriz, frente a los Estados Unidos y Europa Occidental. Los automóviles japoneses penetran en los Estados Unidos y - cuando se lo permiten - también en Europa porque los consumidores de esos países los consideran mejores en calidad y más baratos en precio. Nótese bien que esto implica, por parte de la industria japonesa, trasladar a los precios una fracción sustancial de los incrementos de productividad real en la fabricación de automóviles. Pero la introducción de progreso técnico ha sido tan dinámica en el este de Asia, que alcanzó para posibilitar simultáneamente la fijación de precios más bajos y competitivos, la elevación gradual de los salarios reales de la fuerza laboral en todos los encadenamientos de valor agregado requerido y el logro de tasas de ganancia lo suficientemente remunerativas para los empresarios involucrados. El deterioro de los términos simples de intercambio, puede ser uno de los

requisitos de la competitividad auténtica, si el crecimiento de la "torta de la productividad" es lo suficientemente dinámico, como para generar un juego de suma positiva para todos los interesados. Esto no aconteció con frecuencia a lo largo de este siglo en el campo de los productos básicos tradicionales, en donde el descenso de sus precios relativos se efectuó a expensas de los ingresos reales de los productores, mientras en el mundo desarrollado de posguerra, los salarios industriales crecían paralelamente con la expansión de la productividad manufacturera en términos reales.

Así como hay una competitividad espúrea y otra legítima, también hay un deterioro de los términos de intercambio que es un resultado de la competitividad legítima y otro que no lo es. Por ejemplo, para poder aumentar sus exportaciones en los años ochenta y obtener las divisas requeridas para el pago de la deuda, los exportadores primarios de América Latina, incrementaron su oferta desmedidamente y contribuyeron, junto con la oferta acrecentada de los propios centros al derrumbe de los precios reales de los productos primarios tradicionales. Aunque acrecentaron el volumen exportado, sus ingresos en términos de valor apenas aumentaron ante una caída vertiginosa de los precios que nada tuvo que ver con los beneficios de una competitividad auténtica. Los salarios reales de los productores primarios y en ocasiones su medio ambiente, se deterioraron de una forma que constituye un típico esfuerzo espúreo y para colmo ineficaz, por incrementar su competitividad, acrecentando su participación en el mercado mundial de productos primarios. 17/ En consecuencia, el actual pensamiento de la CEPAL no niega su pasado intelectual. El descenso de los precios relativos puede ser un componente de la competitividad auténtica, pero el deterioro de los términos dobles factoriales de intercambio denunciado desde la CEPAL y la UNCTAD fue claramente un componente de esfuerzos espúreos e ineficaces por acrecentar competitividad. Tanto la CEPAL de "hoy" como la de "ayer" rechazan este tipo de deterioro en los

términos de intercambio. Sin embargo, las nuevas condiciones tecnológicas e institucionales del mundo de hoy determinan una aparente pérdida de vigencia de los mecanismos tradicionales. Se imponen auténticos avances en el campo de la productividad real. Esto implicará que ante la reducción relativa de la demanda mundial de productos primarios, muchos productores relativamente más ineficientes quedarán fuera del mercado y deberán reposicionarse en la nueva división del trabajo que se está gestando actualmente, a la búsqueda de áreas en donde puedan desplegar una auténtica competitividad.

3. Competitividad internacional y transformaciones productivas internas

De una manera general, la tarea de elaborar nuevos productos para nuevos mercados constituye el desafío mayor y probablemente se asocia de manera creciente, al menos en el campo de las manufacturas, con la necesidad de introducir progreso técnico. Esto, cabe reiterarlo, se vincula en grado importante y creciente con la inversión directa extranjera. Aquí de manera explícita o implícita, por acción o por omisión, se generan impactos importantes de carácter socioeconómico, asociados al tipo de estrategia competitiva implícita en las nuevas inversiones e incorporaciones de progreso técnico que vayan teniendo lugar, a través de los impactos intersectoriales directos e indirectos, derivados de la elaboración de los productos transables cuya competitividad se promueve. En este punto cabe recordar el concepto macroeconómico de competitividad, formulado en un conocido y reciente estudio de CEPAL. 18/

Si definimos la competitividad como un progreso en la participación de las exportaciones de un país en el comercio mundial, que sea compatible con una elevación de los niveles de vida de su fuerza de trabajo, emergen claramente las repercusiones sociales en materia de empleo e ingresos que pueden

derivar de la promoción de diferentes políticas alternativas de promoción de la competitividad. En esa misma publicación se establece una distinción entre competitividad legítima y espúrea, siendo la primera, aquélla que no se asienta sobre bajos salarios, deterioro del medio ambiente o estímulos temporarios derivados de devaluaciones ocasionales. En otras palabras, la competitividad legítima debe ser sustentable en el plano de la equidad y la paz social, en el medio ambiental y el de la estabilidad macroeconómica de largo plazo.

En este ámbito surge con máxima relevancia, el tema de la competitividad a nivel doméstico cuando la apertura de la economía, elimina o restringe los niveles preexistentes de protección a las empresas nacionales y las somete también por lo tanto, a los rigores de la competencia internacional. En consecuencia, cuando la apertura se profundiza, la competitividad internacional deja de estar circunscrita al comercio exterior o a las relaciones internacionales para convertirse en un componente de la competitividad interna.

En el plano interno, los actores que compiten son las empresas. El análisis del comportamiento empresarial exige un abordaje sistémico, también propugnado en dicho trabajo, el que consiste en examinar las empresas en el seno de la red de instituciones públicas y privadas que condicionan su inserción económica y sus posibilidades de competir. Estos temas serán abordados en otros documentos a ser presentados a este Seminario.

4. ¿Competitividad internacional o inserción transnacional?

Competir significa en primer lugar acceder a los mercados. En el caso del acceso al mercado de los países de la OECD, ese acceso está mediado en medida importante por los circuitos que establecen las empresas transnacionales en el campo de la producción y del comercio, también por el papel que cumplen en la

esfera del financiamiento del comercio. En muchos mercados la posibilidad de competir pasa por el acceso a dichos circuitos transnacionales.

Las operaciones comerciales en que se traducen en última instancia las exportaciones y las importaciones, suelen ser el último eslabón de una larga red de encadenamientos empresariales e incluyen múltiples formas contractuales diferentes que se proyectan al campo de la tecnología, de los bienes de capital, de los insumos, de las técnicas de comercialización, de los servicios financieros de apoyo, etc. El hecho significativo radica en la acentuación de la importancia de este tipo de acuerdos y convenios interempresariales. Ellos constituyen el marco de referencia que luego se traduce al menos en parte en un cierto comportamiento de la inversión directa con sus correspondientes repercusiones en el plano del comercio.

Estas tendencias se verifican en el campo de la producción primaria, por ejemplo en el caso de los acuerdos de readquisición o de compras subsiguientes en los que el vendedor original se compromete a adquirir la producción obtenida a consecuencia o como derivación de la primera venta, consistente en equipos productivos, fábricas llave en mano, patentes, etc. Este tipo de acuerdos pueden aplicarse a una variada gama de artículos que van desde metales y minerales, hasta jugos de frutas. Los plazos de los acuerdos pueden ser largos y generar compromisos de comercio futuros en un horizonte de décadas. Las corporaciones transnacionales y los propios países en donde se asientan sus casas matrices, logran vender equipos y tecnologías y asegurarse abastecimientos de productos básicos.

Otro ejemplo de acceso a los mercados a través de circuitos transnacionales es la modalidad de la subcontratación o maquila en la que un país periférico "exporta" fuerza de trabajo barata en la elaboración de productos cuyos insumos y técnicas son

provistas de manera casi total por transnacionales del mundo desarrollado. En México y Centroamérica estas modalidades se han verificado en la industria textil, en otras con técnicas muy intensivas en trabajo.

En otros casos se ha verificado con mayor claridad lo que suele denominarse intercambio intraindustrial vertical, en que determinadas empresas transnacionales suelen exportar e importar distintas variedades o componentes de una misma rama industrial. Por ejemplo, exportan partes de un producto que es ensamblado en un país periférico y reexportado al país desarrollado. Esta modalidad, en la industria automotriz por ejemplo, no asume las formas extremas de la subcontratación mencionada antes y puede consistir en relaciones entre una matriz y sus filiales. Cuando este tipo de acuerdos y contratos tiene lugar en una dirección norte-sur, se suele hablar de intercambio intraindustrial vertical.

En otros casos, cuando existen acuerdos de coproducción entre corporaciones del mundo desarrollado para elaborar en conjunto determinados productos finales, estaríamos en el campo del así denominado intercambio intraindustrial horizontal, en donde existe menor asimetría en las capacidades tecnológicas y productivas involucradas. Por ejemplo en el diseño y construcción del modelo de automóvil Escort de la Ford, participaron decenas de empresas o filiales de empresas localizadas en distintos países de la OECD. 19/

De esta manera, el acceso a los mercados puede lograrse a través de mercancías cuya historia de elaboración puede ser compleja si nos remontamos hacia atrás en las sucesivas fases de agregación de valor, de diseño e incluso de instalación misma de las unidades productivas que las elaboran. Desde el punto de vista de la calidad y precio del producto, su competitividad depende de todas las empresas que integraron la cadena de valor

agregado que culmina en una data mercancía. Así en la esfera de la producción material, la capacidad para competir internacionalmente depende de manera creciente de una adecuada inserción en las redes transnacionales.

En el plano del comercio, la inserción en redes transnacionales puede ser también decisiva. Las grandes empresas comercializadoras que operan en múltiples productos - e inciden en las exportaciones latinoamericanas, especialmente en el campo de los productos primarios - lo hacen a escala gigantesca aprovechando las facilidades informáticas y efectuando operaciones que internalizan a través de acuerdos de intercambio compensado. Por ejemplo, están en condiciones de aceptar mercancías en pagos de sus ventas o servicios, porque su conocimiento actualizado de múltiples mercados les permite revenderlas con mayor facilidad. De esta manera los circuitos intercomunicados de las Trading conforman el más poderoso sistema comercial contemporáneo. En el contexto anteriormente señalado, el concepto de competitividad, depende de un conjunto crecientemente complejo de factores. En particular, para poder competir hay que poder acceder a los mercados y este proceso suele depender de circuitos transnacionales que median entre los productores y ofertantes y los mercados de demanda final. En esta etapa de visiones y comportamientos pragmáticos más que insistir sobre los consabidos tópicos relativos a comportamientos restrictivos a la competencia que derivan de estos circuitos transnacionales, quizás quepa tomar como un dato la dinámica y la lógica de estos mercados y buscar las modalidades prácticas de acceder a ellos. 20/

5. Competitividad internacional y demanda final

Pero los problemas y matices respecto al contenido del concepto de competitividad no se agotan por el lado de la oferta exportable. También dicen relación con la delimitación y

caracterización del mercado de demanda. Respecto de la demanda de insumos que se incorporan a otros productos finales o de equipos de capital, nos mantenemos en el marco de los temas tocados en el apartado anterior. Pero cabe efectuar breves referencias a la demanda final de manufacturas de bienes de consumo. Nada más que para ejemplificar podríamos aludir a la distinción entre la tarea de diseñar o elaborar productos nuevos que entren a competir con productos análogos en los mercados desarrollados y la tarea de encontrar mercados más adecuados para productos preexistentes respecto de los cuales la oferta está mal dirigida. Trataremos de dar algunos ejemplos. Respecto de las cadenas productivas, podría concebirse la existencia de fabricantes de bicicletas algunas de cuyas piezas están elaboradas con gran calidad - por ejemplo los piñones - pero el armado total de la bicicleta, es decir el producto final resulta muy deficiente. En consecuencia, la inserción internacional de los fabricantes de bicicletas podría no ser lo suficientemente competitiva, pero sí la de fabricantes y vendedores de piñones si logran acuerdos interempresariales que les permitieran dirigir su oferta, por ejemplo a los fabricantes de bicicletas europeos. En este ejemplo el verdadero mercado no es el de la demanda final de bicicletas, sino el de la demanda intermedia de piñones, lo que nos remite a comentarios ya efectuados en el apartado anterior. Una situación diferente se verifica en los mercados donde el diseño de moda genera veloz obsolescencia en productos cuya calidad intrínseca es buena. Esta obsolescencia veloz, suele responder a la inconstancia de las modas, pero desde un ángulo técnico, es el resultado de nuevas capacidades tecnológicas para responder prestamente a los cambios en los gustos de los consumidores o para inducirlos. En este tipo de mercados, pueden existir determinados fabricantes de prendas de vestir que, por ejemplo, no deberían aspirar a penetrar en las "franjas" de las boutiques exclusivas de los países desarrollados, puesto que no están incorporados a los circuitos del diseño; pero podrían vender muy bien en los supermercados de

demanda masiva y popular de esos mismos países. En los mercados de tecnología de punta, como los de productos de la industria informática y de las telecomunicaciones, el máximo aceleramiento en el ciclo de los productos constituye la principal manera de competir, generando diseños que intentan inducir obsolescencia tanto entre competidores como entre imitadores. 21/

Estos ejemplos sugieren que las concretas condiciones de acceso a mercados mundiales específicos en ocasiones distan mucho de revestir las formas competitivas que se les adjudican en los libros de textos convencionales.

V. INTERDEPENDENCIA Y TRANSNACIONALIZACION

1. Competitividad y áreas de integración supranacional

En cualquier caso el acceso a los mercados internacionales y la observación sistemática de las oportunidades que estos mercados ofrecen, constituye un primer paso en los esfuerzos por acrecentar la competitividad de un producto de una empresa o de un país más allá de sus fronteras. Cabe entonces retornar a la dinámica actual de los mercados mundiales, incluyendo los marcos institucionales y las políticas gubernamentales que los afectan. Uno de los rasgos más notables de la dinámica actual de los mercados mundiales parece ser la formación de áreas supranacionales de mercado a través de diferentes modalidades de integración económica. 22/ En esta materia, los acuerdos interempresariales respecto de transferencia de tecnología, de inversión directa u otras formas de vinculación a nivel de los factores productivos, adquieren creciente preeminencia sobre los aspectos restrictivamente relacionados con el comercio. En consecuencia en materia de estímulos a la integración, expresados en concretas medidas de política económica, los aspectos arancelarios tan negociados tradicionalmente van perdiendo

importancia a medida que las economías se abren al mercado de capitales, de tecnología y de servicios. Por otro lado, las inversiones entre países que se integran aumentan la posibilidad de acrecentar el comercio a partir de una instalación empresarial en el interior de un país que pertenezca a otra área apetecible de mercado. Por ejemplo empresas industriales, de propietarios japoneses instaladas en Estados Unidos, podrán exportar al área de libre comercio constituida con México y Canadá sin necesidad de pasar por los problemas tarifarios y de las así denominadas reglas de origen que existirían si esas empresas, estuvieran localizadas en Japón. Todo esto se asocia con el hecho de que las líneas de comercio de manufacturas tienden a marchar por el mismo camino de las líneas de inversión. En resumidas cuentas, la asistemática e impresionista exposición anterior intenta poner de relieve que el concepto de competitividad aunque en última instancia se exprese en la esfera del comercio internacional sólo puede definirse como la resultante global y altamente compleja de la lógica general de los mercados mundiales. Más precisamente deriva del entrecruzamiento no siempre armonioso de dos "lógicas": la internacional, en que los actores son estados-nación y la transnacional en que los actores son empresas con un horizonte que excede la nacionalidad de sus casas matrices.

2. Apertura, competitividad e interdependencia económica en América Latina

Suponiendo que las prognosis optimistas prevalezcan y que los esfuerzos de apertura actual de la región encuentren una respuesta positiva por parte de la economía mundial, cabría preguntarse cuál será el papel de las acciones de integración latinoamericana en estos nuevos escenarios. La primera observación sugiere que la integración tenderá a perder sus rasgos comercialistas, al menos en lo que atañe a los instrumentos que la promuevan. Al pasar de una economía

protegida a otra crecientemente abierta, los aranceles pierden gran parte de su importancia como mecanismos de política. Por ejemplo, la determinación de un arancel externo común perderá parte de su significación si la protección diferencial que puede lograrse con el mismo resulta escasa. En el marco de tendencias a la apertura más o menos irrestricta no sólo en el campo comercial sino también en el financiero, podría esperarse que las economías de América Latina participen de las tendencias hacia una creciente interdependencia empresarial de carácter transnacional. Esta tendencia no contará con las grandes corporaciones transnacionales del mundo desarrollado como sus actores exclusivos, aunque su participación pueda llegar a ser intensa. Las empresas latinoamericanas y los capitales latinoamericanos "fugados" al exterior pueden comenzar a retornar y existen indicios de que así lo están haciendo, alentados por la creciente estabilidad y la libre movilidad internacional de los capitales que se empieza a observar en varios de los países grandes y medianos de América Latina. La libre movilidad internacional de los capitales, es la precondition que posibilita extender a los esquemas regionales y subregionales de integración las múltiples modalidades contractuales que vinculan hoy a las empresas transnacionales del mundo desarrollado. Se generarán, podría hipotetizarse, crecientes interdependencias entre empresas vinculadas por lazos de capital especialmente entre países limítrofes que sustenten firmemente esta filosofía aperturista. Tal parece ser el caso de las inversiones chilenas en el mercado argentino. Este fenómeno relativamente reciente se ha verificado aunque de manera aún muy incipiente, en la industria química de la celulosa y en rubros energéticos y alimentarios. 23/ Partiendo de este tipo de situaciones, la inversión directa entre países limítrofes, sea que aumente o no en términos netos, la capacidad productiva preexistente, genera interdependencias que no pueden ser restringidas por barreras comercialistas. Así, por ejemplo, los inversores chilenos que adquieren propiedad de empresas argentinas pueden vender en el

mercado ampliado del Mercosur, sin haber sido Chile admitido como miembro formal de este esquema subregional. Los beneficios que obtengan estos inversores no se expresarán en la cuenta de mercancías de la balanza comercial de Chile, pero sí en la cuenta corriente bajo la forma de remuneración - dividendos, utilidades, etc. - a los factores de la producción. Más allá de estas ventajas más o menos inmediatas, surgirá la posibilidad de múltiples acuerdos y compromisos contractuales entre empresarios para exportar, sea a los mercados ampliados subregionales o a los mercados internacionales extraregionales. La cercanía geográfica y la facilidad de información y conocimiento personal de ciertos mercados, puede otorgar una protección natural a los empresarios latinoamericanos de países limítrofes por los menores costos de transporte de las mercancías que dirijan a los países vecinos y por un conocimiento más íntimo de las franjas de mercado al cual puedan acceder. Asimismo, la condición de pequeñas o medianas de muchas de esas empresas les permite explorar con interés mercados relativamente pequeños de regiones subregionales adyacentes de países limítrofes, que podrían ser cuantitativamente despreciables para las grandes corporaciones transnacionales de los países desarrollados. Si estas hipótesis son plausibles la gradual creación de interdependencias puede hacer mucho más por el progreso de la integración en el plano comercial, que los esfuerzos de varias décadas por negociar listas de desgravaciones arancelarias en el seno de la antigua ALALC o de otros esquemas subregionales de integración. Como se hace notar en un trabajo reciente, 24/ los esfuerzos por lograr un avance rápido hacia la constitución de mercados comunes, aunque tengan éxito en su coronación institucional, tendrán éxito económico en la medida que existan efectivas interdependencias interempresariales del tipo de las que hemos comentado más arriba.

Para lograr hacer crecer estas interdependencias, no parece necesario desplegar grandes o complejos esfuerzos en el ámbito de la coordinación de políticas. 25/ Por ejemplo en un estudio

reciente ha señalado que no parece haber mayor correlación entre el movimiento de los tipos de cambio y las corrientes de comercio, entre Argentina y Brasil, 26/ pero estas mediciones se han efectuado durante periodos de aguda crisis que perturbaban los equilibrios fiscales, monetarios y externos. Las condiciones mínimas para avanzar por el camino que aquí se señala son las de una relativa estabilidad de las principales variables macroeconómicas que se reflejen en los tipos de cambio y una amplia apertura de los mercados de capitales. En otras palabras, la promoción de economías abiertas con "la casa en orden". Bajo estas condiciones que los países latinoamericanos están persiguiendo con éxito creciente, se podrán ir fortaleciendo interdependencias empresariales, que puedan posteriormente aprovechar las facilidades institucionales derivadas de la instauración de un mercado común al estilo del que se postula por ejemplo en el Mercosur. Si estas interdependencias objetivas se fortalecen y, si finalmente se instauran las condiciones institucionales del mercado común, entonces el avance posterior en la unificación de los mercados obligará a entrar en el campo mucho más complejo de la coordinación y armonización de políticas.

VI. REGLAS DEL JUEGO: TRANSICION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

1. Competitividad en mercados administrados

Es difícil ser competitivos en un mundo donde el acceso a la tecnología que otorga competitividad y la determinación de las nuevas reglas de juego en que debe basarse esa competitividad se generan en ámbitos donde los países latinoamericanos tienen limitado acceso y escaso control. En rigor el proceso de desregulación a que tanto se alude, fundamentalmente se ha verificado en los mercados de capitales. En materia de comercio internacional, este proceso desregulador, no ha sido tan claro. Al contrario, el proteccionismo arancelario ha sido sustituido por mecanismos de carácter más discrecional y de tipo no arancelario o paraarancelario, asociados al auge del así denominado comercio administrado. Este comercio administrado, más bien expresa la inadecuación de instituciones y reglas de juego que han ido quedando obsoletas antes el proceso de transnacionalización y las nuevas formas de progreso técnico. Pero a esa desregulación debe seguirle una "reregulación" adecuada a las nuevas modalidades de producción e intercambio.

Un punto crucial radica en determinar si dicha "reregulación" se efectuará sobre bases multilaterales en el marco de mercados mundiales abiertos o se fundará en legislaciones parciales unilateralmente aprobadas a nivel nacional como la Ley de Comercio de los Estados Unidos, o las normas reguladoras de la Comunidad Europea. En el primer caso, se avanzará por el camino ya iniciado en el Ronda del GATT. En el segundo caso, se corre el riesgo de un retorno a alguna forma de bloques económicos que fragmentarían en mayor o menor grado la dinámica del mercado mundial. Respecto de la probabilidad de ocurrencia de cada uno de estos dos cursos de acción, más adelante se arriesgan algunas mínimas insinuaciones prospectivas.

2. El GATT y la redefinición de las reglas del juego

Las actuales negociaciones del GATT, reflejan buena parte de estas dificultades, riesgos y perspectivas en la nómina de viejos y nuevos temas que se están negociando. De un lado hay viejas formas de proteccionismo y discriminación, como las de la agricultura de los países desarrollados que se resisten a morir y están haciendo peligrar el éxito general de esta ronda de negociaciones. De otro lado están los nuevos temas como las patentes o derechos de propiedad intelectual, los servicios o las inversiones ligadas al comercio en que debe surgir un conjunto de regulaciones antes inexistentes. No cabe profundizar en los detalles y tecnicismos de estas negociaciones, solamente indicar que la futura competitividad de las naciones se definirá y evaluará en el marco de mercados cuyas condiciones y reglas de competencia aún no están definidas. El acceso a la tecnología, el comercio de servicios y las inversiones ligadas al comercio, serán cruciales en la determinación de las condiciones internacionales que afectarán la competitividad futura de las naciones.

Desde el punto de vista de América Latina, su competitividad o capacidad para competir en los mercados de sus productos básicos tradicionales, dependerá grandemente de reglas de juego que hoy se debaten en el GATT, de manera tan enconada que constituyen el principal obstáculo de éxito para las presentes negociaciones. Ahora bien como se hace notar en un reciente estudio de la CEPAL 27/ "La evaluación de los costos y beneficios de una política de apertura comercial como la aplicada por los países latinoamericanos cambia drásticamente según que esa política tenga lugar en un contexto de liberalización paralela de los principales mercados de exportación o no. A la luz de estas consideraciones cabría preguntarse sobre cuál es la actitud de los países desarrollados en cuanto a las normas que propugnan respecto del comercio agrícola que interesa a la región. Las

reducciones arancelarias ofrecidas por los desarrollados no llegan al límite mínimo del 33% fijado como objetivo. Sin embargo, las negociaciones arancelarias no pueden separarse de lo que acontezca en el campo no arancelario, en donde las peticiones o planteamientos latinoamericanos han obtenido escasa respuesta. Todos los estudios coinciden en que una liberalización del comercio agrícola que incluyera medidas arancelarias y no arancelarias produciría beneficios para el conjunto de las economías latinoamericanas. Sin embargo esos beneficios no se repartirían parejamente entre todas las economías, dependiendo del tipo de producto primario que exportan.

3. Los nuevos temas del GATT

Los nuevos temas de las negociaciones del GATT constituyen las áreas críticas que debe abordar América Latina para acceder a las modalidades de la competitividad legítima o auténtica desde el punto de vista de los esfuerzos domésticos internos por lograrla. Esos temas incluyen las inversiones extranjeras, los derechos de propiedad intelectual y el comercio de servicios. La regulación internacional de estas áreas y el mayor o menor acuerdo de las economías latinoamericanas con las nuevas normas resultarán decisivos en el acceso de estas economías al progreso técnico requerido para el logro de una competitividad auténtica. En rigor estos temas son los que interesan principalmente a las corporaciones transnacionales depositarias del progreso técnico y los capitales que requiere América Latina. El reforzamiento de los derechos de propiedad intelectual reclamado por los países desarrollados para defender sus patentes y marcas de fábrica, deberá armonizarse con una mínima protección del interés público de los países receptores de tecnología y con la necesidad de evitar monopolios que deriven del control excluyente de ciertas patentes. Del mismo modo la eliminación cada vez más veloz de las trabas al ingreso de capital extranjero especialmente bajo la forma de inversiones directas, deberá dejar un mínimo margen

imprescindible para un cierto otorgamiento de preferencias a determinado tipo de inversiones más acordes con las orientaciones generales del desarrollo que se imponga cada país. Por último, en materia de servicios los países latinoamericanos se han pronunciado en favor de reglas universales claras y abiertas, con el mismo espíritu de las que rijan en el comercio de mercancías. En el fondo se reitera aquí lo ya dicho, la competitividad auténtica o legítima tiene una cara interna y otra externa. La cara interna alude a los esfuerzos de las economías latinoamericanas para no basar su capacidad de competir en la imposición de bajos salarios, en el deterioro medioambiental o en manejos cambiarios que amenazan la estabilidad macroeconómica. Pero la cara externa de esta competitividad legítima, se asocia con la necesidad de acceder al progreso técnico requerido como única vía de largo plazo para que dicha competitividad pueda efectivamente ser social y ecológicamente sustentable. Y es aquí donde la capacidad para competir pasa a depender de las reglas de juego que regirán en los mercados de tecnología, de capitales y de servicios.

4. Riesgos e incertidumbres de la apertura unilateral

Al seguir abriendo unilateralmente sus mercados, las economías latinoamericanas están tomando un riesgo y apostando a que finalmente las normas abiertas y multilaterales de una sana competencia, les otorgarán las armas mínimas requeridas para poder competir. En rigor esta apuesta riesgosa, no deriva de una actitud voluntarista ideológicamente fundada en un liberalismo a ultranza, sino en condiciones objetivas externas que a lo largo de los años ochenta fueron induciendo de manera inevitable esta orientación aperturista en América Latina, como un componente regional de un proceso más amplio.

En rigor, apertura no es sinónimo de desregulación, ni de liberalización. En primer término alude a normas que implican la eliminación de instituciones y reglas preexistentes, el segundo a orientaciones ideológicas que "racionalizan" aquella transformación. Pero tanto la desregulación como las expectativas de liberalización, son expresiones superestructurales de cambios que están aconteciendo en las tecnologías y en las formas de producción y circulación. Estos cambios exigirán nuevas modalidades de regulación orientadas a promover la expansión transnacional de los mercados. El proceso de transnacionalización apunta a un fenómeno de supranacionalización que emerge en las economías más desarrolladas y subyace a la aparente tendencia a la formación de bloques. Pero la expresión bloques económicos no debería tomarse en el sentido que tuvo durante el período de entreguerras, en que estuvo ideológicamente asociada a crisis depresivas profundas y nacionalismos agresivos y colonialistas. Los países desarrollados que hoy integran la OECD han construido interdependencias económicas profundas que no existían durante la primera mitad de este siglo. Es posible que la formación de bloques implique la integración plena y total de los mercados en el interior de cada bloque, pero no necesariamente significará el cierre agresivo de cada bloque respecto de los demás. Para que estas tendencias semiautárquizantes prosperaran, debería haber una profunda regresión en las ya densas redes transnacionales de capital que enlazan a las grandes corporaciones productivas, comerciales y financieras del mundo desarrollado. Este retroceso podría eventualmente derivar de una reregulación restrictiva en el campo de los movimientos internacionales de capital. Cabría preguntarse si existe el peligro de una regresión de este tipo. Quizás la respuesta podría ser positiva si es que algunos de los procesos actualmente en evolución se orientan negativamente.

5. Escenarios mundiales futuros ... ¿pesimismo u optimismo?

Sin mayores pretensiones prospectivas imaginemos un escenario pesimista que incluya un recrudecimiento de la recesión en Estados Unidos, un fracaso de las negociaciones del GATT y una agudización de las graves dificultades económicas y políticas de los países del Este europeo. En este caso, podrían fortalecerse sentimientos nacionalistas agresivos en Europa antes las masivas migraciones desde el Este. La crisis recesiva en Estados Unidos podría conducir a resultados políticos análogos, cambiando los trasfondos ideológicos en que discurre la transnacionalización actual. De hecho se han percibido recientemente ciertos indicios de recuperación electoral de grupos políticos de ultraderecha, tanto en Europa Occidental como en los Estados Unidos.

Un escenario alternativo bastante más optimista podría construirse suponiendo que la economía estadounidense empezara un franco y veloz proceso de recuperación, que las negociaciones del GATT lograran dar a luz las nuevas reglas de juego para el mercado mundial y que la dramática crisis política y económica de Europa del Este se mantuviera dentro de límites manejables, en el marco de la cooperación intergubernamental de los países desarrollados. En este caso podría continuar el proceso de expansión, integración y globalización de los mercados mundiales, con reglas de juego que permitieran conceder un contenido inteligible por el lado de la demanda al concepto de competitividad.

Cabe insistir sin embargo en que la historia de crisis económicas y de bloques comerciales antagónicos, de los años cincuenta no podría repetirse con grandes analogías porque las condiciones tecnológicas y económicas han cambiado profundamente. La creciente apertura e interdependencia de las economías nacionales, que apuntan hacia formas políticas de carácter supranacional. Los cambios tecnológicos y, en particular la

informatización de las economías, afectan de manera diferenciada a diferentes regiones del mundo de acuerdo con sus respectivas capacidades de aprovechar eficientemente las oportunidades económicas que ellos generan. En el caso de las economías del Este de Europa, las convulsiones actuales indican que distan mucho de haber llegado al "fin de la historia" y la necesidad de incorporarse a la actual revolución tecnológica, exigía remover las instituciones de la planificación burocráticamente centralizada. El impacto político necesariamente ha sido y sigue siendo disolvente, dando lugar a un proceso opuesto al que se observa en Europa Occidental. Existe una tendencia a la disolución de unidades supranacionales, en las naciones que originalmente las componían, como es el caso de la ex-Unión Soviética o de Yugoslavia. Como ya lo están comprobando las masivas migraciones este-oeste, el desarrollo futuro de Europa Occidental no puede desentenderse del lado oriental, en vista de la cercanía geográfica y de las profundas diferencias socioeconómicas. Solamente un gran esfuerzo de ayuda masiva, comparable en intensidad a lo que fue en su momento el Plan Marshall que englobe a todos los gobiernos de la OECD podría, quizás evitar el colapso político y económico de las transformaciones en Europa del Este. Pero tanto en el este como en el oeste se asiste básicamente al mismo proceso de creciente interdependencia internacional derivado de una gran revolución tecnológica cuya lógica expansiva radica en las empresas transnacionales. Cuando las economías del este de Europa estén en condiciones de asimilar estas formas tecnológicas, es posible que nuevas formas de integración supranacional comiencen a progresar. En el intertanto, graves riesgos sociales y políticos pueden aparecer si las migraciones este-oeste se tornan masivas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1/ Véase Armando Di Filippo, La interdependencia internacional: perspectivas y desafíos estratégicos. Coloquio Internacional sobre "Prospectiva de la economía mundial y sus efectos sobre las economías de América Latina y el Caribe", organizado conjuntamente por el ILPES y el Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP).
- 2/ Véase, por ejemplo, la serie de informes de la CEPAL, División de Comercio Internacional, sobre la evolución de las relaciones comerciales internacionales.
- 3/ Véase, World Investment Report 1991, elaborado por United Nations Centre on Transnational Corporations, New York, July 1991. ST/CTC/118.
- 4/ Véase, Armando Di Filippo, América Latina en la economía mundial, ILPES, Documento Docente EIN-57 y La crisis internacional, balance y perspectivas, Documento Docente EIN-52.
- 5/ Véase, Aníbal Pinto y Jan Knakal, El sistema centro-periferia, 20 años después, en Inflación: raíces estructurales. Ensayos de Aníbal Pinto. Lecturas del Trimestre N° 3.
- 6/ Véase nota 4/.
- 7/ Véase BIS Review. Bank for International Settlements, Basle. Testimonio ante la Cámara de Representantes del 25/1/90.
- 8/ Véase CEPAL, Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina, LC/L.644, septiembre, 1991.
- 9/ Véase Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, Capítulo 3: La industrialización tendencias y transformaciones, 1987.
- 10/ Véase Judith Sutz, La informatización en el futuro de América Latina. Una exploración de tendencias, Cuadernos de CIESU N° 56, octubre, 1986.
- 11/ Véase testimonio de Greenspaan citado en nota 7/. Véase también CEPAL, Exportaciones latinoamericanas de productos básicos: situación y perspectivas. LC/R.778.
- 12/ Véase CEPAL, op. cit., LC/R.778.

- 13/ Véase un relato de estas experiencias en CEPAL, **Transformación productiva con equidad**, LC/G.1601-P, marzo, 1990.
- 14/ Véase CEPAL, LC/G.1459, **El proteccionismo de los países industrializados: estrategias regionales de negociación y defensa**, junio, 1987.
- 15/ Véase de Armando Di Filippo, **Las ideas de Prebisch sobre la economía internacional**, en "América Latina en la economía mundial". Seminario en homenaje al Dr. Raúl Prebisch, INTAL-CEPAL, LC/G.1545-P, diciembre, 1988.
- 16/ Véase de Armando Di Filippo, **El deterioro de los términos de intercambio 35 años después**. Documento preparado para el Seminario-Coloquio sobre "El sistema centro-periferia: Presente y perspectivas", Revista Pensamiento Iberoamericano, ICI-CEPAL, Madrid, 4-10 mayo, 1987.
- 17/ Véase CEPAL, **Transformación productiva con equidad**, op.cit.
- 18/ Véase CEPAL, **Transformación productiva con equidad**, op.cit.
- 19/ Véase Banco Mundial, op.cit.
- 20/ Véase World Investment Report, op.cit.
- 21/ Véase ILPES, **Inserción externa, competitividad y crisis fiscal**. VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, LC/IP/G.50.
- 22/ Véase Gérard Lafay y Deniz Vual-Kesenci, **La polarization géographique des échanges internationaux**, Cahiers CEPII. Document de Travail, N° 90-02. Véase también **Internacionalización y regionalización de la economía mundial: sus consecuencias para América Latina**, CEPAL, LC/L.644, 31 mayo, 1990.
- 23/ Véase Diario El Mercurio, Chile, Domingo 17 noviembre, 1991.
- 24/ Véase CEPAL, **La coordinación de las políticas macroeconómicas en el contexto de la integración latinoamericana**, CEPAL, LC/L. 630, junio, 1991.
- 25/ Para un esfuerzo de rigorización y actualización conceptual en el lenguaje de la integración y de la cooperación, véase de Eduardo Gana (Consultor), **Coordinación de Políticas Macroeconómicas**, en **La Integración Latinoamericana:: ¿Una necesidad o una utopía?**, LC/R.1064, octubre, 1991.
- 26/ Véase nota 24/.

27/ Véase CEPAL, La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales y los países de América Latina y el Caribe, LC/R.1003.

